

656
28j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LIMITES CONSTITUCIONALES 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 :
VICTOR MARTIN ORDUÑA MUÑOZ**



**ASESORES DE TESIS:
LIC. ABEL VICENCIO TOVAR
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ**

MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/030/95.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

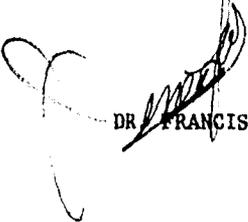
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero VICTOR MARTIN ORDUÑA MUÑOZ, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LIMITES CONSTITUCIONALES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS", bajo la dirección del Licenciado Felipe Rosas Martínez, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Rosas Martínez en oficio de fecha 20 de enero del presente año me manifestó haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted se sirva ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., enero 23 de 1995
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.

FVT'atv

**Con profundo cariño y gratitud a
mis padres Don Martín Orduña
Casas y Doña Leonor Muñoz Díaz y
a mis hermanos por su apoyo y
dirección.**

**Con gran cariño a mi esposa
Alejandra González Reza y a mi
hijo Víctor Eduardo quienes dan
sentido y fortaleza a mi existencia.**

**Con respeto y cariño a la memoria
del Lic. Abel Vicencio Tovar
Maestro Ilustre de esta Universidad,
a quien agradezco haberme
distinguido con su amistad y su
apoyo siempre fraterno.**

INDICE

	Págs.
PROLOGO	
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES INTERNACIONALES DEL OMBUDSMAN	
I.- Concepto del Ombudsman.	1
II.- Antecedentes históricos en los países escandinavos.	
A) Suecia	3
B) Finlandia	12
C) Dinamarca	16
D) Noruega	19
III.- Antecedentes históricos en otros países.	
A) Alemania	23
B) Francia	26
C) Portugal	27
D) España	28
IV.- Rasgos característicos del Ombudsman.	31
CAPITULO SEGUNDO	
ANTECEDENTES NACIONALES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	
I.- Organismos Gubernamentales.	34
A) Procuraduría de los Pobres	34

B) Artículo 97 Constitucional, como Ombudsman Judicial, párrafo II y III, y como Ombudsman Judicial en materia electoral, párrafo IV.	36
Interpretación de la Corte al artículo 97 constitucional	63
C) Procuraduría Federal del Consumidor	83
D) Secretaría de la Contraloría General de la Federación	85
E) Defensoría de los Derechos Universitarios	88
F) Dirección General de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación	91
G) Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California	93
H) Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal	96
I) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos	98
J) Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	100
II.- Diferencias y similitudes del Ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos Humanos	
Es la Comisión Nacional de Derechos Humanos un Ombudsman.	105

CAPITULO TERCERO

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

I.- Naturaleza Jurídica	109
II.- Estructura Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	116
III.-Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos	124

CAPITULO CUARTO

LIMITES CONSTITUCIONALES DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS

I.- Rango Constitucional a las Instituciones de Protección de los Derechos Humanos	133
A) Debate en la Cámara de Diputados respecto a la competencia del Ombudsman Mexicano.	135
B) Análisis de las excepciones de competencia de los organismos de protección de los derechos humanos.	143
C) Excepción de competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia jurisdiccional.	153
D) Excepción de Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia electoral.	163
E) Excepción de competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia laboral.	176
F) Características del Juicio de Amparo en comparación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	184
CONCLUSIONES	197
BIBLIOGRAFIA	199

PROLOGO

Hoy día uno de los parámetros internacionales que sirven de base para medir el avance cultural de los pueblos es el respeto a los derechos humanos de los habitantes de una comunidad.

El respeto a los derechos humanos ha constituido siempre un anhelo de los pueblos, por lo que una de sus principales preocupaciones ha sido y sigue siendo buscar nuevos y más ágiles mecanismos de protección de estos derechos, que constituyan un valladar a los abusos de poder.

En México a partir de su independencia empezaron a proclamarse algunos de estos derechos, los que fueron formando parte de nuestro régimen constitucional estructurándose mecanismos de defensa de derechos fundamentales, hasta llegar a nuestros días con mecanismos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos como el Juicio de Amparo, mecanismos complementarios de defensa y tutela de tales derechos como en su caso es hoy día la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El presente trabajo aborda el tema de los límites competenciales constitucionales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Como marco de referencia de este tema hicimos un recorrido por la historia para conocer los orígenes y funcionamiento de esta Institución recién adoptada por nuestra legislación y que tiene su origen en Suecia en el año de 1809 y que nació con el propósito de establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes y supervisar la aplicación de éstas, estableciendo un mecanismo ágil sin formalismos a través del cual los ciudadanos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.

Institución que ha inspirado a más de 300 Ombudsman que hay en el mundo los que la han adoptado a sus propias características y marco normativo.

Este recorrido histórico nos lleva a conocer el desarrollo de esta Institución en los países escandinavos como Dinamarca, Noruega y Finlandia países en donde se adopta casi en forma idéntica con algunos matices.

Posteriormente analizamos el desarrollo del Ombudsman en países europeos, como Alemania donde se crea en 1956 el Ombudsman para las fuerzas armadas mismo que podía realizar visitas sin aviso previo a los destacamentos o cuerpos de las fuerzas armadas. País éste que a la fecha poca experiencia práctica ha tenido respecto al Ombudsman.

España con antecedentes como el Tribunal de Garantías Constitucionales predecesor del actual Defensor del Pueblo.

Francia, con su Ombudsman denominado "Mediatur" instaurado en 1973, quien conoce de denuncias contra las fuerzas armadas, facultado para recomendar mejoramiento en la Administración Pública.

Portugal, con su Ombudsman Parlamentario adoptado en 1975, denominado Promotor de Justicia, cuya función principal es asegurar mediante medios informales la justicia, la legalidad y el perfeccionamiento de la Administración Pública.

España con su Ombudsman denominado Defensor del Pueblo, instaurado en 1978, entre cuyas funciones tiene la de supervisar el funcionamiento de los juzgados y tribunales en cuanto a su efectiva prestación del Servicio Público Judicial.

El mismo recorrido histórico nos lleva al conocimiento de organismos gubernamentales nacionales que han sido antecedente en la defensa de los derechos humanos.

Como lo fue en su caso la Procuraduría de los Pobres considerada como el antecedente mexicano más antiguo creado por Ponciano Arriaga en 1847; cuyo objetivo fue la defensa de los pobres ante las injusticias, atropellamientos y exceso que contra ellos se cometen frecuentemente.

Desafortunadamente esta Institución por no haberse desarrollado con profundidad no tuvo gran éxito.

La Procuraduría Federal del Consumidor creada en 1975 aunque de naturaleza diferente a la del Ombudsman tiene como característica común la de procurar los derechos de los individuos. Hay quienes la consideran como un Ombudsman Administrativo que protege los derechos de la población consumidora.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación creada por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1982 realiza dos tipos de funciones una meramente de control de la Administración Pública y la otra con funciones similares a las que desarrolla un Ombudsman como son entre otras atender quejas que presenten los particulares con motivo de sus relaciones con las diversas entidades de la Administración Pública, y en su caso fincar responsabilidades a los servidores públicos. También es considerada la Secretaría de la Contraloría como Ombudsman Ejecutivo en materia administrativa.

Defensoría de Oficio de los Derechos Universitarios creada en 1985, órgano independiente cuyo propósito es recibir las reclamaciones de los estudiantes y profesores de la UNAM por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria, pudiendo en su caso realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio y en su caso proponer soluciones a las autoridades de la propia Universidad.

La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación creada en 1989, por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, entre cuyas funciones se encontraba la de recibir y atender quejas sobre violación a derechos humanos y proponer al Secretario de Gobernación las acciones necesarias para su inmediata resolución. Es considerada como el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, creada en 1990, posee las características esenciales de autonomía, independencia, competencia e integración que le permiten libertad de acción en la protección expedita, sencilla y gratuita en la protección de los derechos humanos de los habitantes del Estado.

Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal creada en 1989, dependiente del Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuyo propósito es que los actos de autoridad y prestación de los servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal, se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia y honestidad y oportunidad. Para tal efecto puede realizar las investigaciones necesarias y en su caso emitir recomendaciones que tiendan a conciliar diferencias.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos creada en 1989, dependiente funcional y operativamente del Ejecutivo, cuyo propósito es recabar de los quejosos o denunciadores la información necesaria para evitar se transgredan sus derechos y se les restituya en el goce de los mismos, emitiendo para tal efecto las recomendaciones necesarias.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, creada en 1993, aunque ya no constituye un antecedente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos puesto que la creación de ésta es derivada de la reforma constitucional al artículo 102. También la citamos porque opera en una forma muy parecida a la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Finalmente citamos el artículo 97 constitucional como antecedente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, habida cuenta que desde la Constitución de 1917 prevé la figura del Ombudsman Judicial, otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la investigación de violaciones a las garantías individuales y violación al voto público. Facultad que desafortunadamente se ha convertido en letra muerta.

Una vez conocidos los antecedentes del Ombudsman tanto internacionales como nacionales procedimos a destacar y comparar las principales características de la Comisión Nacional de Derechos Humanos siendo los puntos de comparación los siguientes: nombramiento del titular, características del titular, autonomía de acción, acceso directo del ciudadano, investigación de las quejas, competencia, informe de actividades, poder sancionador.

Después de la comparación anterior concluimos diciendo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el Ombudsman Mexicano con algunas salvedades, mismas que se explican en el presente trabajo.

En el capítulo tercero del presente trabajo abordamos el tema relativo a describir la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a analizar los elementos constitutivos de la misma los que a nuestro juicio son; es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; cuyo objeto es, la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

Así también en el capítulo de referencia se estudia la estructura orgánica de la Comisión de Derechos Humanos, analizando sus órganos, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado.

Por otra parte se comenta el procedimiento seguido ante la CNDH en la tramitación de quejas y denuncias, destacándose en este punto que desde nuestra perspectiva uno de los hechos que ha sido factor de aceptación de esta Institución entre la población ha sido la sencillez y celeridad en sus procedimientos.

En el capítulo cuarto, último del presente trabajo se trata el tema que da origen al título de tesis y es precisamente el de los límites constitucionales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, comentándose la inclusión del apartado B al artículo 102 constitucional en el que se da status constitucional al organismo gubernamental protector de los derechos humanos. Asimismo se destacan las principales intervenciones de los Diputados al fijar la posición de su partido, en la discusión de la reforma constitucional del artículo antes citado.

En la misma forma se analizan las excepciones de competencia de los organismos de protección de derechos humanos, en las siguientes materias; sobre actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial de la Federación, excepción absurda para su inclusión, misma que obedeció más a razones de hecho que de derecho.

Excepción constitucional en materia jurisdiccional, dicha excepción trata la incompetencia de la Corte para conocer asuntos de fondo durante un proceso judicial, en esta materia se citan las ponencias más destacadas vertidas en el Primer Congreso de Ombudsmanship de San Juan de Puerto Rico.

Así también se analiza la excepción de competencia de la CNDH en materia electoral, afirmándose al efecto que los derechos políticos en nuestro país carecen de una protección eficaz, en este punto se destacan cuales son los principales derechos políticos que consagran tanto la Constitución General de la República como documentos internacionales tales como: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por último se trata la excepción de competencia en materia laboral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en este tema se cuestiona que previa a la reforma del artículo 102 apartado B de la Constitución General de la República, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sí tenía facultades para intervenir en materia laboral y al dársele rango constitucional a dicha Comisión se le quitó esta facultad. Así también se detalla el proceso legislativo y la discusión sobre este punto concluyéndose que la excepción de referencia más que obedecer a una causa o impedimento de carácter legal es originada por presiones de centrales obreras.

Finalmente se aborda el tema relativo a las características del Juicio de Amparo en comparación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este punto es tratado en virtud de que cuando se analizó la iniciativa para dar status constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se decía que dicha reforma constitucional era innecesaria en virtud de que las garantías individuales tenían su mecanismo de protección y éste era el Juicio de Amparo, en tal virtud en el presente trabajo se hace una comparación y estudio de las características de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Concluyéndose que tanto Juicio de Amparo como Comisión Nacional de Derechos Humanos son vías constitucionales de defensa de las garantías individuales que no son excluyentes entre sí, sino por el contrario se complementan.

Para finalizar este prólogo diremos que la lucha por el respeto a los derechos humanos es una lucha cotidiana en todos los confines del orbe y que dicha lucha de resultados positivos en la medida en que difundamos en nuestros pueblos una cultura de respeto a los más elementales derechos del hombre, y en la medida en que como sociedad civil seamos más organizados y exigentes del respeto a nuestros derechos.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES INTERNACIONALES DEL OMBUDSMAN.

I.- CONCEPTO DEL OMBUDSMAN.

El término Ombudsman, proviene de la palabra sueca "Ombud", que añadida al patronímico "Man", significa, representante, vocero, delegado; sin embargo en ordenamientos recientes se le ha denominado de diversas maneras, entre ellas "Comisionado Parlamentario", o "para la Administración", así como "Defensor Cívico", "Del pueblo", o "Del Ciudadano", pero con mayor frecuencia se utiliza la denominación original escandinava.

La palabra "Ombudsman", significa en sueco, representante, comisionado, protector mandatario, comisionado o representante del Parlamento, y en consecuencia, en último término protector de los derechos de los ciudadanos.

El Ombudsman surgió con el propósito de tutelar los derechos e intereses legítimos de los administrados, sobre todo en su aspecto de legalidad, cada vez más ha extendido sus atribuciones, al vincularse en la tutela directa de los derechos fundamentales consagrados en los textos constitucionales.

En el ámbito internacional se han propuesto y creado Ombudsman o figuras jurídicas semejantes, es decir, con algunas de sus funciones características, con objeto de que sea respetado y salvaguardado el ejercicio de los derechos de la persona humana.

"Un funcionario del Parlamento que investiga las quejas de los ciudadanos en el sentido de que han sido injustamente tratados por alguna dependencia gubernamental y que, cuando encuentran la queja justificada le buscan un remedio"¹

"El Ombudsman es una oficina creada por la Constitución o por el Congreso. La encabeza un funcionario público o independiente de alto nivel, que es

¹Rowat, Donald C. "El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano". Ed. Fondo de Cultura Económica. ed. 2a. México. 1986. P.41.

responsable ante el Legislativo. Su función es recibir las quejas de personas agraviadas por instituciones gubernamentales; y tiene la capacidad para hacer investigaciones, recomendar acciones correctivas y publicar informes".²

El Ombudsman es un órgano mediador autónomo (en algunos países es Colegiado), cuya función o encomendación es proteger los derechos y libertades del individuo que considera haber sido víctima de una injusticia de la administración de justicia.

El Ombudsman es generalmente designado por el Cuerpo Legislativo con funciones de órgano supervisor y en representación del Parlamento. Su intervención es manifiesta ante quejas contra funcionarios u organismos gubernamentales presentadas por la persona directamente afectada o agraviada.

El Ombudsman es por tanto un representante del Parlamento, y como tal un representante del pueblo; en su actividad formal y real el Ombudsman es independiente del gobierno y de hecho también del propio Parlamento.

El Ombudsman tal como lo expresó el primer titular del cargo, obedece tan solo a las leyes.

El Ombudsman desempeña asimismo un importante papel en la actividad controladora que el Parlamento, según la Constitución, ejerce sobre el Poder Ejecutivo, es decir el gobierno y los organismos gubernamentales. A través del Ombudsman y sus informes al Parlamento obtiene éste la inspección, y consiguiente posibilidad de control, de como funcionan las leyes y la administración encargada de aplicarlas; el Ombudsman tiene a su cargo el examen jurídico de las actuaciones del Ejecutivo, completando por tanto el control político y económico que el Parlamento ejerce en diversos modos sobre el gobierno.³

"Ombudsman es uno o varios funcionarios designados por el Organo Parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, con el auxilio del personal técnico, que posee la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de esta investigación pueden proponer

²Aguayo Quezada, Sergio. "El Primer Ombudsman". La Jornada. México, D.F. 10 de abril de 1991. p. 7.

³Nilsson, Per-Erik "La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia". Ed. UNAM. México. 1986. p. 10

sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales, a los más altos órganos del gobierno, del Órgano Legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias; que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos".⁴

Por todo lo anterior podemos establecer que el Ombudsman es un órgano de derechos humanos que puede resultar muy eficaz y que puede adaptarse a diversos sistemas políticos y sociales. Muchos países han incorporado con éxito el Ombudsman en sus sistemas administrativos. Naturalmente el cargo de Ombudsman debe tener la eficacia que le permitan sus atribuciones y su competencia. Si bien los distintos países difieren en cuanto a la amplitud de la competencia que confieren a este cargo, es evidente, por ejemplo, que el derecho a examinar los documentos y a interrogar a las autoridades dentro de los límites de dicha competencia, parece esencial para llevar a cabo una investigación completa y exacta. Además, la eficacia del cargo de Ombudsman depende, en gran medida de la posibilidad de que un presunto denunciante utilice los servicios que ofrece; es importante que no se someta a los particulares a un complicado procedimiento de reclamación cuando tratan de exponer sus quejas al Ombudsman.

II.- ANTECEDENTES HISTORICOS EN LOS PAISES ESCANDINAVOS.

A).- SUECIA

Surge en Suecia y sus antecedentes se remontan a la etapa de la monarquía absoluta, durante la cual el Rey controlaba por igual a los funcionarios y a los jueces, se señalan como antecedentes la figura del llamado "Prebuste" de la corona creada por el Rey en el siglo XVI y cuya función era y sigue siendo el vigilar, bajo la autoridad suprema del Rey, el buen funcionamiento y administración de la justicia en el reino.

Su actividad consistía en una labor de inspección o fiscalización del funcionamiento de la administración de justicia, sobre todo para informar al Rey sobre la marcha de los asuntos judiciales y de la justicia que en su nombre se impartía.

⁴Fix Zamudio, Héctor. "Ombudsman", "Diccionario Jurídico Mexicano". México. UNAM. 1984. Tomo VI. p. 307.

Carlos XII, busca una fórmula para controlar no sólo la judicatura sino también a la administración del reino (Decreto del 26 de Octubre de 1713), por el que se instituye un Konun Gens Hogsta Ombudsman, "para ejercer una función de supervisión general a fin de asegurar que las leyes y reglamentos fuesen cumplidos, que los servidores públicos efectuaran sus tareas debidamente".

Los orígenes del Ombudsman y su denominación genérica provienen del derecho constitucional sueco. Debido a los cambios en las relaciones de poder surgidas con posterioridad hicieron que en 1719 se denominase Justitie Kansler (Canciller de Justicia) y que estuviese dotado de amplias facultades para intervenir sobre la administración real y de justicia, de esta forma el Canciller de Justicia dependía cada vez más de la corona, excepto en el lapso de aumento de poder de la dieta de 1760, hasta el punto de que en la Constitución de Gustavo Adolfo en 1771 se le consideró definitivamente como órgano de la corona nombrado por el Rey, situación que se mantiene hasta la Constitución de 1809 en que se cambia radicalmente.

En esta primera etapa la característica más destacada del Canciller de Justicia, era la de que a su labor de inspección pudiera conducir no sólo a una información rigurosa al Rey, sino también a una persecución de tipo penal sobre aquellos funcionarios que se hicieran acreedores a la misma. En 1776 el Parlamento decide que el Canciller de Justicia ya no será nombrado por el Rey sino que lo harán los Estamentos y por un período de tiempo que comprendía hasta la siguiente reunión de la Cámara, en ocasiones pasaban varios años para que se reunieran, lo que le daba una posición fuerte al Ombudsman. Era un auténtico Fiscalizador del Parlamento sobre el Rey en cuyo nombre se administraba e impartía justicia.⁵

El cargo de Ombudsman Parlamentario se creó en 1809 como parte de la nueva Constitución que había sido aprobada ese año. Sin embargo, tenía un prototipo en el cargo de Ombudsman del Rey, que fue creado en 1713 por el Rey Carlos XII, quien reinó como monarca absoluto. Después de haber sido derrotado por los rusos en Poltava en 1709, el Rey huyó a Turquía, donde permaneció varios años prácticamente como prisionero del sultán. Como resultado de la ausencia del Rey surgió el desorden en

⁵ Aguilar Cuevas, Magdalena. "El Defensor del Ciudadano". (Ombudsman). Ed. UNAM México. 1991. p.p. 21-22.

el gobierno sueco. Con el fin de ponerle un alto, el Rey ordenó que se debía crear un organismo en Suecia que estuviese encabezado por una persona con el título de Ombudsman Mayor del Rey, es decir, el principal representante del Rey. Esta persona no estaba investida con ningún poder político, mas bien su deber era garantizar que las leyes y los estatutos del reino fuesen observados y que los servidores públicos cumplieren con sus obligaciones. El arma con que contaba el Ombudsman era el derecho de enjuiciar a los funcionarios públicos que fuesen encontrados culpables de alguna falta; este organismo, más tarde conocido como Ministerio de Justicia (Justitie kansler) todavía existe.

Después de la muerte del Rey Carlos en 1718, Suecia tuvo algunas décadas de régimen parlamentario, y entre 1766 y 1772, el Parlamento Sueco, el Riksdag, ejerció el derecho de nombrar al Ministro de Justicia. Sin embargo, en 1772 se reinstauró la monarquía absoluta y también se restauró la prerrogativa real de nombrar al Ministro de Justicia. En 1809 fue destronado el Rey Gustavo Adolfo y el Riksdag aprobó una nueva Constitución basada en el principio de equilibrio de poder entre el Rey y el Riksdag.

La Constitución contenía disposiciones para que el Rey nombrase al Ministro de Justicia y para la elección, por parte del Riksdag, de un Justitie Ombudsman. Dicho Ombudsman debía ser "un hombre de reconocido talento jurídico y de una integridad fuera de lo común". Su deber consistía en supervisar en su carácter de representante del Riksdag, la observancia de las leyes y estatutos por parte de todos los funcionarios públicos y jueces. La principal diferencia entre el Ombudsman del Rey y el Ombudsman Parlamentario era que mientras el primero actuaba en nombre del Rey, las actividades fiscalizadoras del segundo debían tener como objetivo proteger los derechos del ciudadano.⁶

A partir de 1809 quedan perfectamente delimitadas y diferenciadas las dos Instituciones que en este país realizan una labor de control sobre la administración: el Canciller de Justicia, quien a partir de esta fecha vuelve a ser un funcionario al servicio del Rey, quien lo designa, y que actualmente desempeña la función de controlar la administración del Estado desde el punto de vista legal, actuando principalmente como

⁶Claes, Eklundh. "La experiencia del Ombudsman Sueco en la actualidad". Congreso Internacional. "La experiencia del Ombudsman en la actualidad". Memoria. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1992 p. 105.

asesor legal del gobierno y representante jurídico de la corona, en cuyo nombre vigila y acusa a funcionarios por la comisión de los delitos de incumplimiento del deber o abuso de autoridad, y el Justitie Ombudsman que, surge como respuesta a la necesidad de contar con una oficina enteramente independiente del gobierno para poder proteger a los ciudadanos eficazmente, contra actos negativos de la Administración Pública.⁷

Durante más de cien años fue el Ombudsman una Institución exclusiva sueca, este sistema se caracteriza por correr la ejecución, de hecho, a cargo no de los ministerios sino de unos organismos especiales de la administración, que son autónomos en el sentido de que el gobierno o un ministro en particular tiene constitucionalmente vedada su intromisión en la tramitación de asuntos específicos. El gobierno sólo puede contribuir a la ejecución dictando preceptos generales, los cuales por tanto incumbe al organismo o autoridad respectiva de interpretar y aplicar en cada caso particular, pudiendo luego su resolución, por regla general, ser recurrida ante un tribunal administrativo.

De esta forma podemos establecer que el Parlamento Sueco instituyó, la figura del Ombudsman principalmente para poder vigilar, como las autoridades y funcionarios públicos aplicaban las leyes y demás preceptos; el Ombudsman actúa por cuenta del Parlamento, pero a la vez con independencia del mismo, como celador de la seguridad jurídica en la administración. El Ombudsman Sueco cumple esta misión en primer término examinando las quejas de particulares e inspeccionando las autoridades y funcionarios que se encuentran bajo su supervisión.

En un sistema de esta clase, las quejas de los particulares cobran una nueva dimensión al enfocarse no sólo en un caso individual que haya de decidirse; conjuntamente con otras quejas y demás observaciones del Ombudsman, reflejan el estado del aparato administrativo, pudiendo así dar lugar a la intervención del Parlamento en su calidad de legislador.⁸

Debido a la influencia de la teoría de la división de poderes, en la Constitución de 1809 las atribuciones del Estado se dividieron entre el Rey y su Consejo. Para equilibrar las facultades concedidas al Rey, se otorgaron al Parlamento instrumentos para controlar las actividades

⁷ Aguilar Cuevas, Magdalena. Ob. Cit. p. 23.

⁸ Nilsson, Per Erik. Ob. Cit. p.p. 11-12.

gubernamentales. Contra los deseos del gobierno de aquella época, se concedió la facultad de nombrar un Ombudsman para asegurarse de que las autoridades administrativas y los tribunales se adhirieran a lo dispuesto por las leyes.

De esta nueva oficina el Comité Parlamentario anunció que los derechos generales e individuales del pueblo debían ser protegidos por un guardián designado por el Parlamento, quien debía asegurarse de que los jueces obedecieran las leyes, en principio, su objeto fue el de fiscalizar en primer término el funcionamiento de los tribunales y de ahí su nombre que todavía conserva de "Justitie Ombudsman" y de manera paulatina se extendió su vigilancia hacia las autoridades administrativas, ya que la oficina debía garantizar los derechos civiles.

Es hasta el año de 1915 cuando se estableció paralelamente un Ombudsman para los asuntos militares o "Militie Ombudsman", y en adelante experimentó una evolución creciente.

Actualmente, de acuerdo con el capítulo 12, artículo 6 del actual documento constitucional, denominado Instrumento de Gobierno que entró en vigor el 1o. de Enero de 1975, y que sustituyó a la ley de 1809, así como de acuerdo con la Ley Orgánica con vigencia a partir de 1976, existen cuatro Ombudsman, que se distribuyen por turno todos los asuntos, incluyendo los militares, y uno de ellos actúa como Presidente.⁹

A partir de la Constitución de 1809, en Suecia, el control de los funcionarios es ejercido por dos Instituciones separadas: el JK a nombre del Rey y del Consejo, y el J.O. a nombre del Parlamento.

Como ya se mencionó anteriormente el cargo de los Ombudsman Parlamentarios se remonta al año de 1809 en Suecia, habiendo sido creado en un principio para dar al Parlamento un medio de control del cumplimiento de las leyes y ordenanzas por parte de todos los jueces, funcionarios públicos y oficiales militares.

Existen cuatro Ombudsman Parlamentarios, elegidos por un período de cuatro años. Uno de ellos es el Jefe de Administración, que es responsable de la marcha de esta Institución y que establece la orientación principal de las actividades.

⁹Rowat, Donald C. Ob. Cit. p. 54.

La supervisión ejercida por los J.O. se extiende a todas las dependencias y organismos estatales y municipales y al personal que los integra, así como a otras personas no mencionadas aunque ejercen autoridad pública. Pero hay algunas excepciones: los Ombudsmen Parlamentarios no supervisan a los titulares de ministerios ni a los Diputados Parlamentarios ni locales, cada Ombudsman tiene su respectivo campo de supervisión.

Quejas provenientes del público; cualquier ciudadano que considere que se ha faltado a sus derechos de alguna manera, puede someter una queja por escrito a los J.O., cada año son tratadas alrededor de 3,500 quejas de este tipo. De ellas, alrededor de una tercera parte demuestran, ya en una fase temprana, ser infundadas, por lo que pueden ser tratadas sumariamente. Los J.O. se concentran en aquellos casos que tienen importancia para establecer un equilibrio entre las exigencias de la comunidad y la libertad individual.

El Parlamento les ha dado a los J.O. poderes para decidir a discreción que casos se han de investigar. También se les ha autorizado remitir a otras dependencias u organismos gubernamentales los casos que por su índole deban ser examinados en primer lugar por esas instancias.

Inspecciones; los Ombudsmen Parlamentarios (J.O) siempre han tenido la misión de inspeccionar ocasionalmente a las autoridades que están bajo supervisión suya. En años recientes se han realizado frecuentes inspecciones en las dependencias centrales del gobierno, administraciones provinciales, tribunales, cárceles, puestos militares, etc.

Investigaciones; los Ombudsmen Parlamentarios (J.O) realizan también investigaciones que se extienden por períodos prolongados y a menudo conllevan una revisión de leyes vigentes y verificación de su aplicación. Las propuestas de control de esta índole les llegan a los J.O. de diversas fuentes, muchas veces son cuestiones planteadas por la prensa o quejas del público. Para emprender una investigación, los J.O. no tienen que aducir ninguna causa.

Los J.O. actúan como fiscales especiales en caso de incumplimiento del deber en las funciones públicas, contando asimismo con poderes para adoptar medidas disciplinarias en tales casos.

Supervisión; los Ombudsman Parlamentarios gozan de plena autonomía en relación con el Parlamento que, sin embargo, no tiene atribuciones para promulgar órdenes. Por otra parte, el informe oficial de los J.O. es examinado por una de las comisiones parlamentarias permanentes. Una vez que ha verificado el contenido del informe a grandes rasgos, la comisión presenta su juicio por escrito al Parlamento.

También se puede decir que los medios de difusión hacen de organismos de control de los Ombudsman Parlamentarios, ya que con frecuencia inician debates en torno a casos controvertidos.

Con la Constitución de 1809, la Cancillería de Justicia se convirtió en una autoridad independiente bajo el Rey y su Consejo, pero sin que estuviera obligado a una posición fija como la de los consejeros o ministros.

Las obligaciones del Canciller de Justicia aún se conservan y son clasificables en cuatro grupos:

- 1.- Asesor Legal del Consejo.
- 2.- Representante de la Corona como Procurador General en casos de interés del Estado.
- 3.- Vigilante a nombre de la Corona de todos los Servidores Públicos.
- 4.- Las demás obligaciones que básicamente son por violaciones a la Ley de Libertad de Prensa y la vigilancia a los abogados para que se adhieran a los principios de prudencia y de ética.

Destaca como principal función la tercera, ya que todos los funcionarios, salvo los Ombudsman y los consejeros están sujetos a su vigilancia.

La función principal del Ombudsman es la de vigilar la forma en que los jueces, los funcionarios del gobierno y otros servidores públicos observan las leyes, y las de acusar a quienes actúen ilegalmente en el cumplimiento de sus funciones.

Entre las obligaciones del Ombudsman está la de presentar un informe anual ante el Parlamento dentro del cual una comisión lo examina y presenta un juicio por escrito. Este informe se distribuye entre todos los funcionarios y además de contener una relación de los asuntos tratados, da a conocer de acuerdo a sus investigaciones la condición de

la administración del reino .

Para el cumplimiento de sus obligaciones el J.O. tiene diversas facultades, destacando las siguientes:

1.- Decidir a discreción que casos se han de investigar. Para emprender cualquier investigación no es necesario que se aduzca alguna causa.

2.- Acceso a todos los documentos y para ello, todos los funcionarios tienen la obligación de entregar informes que el J.O. solicita.

3.- Tiene la facultad de acusar, sin embargo para los suecos, en la mayoría de los casos, basta una crítica a la decisión o un regaño público para que el servidor público corrija su conducta.

4.- Remitir a otras dependencias u organismos gubernamentales los casos que por su índole deban ser examinados en primer lugar por esas instancias.

5.- Actúan también como fiscales especiales en casos de incumplimiento del deber en las funciones públicas, pudiendo asimismo adoptar medidas disciplinarias. Puede y con éxito, solicitar resarcimiento de daños o compensación para el quejoso.

Un aspecto importante de esta Institución , es el de la publicidad. De acuerdo a las leyes suecas, todos los ciudadanos tienen libre acceso, salvo raras excepciones, a toda clase de documentos oficiales y de igual forma, todas las quejas, las explicaciones de los funcionarios y las decisiones del Ombudsman son públicas. En tal publicidad administrativa radica, en mucho, su enorme poder sobre la opinión pública, ya que esto significa que la prensa tiene acceso a los documentos y expedientes que se manejan en las oficinas.

El Ombudsman es totalmente independiente no sólo del gobierno, sino también del propio Parlamento, porque sólo dependen de la ley, decide por sí mismo los problemas y no recibe instrucciones de nadie.

Donald C. Rowat, señala las características de la Institución del Ombudsman, según se ha desarrollado en Suecia:

- 1.- El Ombudsman es un cargo del Poder Legislativo, no del Ejecutivo.
- 2.- Los cuatro Ombudsman presentan un informe anual que es revisado por una comisión parlamentaria.
- 3.- Es un investigador imparcial, independiente hasta del Parlamento.
- 4.- Su cargo está regulado por la Constitución.
- 5.- No tiene facultad para anular o revocar una decisión. Sólo cuenta con la facultad de investigar y en caso de que considere que se cometió una injusticia propone que se remedie. Puede supervisar incluso a los tribunales.
- 6.- Su autoridad se basa en su independencia y su prestigio. La principal arma está en la publicidad que puede dar al problema en sus informes y a través de la prensa.
- 7.- El proceso se inicia y se lleva a cabo en forma directa, informal, rápida y económica.
- 8.- La mayor parte del trabajo se centra en asuntos de ilegalidades que afectan a la libertad del sujeto.¹⁰

Existen en Suecia, cinco funcionarios conocidos como "los Ombudsman, nombrados por el gobierno". Estos son el de la "Libre Competencia"; cuyas actividades sustentadas en la Ley de Defensa de la Competencia de 1982; el de "Los Consumidores", para garantizar el cumplimiento de la Ley de Prácticas Comerciales y la Ley contra Términos Contractuales Impropios; para la "Igualdad entre los Sexos"; para promover la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer en lo referente al trabajo, condiciones laborales y en general para el cumplimiento de la Ley para la Igualdad de Sexo en las Relaciones Laborales que entró en vigor en 1980; el Ombudsman "Contra la Discriminación Etnica"; y finalmente, el de la "Prensa"; establecido en 1969 para vigilar la moralidad periodística y su titular es designado por un comité especial en el que interviene el J.O., los Colegios de Abogados y el Club de Prensa.

¹⁰ Rowat, Donald C. "El Ombudsman en el mundo". Ed. Teide Barcelona. 1990. p. 4 y s.s.

Los titulares de los demás Ombudsman son designados por el Rey en consejo de ministros. Estos funcionarios han recibido el nombre de "Ombudsman" por la similitud de facultades con los del Parlamento, sin embargo, corresponden a la clasificación del Ombudsman Ejecutivo.¹¹

Con el transcurso del tiempo, la figura del Ombudsman de Suecia, fue imitado por otros países, pero es conveniente señalar que una Institución de esta naturaleza no se pueda transferir simplemente de un país a otro, debe flexibilizarse para que se adapte al sistema legal, a las tradiciones e incluso a la cultura de cada país.

B) FINLANDIA

La historia jurídica y constitucional de Finlandia tiene dos influencias bien claras que están determinadas por su anexión al reino de Suecia primero, y su posterior dominación por la Rusia Zarista, cuando a consecuencia de la paz, de Friedric Shamm (1809), Finlandia pasó a manos de Rusia como Gran Ducado, autónomo y constitucional. Ambos hechos surten efectos en el tema de la protección del ciudadano frente a la administración y, sobre todo, en la configuración del moderno Ombudsman Finlandés.

A mediados del siglo XVIII se modifica la posición del JK y de ser designado por el Rey y ser un agente del Ejecutivo, pasa a detentar un puesto de confianza de los cuatro Estamentos cuyos cuerpos representativos son los que los designan. Durante este breve intervalo de (1776 a 1772) puede ser visto como un precedente del Ombudsman (Justitie Ombudsman), fundado en 1809 en Suecia por los cuatro Estamentos. En este período el JK finés se convierte en auténtico defensor del ciudadano, adquiere gran popularidad y prestigio, hecho decisivo cuando al obtener Finlandia su independencia es recibido con gran aceptación.

Finlandia al separarse de Suecia en 1809 y formar parte del Imperio Ruso llevó consigo la Institución del Canciller de Justicia.

El modelo del Ombudsman Sueco fue implantado al independizarse

¹¹Boletín publicado por el Instituto Sueco, como parte del Servicio Sueco de Información en el Extranjero. Este Boletín puede ser consultado en la Embajada Sueca.

de Rusia en el Acta Constitucional de 1919 y sus actividades fueron reglamentadas por ley el 10 de Enero de 1920.¹²

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, Finlandia logró su independencia de Rusia y promulgó la Constitución Política del 17 de Julio de 1919, en cuyo artículo 49, sección I, enmendada el 15 de Enero de 1971, en donde establecía:

"En cada período regular de sesiones del Parlamento, y de acuerdo con el procedimiento previsto para la elección del Presidente del mismo, se elegirá por el plazo de cuatro años a una persona conocida como eminentemente experta en las leyes, a efectos de supervisar, como Ombudsman del Parlamento, y a fin que de acuerdo con las instrucciones que éste le dará, defienda dichas leyes en el funcionamiento de los tribunales y de otras autoridades.

Si el Ombudsman falleciere o resignare su cargo antes del final del plazo de duración del mismo, el Parlamento podrá elegir un nuevo Ombudsman para que se sirva por el resto del plazo. De acuerdo con el mismo procedimiento y por el mismo plazo, deberá ser elegido un Ombudsman Asistente, el cual asistirá al Ombudsman, y, si fuere necesario, lo sustituirá, y un Diputado que, si fuere necesario, asumirá las obligaciones del Ombudsman Asistente, si éste se hallare impedido de hacerlo.

El Ombudsman tiene el mismo poder que el Canciller de Justicia (JK), de asistir a las sesiones del Consejo de Estado (Consejo de Ministros), de los tribunales y entidades públicas, de obtener información de los archivos de procedimientos de aquel consejo y de los ministerios, de los tribunales y de otras entidades oficiales, y puede con la responsabilidad prevista en la ley para los fiscales públicos; formular cargos o mantenerlos por errores de los funcionarios o negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones.

El Ombudsman debe presentar al Parlamento un informe anual sobre el desempeño de su cargo, sobre el estado de la aplicación de las leyes y sobre los defectos que haya hallado en la legislación".¹³

El Parlamento Finlandés adoptó una serie de instrucciones para el Ombudsman Parlamentario con fecha 19 de Diciembre de 1919, enmendadas el 8 de Febrero de 1928 y el 1o. de Enero de 1972.

El Ombudsman tiene derecho ilimitado de inspeccionar todas las oficinas e instituciones públicas y autoridades y estar presente en la toma de decisiones de cualquier autoridad pública, igual que en las

¹²Rowat, Donald C. Ob. Cit. p. 98.

¹³Quinzio Figueiredo, Jorge Mario. "El Ombudsman", "El Defensor del Pueblo". Ed. Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 1992. p. 40-41.

reuniones del gabinete. Tiene, asimismo, acceso ilimitado a todos los documentos.

Tiene facultades para inspeccionar prisiones y otros lugares de detención, como también las unidades de las fuerzas armadas para obtener información sobre el tratamiento de la gente detenida y el personal militar y puede también actuar en juicio.

Su preocupación principal es la de corregir los abusos administrativos. Procede según su propio criterio acerca de las medidas por adoptar en un caso particular.

Puede denunciar a un funcionario u ordenar su enjuiciamiento, poder que se extiende a todos los funcionarios y autoridades. No tiene poder para ordenar medidas disciplinarias contra un funcionario; pero puede recomendar que se tomen dichas medidas y, por lo general, son escuchadas dichas recomendaciones.

Lo más importante es la publicidad que se da a las recomendaciones del Ombudsman, mediante el informe anual y la información que da la prensa de los casos cuando se ha tomado cualquier decisión.¹⁴

La Institución del Ombudsman en un principio no tuvo importancia, al grado tal que en 1932, se pensó en su abolición, no obstante con el tiempo fue adquiriendo importancia hasta ser comparable a la del Canciller de Justicia.

Las únicas diferencias respecto al Canciller de Justicia Finlandés están en el que el Ombudsman es un órgano del Poder Legislativo, nombrado por éste para un período de cuatro años, las obligaciones y facultades son más o menos las mismas que las del Canciller de Justicia.

Legalmente a ambas Instituciones se les considera como guardianes supremos de la ley y vigilan la actividad de los funcionarios públicos; una diferencia es que el Ombudsman no tiene competencia respecto de los actos oficiales del Presidente y entre ellos no pueden interferir en sus decisiones, aunque pueden dar opiniones contrarias a los mismos.

Es el Parlamento el que elige al Ombudsman por un período de

¹⁴Ibidem p. 42.

cuatro años, que coincide con el período del Órgano Legislativo y puede, sin estar obligado, ser Fiscal. Además tiene facultad de formular amonestaciones, solicitar que se anulen decisiones, investigar oficinas y actividades de los funcionarios, presentar anualmente un informe al Parlamento y en general las mismas que el modelo sueco.

Las disposiciones que rigen a la Institución del Ombudsman siguen al pie de la letra casi todas las disposiciones suecas, con las siguientes diferencias:

a) El Ombudsman es elegido por los miembros del Parlamento por votación mayoritaria. Se integra por un solo funcionario, a diferencia de Suecia que existe una Institución conformada por cuatro. En la reforma constitucional de 1971, se creó el cargo de Ombudsman Adjunto.

b) La duración del cargo es de cuatro años por lo que coincide con el período del Órgano Legislativo, y no puede ser removido por ninguna causa, salvo la comisión de una falta grave.

c) Su competencia abarca la fiscalización tanto de la administración central como la local y municipal, la Iglesia Luterana; los tribunales de justicia y las fuerzas armadas. Tiene asiento en el Parlamento y puede asistir a los consejos de ministros oponiéndose a sus acuerdos. Interviene en problemas político-administrativos, lo que le da la oportunidad de entrar de lleno en el juego político.¹⁵

"Las quejas deben ser presentadas al Ombudsman por escrito, sin embargo en la práctica, el quejoso puede presentarse en la oficina del Ombudsman y formularla oralmente, y uno de los miembros de la oficina la resume por escrito. Un gran número de quejas llegan por correo, incluso son muy abundantes las quejas por teléfono, que naturalmente, han de ratificarse compareciendo ante el Ombudsman."¹⁶

Se le da gran importancia en Finlandia a las inspecciones que el Ombudsman realiza a instituciones penitenciarias, comisarías de policía, campos de trabajo, fuerzas armadas, tribunales, autoridades municipales, gobierno local, hospitales, etc, ya que efectúa verificaciones esporádicas destinadas a evitar eventuales errores.

¹⁵Aguilar Cuevas, Magdalena Ob. Cit. p. 41.

¹⁶Ibidem p. 42.

Además de las inspecciones periódicas, multas a funcionarios, etc., el informe anual al Parlamento sigue siendo en el caso finés un instrumento de primera magnitud. La publicidad del mismo y su directa conexión con los medios de información social completan el cuadro de los medios de control preventivos y represivos de que está dotado.

"Los informes anuales generalmente contienen: estadísticas, generalidades de su actividad inspectora, ejemplos de quejas formuladas y que medidas se adoptaron, como cambios en la legislación, sugerencias que se hicieron a la administración, reapertura de procesos ante los tribunales o correcciones administrativas, que cargos se hicieron, contra cuales funcionarios o cualquier otro tipo de crítica; y algunos otros casos importantes en los cuales se interesó el Ombudsman."¹⁷

El informe elaborado por el J.O. comprende un anexo en el que se presenta al Parlamento una relación de acuerdos adoptados por el Organo Legislativo, y que nunca fueron cumplidos o llevados a cabo por el gobierno así como una relación de los que sí lo fueron.

C) DINAMARCA

En Dinamarca se dio una Constitución democrática en el año de 1894, revisada el 5 de junio de 1915, el 10 de Septiembre de 1920 y posteriormente el 5 de junio de 1953.

"Una ley dispondrá que el Folketing (Parlamento) nombre una o dos personas, que no sean miembros del Folketing, para vigilar la administración civil y militar del Estado".¹⁸

Al discutirse la ley que sirvió de base a esta vigilancia se caracterizó a este funcionario, denominado el Ombudsman, como el protector del hombre de la calle contra las injusticias, los actos arbitrarios y los abusos de poder de parte de las autoridades.

"El Ombudsman Danés, mediador del Parlamento, fue creado por ley No. 203, del 11 de Septiembre de 1954, y entró en funciones el 1o. de Abril de 1955. La Ley del Ombudsman se completó por instrucciones adoptadas el 22 de Marzo de 1956, reformada por leyes No. 250, del 11 de Junio de 1959; No. 142, del 17 de Mayo de 1961 y No. 258, del 9 de Junio de 1971."¹⁹

¹⁷Ibidem p. 44.

¹⁸Quinzio Figueredo, Jorge Mario. Ob. Cit. p.42.

¹⁹Ibidem p. 43.

El Ombudsman Danés no es sólo protector del hombre medio, sino que también es el órgano jurídico del control y de reclamación de la sociedad, convirtiéndolo en una Institución dentro de la democracia danesa, dándole a ésta un carácter más humano.

Según la Ley del Ombudsman, éste es elegido por el Parlamento y desempeña su cargo hasta la elección de uno nuevo y no puede, sin el consentimiento del Parlamento, continuar desarrollando sus funciones más de seis meses después de una elección general, y se puede prescindir de sus servicios si pierde la confianza del Parlamento.

El Ombudsman controla toda la administración civil y militar y gran parte de la local, puede, incluso, adoptar sanciones contra la administración de un ministro. Los altos funcionarios y sus subordinados son sometidos a su autoridad, pudiendo exigir que sean tomadas las medidas disciplinarias que juzgue necesarias.

Las únicas limitaciones a una reclamación son que el negocio haya sido llevado ante dos jueces de apelación y que el reclamo no sea anónimo.

Es necesario que el reclamo concierna a la administración, ya que no puede inmiscuirse en cuestiones políticas ni puede reclamarse por una decisión política del Parlamento o de los consejos municipales; pero sí los que conciernen a la administración de las decisiones.

Tampoco puede ocuparse de los casos concernientes a los juzgamientos de los tribunales.

Es conveniente mencionar que en Dinamarca el primer Ombudsman fue designado el 29 de Marzo de 1955, siendo el Profesor de Derecho Penal de la Universidad de Copenhague, Stephan Hurnitz, que estuvo en el cargo hasta el año de 1970, a él se debe en gran parte el éxito de esta Institución en el mundo, se dedicó con gran efectividad a desempeñar sus funciones, y se consagró a expandir por diversos países dicha figura a través de conferencias y trabajos, lo que le valió el calificativo de "Apóstol del Ombudsman".²⁰

El concepto de funcionario es muy amplio en Dinamarca ya que se

²⁰Ibidem. p. 44.

considera como tal a todo empleado oficial que ejerza funciones de control o de mando, así como los que están en la nómina nacional, de este modo se concibe como funcionarios a los profesores universitarios, incluso a los funcionarios civiles que trabajan para la Iglesia Luterana.

El Ombudsman es electo por un período de tres años -que coincide con el del Parlamento-, con posibilidad de reelección y el requisito principal, de acuerdo al artículo 2 de las instrucciones del Parlamento, es una amplia formación jurídica. La destitución del cargo, puede dar lugar con la simple pérdida de confianza del Parlamento.

Es independiente tanto del gobierno como del Organo Legislativo, ya que éste no puede darle instrucciones de carácter particular, sino directivas generales, pero en cambio el citado funcionario debe enviar al Parlamento un informe anual de sus actividades.

Existe una Comisión Parlamentaria que es la que vigila la independencia del Ombudsman en el ejercicio de sus funciones. Esta comisión especial para el Ombudsman es la que determina las reglas para el cumplimiento de su gestión y la que recibe su informe anual, así como sus dictámenes y los comunica al Parlamento.

Quedan fuera de su competencia las deliberaciones del Consejo Municipal, del Jefe del Estado y de los Tribunales de Justicia.

"A diferencia del régimen sueco, en que la responsabilidad del funcionario judicial o administrativo alcanza la patrimonial y aún la penal, el Ombudsman Danés buscará excepcionalmente la reparación del daño, por lo que su control es preferentemente preventivo y no represivo. Si el perjuicio no ha producido todos sus efectos, el Ombudsman recomienda reconsiderar el acto administrativo y de no ser ello posible sugiere no volver a realizar la irregularidad, y en su caso considera la posibilidad de indemnizar. Este fin preventivo reaparece en su informe anual, ocasión, en que se denuncian las lagunas legales y reglamentarias y se proponen las medidas consideradas útiles para reforzar las garantías jurídicas o el mejoramiento de la administración."²¹

La puesta en marcha de la acción del Ombudsman puede realizarse de oficio o a iniciativa de parte, puede hacerlo por escrito o en forma oral.

²¹Aguiar Cuevas, Magdalena. Ob. Cit. p. 46.

En cualquier caso es regla de oro la falta de formulismo procesal, imperando el antiformalismo, sólo se exige la firma en la queja, a efecto de responsabilizar mínimamente al actor y de la exigencia de aportación de cuantos datos o documentos puedan ser útiles para la investigación.

Por último es de mencionarse que es grande la similitud que presenta el Ombudsman Danés con el modelo original; en cuanto a su forma de designación, responsabilidades ante el Parlamento que los elige, su status, su independencia y al fin principal que persigue.

D) NORUEGA

Con anterioridad al establecimiento formal del Ombudsman o Defensor del Pueblo del Parlamento hay antecedentes de esta figura desde el siglo XIX.

En 1822, en que Noruega, estaba unida a Suecia, el Rey creó el "General Prokuror", que debía vigilar y fiscalizar a los funcionarios públicos en nombre del Rey. Este personaje fue resistido por la administración, llegando posteriormente, a ser suprimido.

Con fecha 21 de Abril de 1952 el Parlamento (Storting) estableció un cargo de Defensor del Pueblo para las fuerzas armadas. Se nombró una comisión de siete miembros por períodos de cuatro años. El Presidente de la comisión recibe el título de "Defensor del Pueblo para la Defensa".

Su objetivo es contribuir a asegurar los derechos humanos del personal de la Defensa. La tarea primordial es ocuparse de los casos concernientes al personal que está cumpliendo el servicio militar y de cualquier otro que esté legado al servicio de la Defensa. Los casos pueden ser planteados por el soldado individualmente, por grupos de soldados o por sus representantes.

El 23 de Noviembre de 1956, el Parlamento estableció un sistema similar para aquellos que prestan servicios civiles, o sea aquellos que por razones de conciencia han sido eximidos del servicio militar, cumpliendo otro tipo de servicio.

En 1960 se presentó al Parlamento un proyecto de ley para la

creación del cargo de Ombudsman o Defensor del Pueblo. El mundo se basó en el Ombudsman Sueco y especialmente en el Danés.

La Ley del Defensor del Pueblo se concretó el 22 de Junio de 1962, entrando en vigor el 1o. de Enero de 1963.

La ley fue regulada por normas de procedimiento del 10 de Febrero de 1967 y otra sobre el acceso público a la administración de 19 de Junio de 1970, por ley de 22 de Marzo de 1968, se amplió su campo de actividad abarcando a los municipios y provincias, entrando en vigencia el 1o. de Enero de 1969.

Posteriormente sufrió una nueva modificación el 8 de Febrero de 1980, entrando en vigencia el 8 de Marzo de 1980. Al mismo tiempo, por medio de enmiendas en el Código Penal, se establecieron reglas que protegen las declaraciones del Defensor del Pueblo.

El Defensor del Pueblo en Noruega está establecido por ley ordinaria y no por disposición constitucional.

La ley consta de 15 artículos determinando la forma de su elección, que se hace después de cada elección del Parlamento. Su duración es de cuatro años y para ser elegido debe poseer los requisitos exigidos para ser Juez del Tribunal Supremo. Desempeña su cargo en forma soberana e independiente del Parlamento, a quien debe informar anualmente de su labor, su tarea es asegurar que no se cometan injusticias contra los ciudadanos por parte de la Administración Pública.

Las quejas se tramitan lo más informalmente posible y el Defensor del Pueblo puede exigir de los funcionarios públicos toda la información necesaria para el ejercicio de su función y aún puede exigir pruebas presentadas ante los tribunales. Tiene acceso libre a todo órgano administrativo. No puede tomar decisiones o anular las tomadas por órganos administrativos; pero en la práctica, se siguen sus recomendaciones.

La ley está complementada en la actualidad por un reglamento de fecha 19 de Febrero de 1980.

Tanto el Ombudsman como sus auxiliares pueden actuar de oficio. Manda un informe anual al Organo Legislativo y al Ministro de la

Defensa, además resuelve las consultas que le presenta la Comisión Militar Parlamentaria, el Ministro de la Defensa y el Comité del Comandante en servicio en materias propias de su competencia.

El Sivil Ombudsman es elegido por el Storting (Parlamento) por un período de cuatro años, debe ser un jurista de reconocido prestigio sin relación con ningún partido político, cuyo deber es asegurar que la Administración Pública no cometa injusticias contra los ciudadanos y que las decisiones de los funcionarios y órganos del Estado no dañen a los ciudadanos ni descuiden o incurran en error.

Su ámbito de competencia se extiende a la administración central y a la local aunque en el caso de ésta última se han adoptado medidas de tipo preventivo para evitar una excesiva intromisión sobre el gobierno local. Queda también bajo su control la iglesia, mas no en asuntos doctrinales. Está excluido de investigar a los órganos judiciales, y tampoco puede conocer los actos del Rey en consejo.

Los Ministros, en cuanto jefes administrativos de su departamento, se encuentran sometidos a la posible fiscalización del Ombudsman aunque no puede éste actuar sobre los acuerdos del Consejo de Ministros, en cuanto que es el Parlamento quien directamente cumple esta labor.

La competencia del Ombudsman Noruego, es más limitada que la Sueca y aún, que la Danesa, el signo característico del Ombudsman Noruego es su actuación preventiva.

El plazo para presentar la queja ante el Ombudsman es de doce meses, contados a partir de la fecha en que se produjo o notificó el acto de la misma.

El procedimiento carece de formalidades, ya que sólo se necesita firmar la queja y aportar el mayor número de pruebas posibles, pero si el Ombudsman tiene conocimiento de que un asunto que es objeto de queja ante él, se tramita al mismo tiempo por un tribunal, paralizará de inmediato sus actuaciones y esperará el resultado de la sentencia.

Además de su actuación a iniciativa de parte también puede actuar de oficio a partir de las informaciones aparecidas en los periódicos y que considera deben ser investigadas, o bien como resultado de sus diversas

giras de inspección.

Las personas que se encuentran privadas de su libertad en establecimientos penitenciarios, comisarías de policía, hospitales psiquiátricos, etc., encuentran en el Ombudsman una especial protección garantizada por el total secreto y protección que se le brinda a los escritos que son referidos a la Institución .

No posee el poder de sancionar ni perseguir penalmente a los funcionarios, ni siquiera el de solicitar que una autoridad competente lo haga, debe limitarse a expresar su opinión sobre los hechos objeto de su competencia, esto lo hace principalmente en su informe anual al Parlamento, que es dado a la publicidad.

La Institución Escandinava se desarrolló asombrosamente a partir de la Segunda Guerra Mundial de tal manera que se transformó en una Institución prácticamente universal.

De todo lo anterior y a pesar que el Ombudsman tomó como ejemplo las Instituciones de Suecia y Dinamarca, podemos para concluir, mencionar algunos aspectos peculiares:

a) Además del informe anual que cada uno de ellos debe enviar al órgano legislativo para su discusión -el de asuntos militares también debe remitirse al Ministro de la Defensa- los casos especiales que les confiere el mismo Parlamento deben figurar en una comunicación específica.

b) El Ombudsman en materia civil conoce de la actividad de las autoridades administrativas, con exclusión de los órganos jurisdiccionales, en lo cual se aproxima al funcionario danés pero se separa de éste último en cuanto su competencia para apreciar los actos discrecionales, está limitada a las infracciones evidentes de la razonabilidad administrativa.

c) El Ombudsman que vigila la actividad de las fuerzas armadas, es el Presidente de un comité central de siete miembros, que constituyen el órgano superior de los diversos comités representativos que se introdujeron de 1912, pero que fueron perfeccionados en 1948 y 1950, en cada una de las unidades militares, de manera, que tanto el citado Ombudsman como sus auxiliares pueden actuar de oficio, a instancia de

los miembros individuales de las fuerzas armadas, pero también a solicitud de los referidos comités representativos.

d) Existe, según el ejemplo del derecho sueco y a partir de 1973, un Executive Ombudsman para la protección del débil en el consumo, que recibe la denominación de Torbrukombudsman designado por el gobierno, y con funciones similares al modelo sueco.²²

De las actividades del Ombudsman, probablemente la más importante sea el control que ejerce para garantizar que los procesos gubernamentales se ajusten a los requisitos de la Ley de Asuntos Gubernamentales y a las buenas prácticas gubernamentales.

La conciencia de que existe este organismo de control, ante el cual es probable que tenga que rendir cuentas una dependencia gubernamental, hace que los servidores públicos eviten tomar a la ligera el proceso gubernamental, contribuye así a lo que, según la ley; constituye la labor del Ombudsman: asegurar que el gobierno no cometa injusticias en contra del ciudadano común.

III.- ANTECEDENTES HISTORICOS EN OTROS PAISES

A) ALEMANIA

En Alemania se encuentra, implantado un Ombudsman para las fuerzas armadas.

A instancia del Diputado Social demócrata Ernst Paul, se propuso una enmienda constitucional, modificándose el artículo 45 de la Ley Fundamental Alemana de 23 de Mayo de 1949, el 19 de Marzo de 1956, quedando dicha disposición de la siguiente manera:

"ARTICULO 45 b (Comisionado para Asuntos de la Defensa). Para defender los derechos fundamentales y con carácter de órgano auxiliar del Parlamento Federal en el ejercicio del control Parlamentario se nombrará a un Comisionado del Parlamento Federal para Asuntos de Defensa. La reglamentación se hará por Ley Federal",²³

²²Fix Zamudio, Héctor. "Protección Jurídica de los Derechos Humanos" Estudios Comparativos. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1991. p. 194.

²³Quinzio Figueiredo, Jorge Mario. Ob. Cit. p. 48.

Derivado del mandato mencionado se dictó la ley del 26 de Junio de 1957, Ley del Ombudsman Militar del Bundestag, cuyo artículo 2o. le otorga competencia cuando existan indicios de haberse cometido una violación de los derechos fundamentales de los militares o de los principios de la dirección interna, tendiendo a desarrollar en los militares las fuerzas morales, intelectuales y espirituales, a promover la instrucción militar y a hacer de cada soldado un ciudadano consciente de sus responsabilidades.

El Ombudsman Militar dura cinco años en su cargo y puede ser reelegido, tiene facultades para realizar visitas, sin aviso previo, a los destacamentos o cuerpos de las fuerzas armadas y tomar contacto directo con la tropa.

Carece de poderes decisorios y sólo actúa mediante recomendaciones. Debe informar anualmente al Parlamento acerca de sus gestiones.

El 3 de Mayo de 1974 se creó el Comisionado Parlamentario de la Legislatura de la Provincia de Renania, -Palatinado con la función de tutelar los derechos de los gobernados frente a las autoridades administrativas locales. Puede actuar de oficio o a través de quejas enviadas a la Legislatura. Igual que los Ombudsman Escandinavos, realiza investigaciones y dirige a las autoridades respectivas las recomendaciones pertinentes.

En 1977, a nivel federal, se establecía un Comisionado para la Protección de la Información.

Alemania ha tenido poca experiencia práctica con respecto al Ombudsman como Institución, por una razón muy sencilla. Excepto por ciertas Instituciones, como el Comisionado de Defensa, el Comisionado Federal para la Protección de Información en los diversos Lander -o estados federados- y el Comisionado para Asuntos Ciudadanos en Renania, -Palatinado, el Ombudsman "clásico" no existe en la República Federal Alemana a nivel federal, el Comité de Peticiones del Bundestag Alemán es responsable de manejar las solicitudes o quejas de los ciudadanos, y casi todos los estados federados han adoptado este modelo para manejar solicitudes y quejas a través del Parlamento. De hecho, tras la unificación alemana se establecieron comités de peticiones en los Parlamentos Estatales de los cinco nuevos estados federados, y

no se habló mucho sobre la alternativa de establecer el cargo de Ombudsman.²⁴

En la actualidad, muchos habitantes de los nuevos estados federados están escribiendo al comité de peticiones para pedir ayuda sobre los múltiples problemas que enfrentan. El número de peticiones recibidas se ha incrementado substancialmente desde la unificación alemana. Mientras que en 1989 el comité de peticiones recibió 13,600 peticiones, esta cifra aumentó aproximadamente a 22,000 durante el primer año posterior a la unificación. Estas cifras establecen la importancia práctica de la función del Comité de Peticiones.

Con lo mencionado no se quiere decir que nunca se consideró en la República Federal la introducción de un Ombudsman. A partir del primer término electoral, el Bundestag Alemán remitió al comité de peticiones las peticiones que se dirigieron, pero la introducción de un Ombudsman se siguió discutiendo durante largo tiempo. En 1968 un grupo de trabajo interparlamentario y la junta de presidentes de los Parlamentos Estatales Alemanes, manifestaron su oposición al sistema del Ombudsman. En 1976 la comisión de estudio sobre asuntos relacionados con la reforma constitucional establecida por el Bundestag llegó a la misma conclusión en su informe final.

La idea básica implícita en estas consideraciones es que, en un sistema de gobierno parlamentario, el Parlamento es responsable de la legislación por una parte, y del control del gobierno y la administración por la otra. Este control incluye aquellos casos en los que los ciudadanos individuales consideran que se han infringido sus derechos por actos y omisiones del Poder Ejecutivo. A través de la labor del comité de peticiones, el Parlamento logra tener una perspectiva general de las fallas de las disposiciones jurídicas y acciones administrativas y de los problemas que de ellas se derivan.

De esta manera el comité de peticiones se convierte en un "sistema de advertencia anticipada de los problemas sociales". El Parlamento puede entonces proponer medidas apropiadas e incluso preventivas, o llevar a cabo por sí mismo las gestiones necesarias.

La discusión sobre las posibilidades de introducir un sistema de

²⁴Claes, Eklundk. Ob. Cit. p. 15.

Ombudsman ha conducido finalmente a una mejora en la labor del comité de peticiones.

De todo lo anterior puede concluirse que el comité de peticiones del Bundestag Alemán opera eficientemente, que es bien conocido entre la población y que goza de su confianza, como lo indica el elevado número de peticiones recibidas, el comité cuenta con la autoridad necesaria para llevar a cabo acciones eficaces en beneficio de los ciudadanos.

B) FRANCIA

El 3 de Enero de 1973, se expidió la ley que creó una figura semejante al Ombudsman con el nombre de "Mediateur".

Es un intermediario entre los gobernados y los gobernantes, facultado para conocer de las anomalías en la prestación de servicios públicos por parte de las autoridades administrativas del Estado y de cualquier organismo que lleve a cabo una función de servicio público.

El titular de esta Institución es designado por el Poder Ejecutivo, pero no puede destituirlo salvo causa justificada calificada por el Consejo de Estado. ²⁵

Las quejas, como en el Reino Unido, no se reciben directamente por el "Mediateur" sino que le son turnadas por algún miembro de la Asamblea Nacional o del Senado que decida que deben ser turnadas al "Mediateur".

Esta Institución ha tenido gran éxito por el auxilio que presta al Consejo de Estado resolviendo con rapidez y sin procedimiento, formalidades estrictas y formulando recomendaciones para solucionar los problemas planteados.

La ley del 73, fue modificada por la ley del 24 de Diciembre de 1976, fuertemente influida por las figuras de Suecia y de Inglaterra.

El mediador es nombrado por seis años por decreto del consejo de

²⁵Organo Judicial Protector de los Derechos de los Administrados frente a las Autoridades Administrativas. Inspiración de los Tribunales Administrativos. p. 54.

ministros y su mandato no es renovable. Investiga las reclamaciones sobre el funcionamiento de las administraciones del Estado, de las colectividades públicas territoriales, de los establecimientos públicos y de todo organismo encargado de una función de servicio público, dentro de sus atribuciones no recibe instrucciones de ninguna autoridad.

No considera denuncias de funcionarios públicos o de otros empleados del Estado en contra de las autoridades públicas, ni puede intervenir en un proceso pendiente ni criticar una sentencia, pero sí puede conocer de la denuncia en contra de las fuerzas armadas.

Tiene derecho a exigir todos los documentos y registros que crea pertinentes, limitado sólo a los secretos de la defensa nacional, la seguridad del Estado o los asuntos extranjeros.²⁶

Está facultado para recomendar mejoramiento en la Administración Pública y en la legislación urgente; asimismo, si la autoridad no desea actuar de acuerdo a sus recomendaciones, puede solicitar la apertura de un procedimiento disciplinario o bien iniciar una acción judicial.

Anualmente debe presentar un informe de su actividad al Presidente de la República y al Parlamento, el cual es publicado.

C) PORTUGAL

El Ombudsman Parlamentario, se introdujo en Portugal con el nombre de Promotor de la Justicia. Se creó por el Decreto -ley del 21 de abril de 1975-, expedido por el gobierno provisional, y se constitucionalizó en el artículo 24 de la Carta Suprema del 25 de Abril de 1976, que lo transformó en un Comisionado Parlamentario, de acuerdo con el modelo escandinavo, ya que es designado por la Asamblea Nacional, y ante el mismo pueden los ciudadanos presentar directamente sus quejas por actos u omisiones de los poderes públicos, que estudia sin facultades decisorias, dirigiendo a los órganos respectivos, las recomendaciones pertinentes para prevenir y reparar injusticias.

El Proveedor de Justicia es un órgano público independiente, cuya función principal es la defensa de los intereses legítimos de los

²⁶Quinzio Figueiredo, Jorge Mario. Ob. Cit. p. 54.

ciudadanos asegurando a través de medios informales la justicia, la legalidad y el perfeccionamiento de la actividad de la administración pública.

Es designado por la Asamblea de la República por un período de cuatro años pudiendo ser reelecto por una sola vez, tiene la misma categoría que la de un Ministro de Estado, gozando de inmunidad penal.

El Proveedor de Justicia será ayudado en su cargo por uno o dos adjuntos que él nombre, su competencia abarca la administración central, regional y local, y servicios públicos, empresas públicas y personas colectivas de derecho público: quedan excluidas de su competencia los órganos de soberanía, las asambleas y gobiernos regionales.

Puede dirigir recomendaciones para que se corrijan los actos administrativos ilegales o injustos, señalar deficiencias en la legislación y sugerir las reformas legislativas necesarias; emitir dictámenes sobre cualquier asunto relacionado con su actividad, compete también al Proveedor de Justicia solicitar la inconstitucionalidad de cualquier norma, esta facultad la ha ejercitado con frecuencia.

El Proveedor de Justicia no puede anular, revocar o modificar las actas de los poderes públicos y su intervención no suspende el transcurso de los plazos. Debe enviar anualmente un informe detallado de sus actividades a la Asamblea de la República.²⁷

Por último es importante destacar que el Proveedor de Justicia puede actuar en base a las quejas presentadas por los ciudadanos, individual o colectivamente, o por iniciativa propia, pueden presentarse las quejas oralmente o por escrito, no existiendo plazo para presentarla.

D) ESPAÑA

Existen algunos antecedentes de la figura del Ombudsman en España, aunque difieren del actual Defensor del Pueblo.

Un antecedente sería el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Constitución Española de la República de 1931.

²⁷Aguilar Cuevas, Magdalena. Ob. Cit. p. 74.

Indudablemente que el espíritu jurídico humanista de España de protección de los derechos humanos se encarna en la Institución del Defensor del Pueblo.

La Constitución Política Española aprobada por las Cortes el 31 de Octubre de 1978, ratificada por el pueblo en referéndum de 6 de Diciembre del mismo año y sancionada por el Rey ante las Cortes el 27 de Diciembre de 1978, establece en el título I, capítulo cuarto, "De las Garantías de las Libertades y Derechos Fundamentales".

"Una Ley Orgánica regulará la Institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración dando cuenta a las Cortes Generales."²⁸

El Defensor del Pueblo se instaló formalmente el 30 de Diciembre de 1982.

La Institución del Defensor del Pueblo se llama Institución en el artículo 54 de la Constitución, los constituyentes quisieron que fuera una Institución .

La Ley Orgánica le confía a esta Institución , junto a otras, la legitimación activa para interponer Recursos de Amparo y de Inconstitucionalidad.

Conforme a la mencionada ley, el "Defensor del Pueblo", posee en cuanto a su funcionamiento las siguientes características:

1.- Es un Comisionado de las Cortes Generales creado por la Constitución Española y regulado por una ley.

2.- La elección debe llevarse a cabo mediante una votación favorable de las tres quintas partes de los miembros del Congreso y con la ratificación, de las tres quintas partes de los miembros del Senado deben reunirse para nuevas propuestas. Los adjuntos auxiliares son designados por el propio Defensor.

3.- Cualquier español mayor de edad con pleno goce de sus derechos civiles y políticos es elegible. El cargo es incompatible con todo

²⁸Quinzio Figueiredo, Jorge Mario Ob. Cit. p. 57.

mandato representativo, afiliación a un partido político o con funciones directivas en algún partido político y en general con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral.

4.- El período del cargo es de cinco años.

5.- No está subordinado a nadie ni a ningún órgano. No recibe instrucción alguna y desempeña sus funciones con autonomía y bajo su propio criterio.

6.- El procedimiento puede ser impulsado de oficio o a petición de parte. Las atribuciones del Defensor se extienden a la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones Públicas.

7.- En los casos en que el Defensor no actúe de oficio, la queja puede ser presentada por cualquier persona, física o moral, que tenga interés legítimo. El escrito de queja debe presentarse firmado e identificándose el promovente, y en un plazo máximo de un año a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos.

8.- No examina aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial; sin embargo, puede investigar sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas.

9.- Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente en las investigaciones e inspecciones, incluso puede solicitar documentos que tengan el carácter de secretos. En el caso de obstruir las investigaciones, se lleva a cabo un informe especial y puede incurrirse en el "delito de desobediencia".

10.- Puede de oficio ejercitar acción de responsabilidad contra todas las autoridades sin necesidad de previa reclamación. Asimismo, está legitimado para interponer los Recursos de Inconstitucionalidad y de Amparo.

11.- No tiene facultad para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, no obstante, puede sugerir la modificación de criterios utilizados o de las normas e instar a las autoridades administrativas a que ejerciten sus facultades de inspección y vigilancia. En general, formula advertencias, recomendaciones,

recordatorios y sugerencias en la adopción de nuevas medidas.

12.- Además de elaborar informes especiales según lo considere conveniente presenta a las Cortes un informe anual de la gestión realizada.

La Constitución Española no excluye la posibilidad de que las comunidades autónomas establezcan Ombudsman locales; a partir de 1981 comenzaron a crearse Defensores del Pueblo a nivel regional.

"Es cierto que el Ombudsman establecido en los países escandinavos tiene facultades similares a las del Ministerio Público en cuanto puede solicitar ante los tribunales ordinarios la aplicación de sanciones, inclusive de orden criminal, en contra de los funcionarios que incurran en faltas o delitos, lo que ocurre muy excepcionalmente, pero ninguno de ellos puede interponer demandas judiciales para la tutela de los derechos fundamentales o bien, para impugnar la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas que afecten los derechos de los administrados, por lo que debe estimarse como un instrumento innovador, el introducido en este aspecto por la Constitución Española."²⁹

IV.- RASGOS CARACTERISTICOS DEL OMBUDSMAN

Haciendo un análisis de lo escrito anteriormente, acerca del desarrollo que tuvo esta Institución en los diversos países, podemos considerar que las características fundamentales del Ombudsman son las siguientes:

1.- El órgano que elige al Ombudsman es el Parlamento de ahí que se denomine alternativamente como "Comisionado del Parlamento" o "Comisionado Parlamentario"

2.- Con el fin de proteger las características fundamentales de la Institución, está prevista en la Constitución e invariablemente es regulada por una ley.

3.- Aunque no siempre se expresa en el texto regulador de esta Institución, la persona que vaya a ocupar el cargo no debe pertenecer a ningún partido político, pues la neutralidad política es considerada como esencial.

²⁹Fix Zamudio, Héctor Ob. Cit. p. 210.

4.- El Ombudsman no depende de nadie, no está subordinado a ningún órgano público es decir, es independiente de toda presión parlamentaria o del gobierno. De lo contrario, le restaría autoridad moral para ejercer sus facultades y su eficacia se vería disminuida.

5.- Para facilitar los trámites, los ciudadanos tienen acceso directo al Ombudsman, dándole mayor confianza a los gobernados, debido a que, de esta forma, el trámite de las quejas no depende de ningún funcionario que sea miembro de alguno de los tres poderes. Además, esta relación directa con el Ombudsman, no requiere de abogado, procurador, ni mucho menos el pago de alguna cantidad.

6.- La investigación de las quejas y en general todo el procedimiento, se lleva a cabo en forma sumaria e informalmente, con acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso

7.- Las autoridades tienen la obligación de enviar toda la información requerida por el Ombudsman.

8.- Su competencia abarca el control de todo lo concerniente con la Administración Pública, incluida la de justicia y la militar, pero su actividad se centra principalmente en ilegalidades cometidas administrativamente.

9.- Elabora un informe anual o extraordinario ante el Parlamento con el resultado de sus gestiones, dándose publicidad al mismo y con inclusión en ocasiones de los nombres de los funcionarios especialmente implicados en una mala administración. Lo anterior sin perjuicio de que se presenten informes especiales. Esta publicidad de los informes es parte esencial para la eficacia de la Institución .

10.- Posee un relativo poder sancionador sobre los funcionarios o de propuesta de sanción a los organismos competentes para ello.

11.- Se ha constituido como parte esencial de los Ombudsman la publicidad de sus recomendaciones y sugerencias.

Debido a que los Ombudsman están reconocidos en la Constitución del país, los cuales son regulados por una ley aprobada por el Parlamento o la Asamblea Legislativa, esta figura se somete a discusión y por lo tanto, sufre variaciones que marcan la diferencia entre los distintos

Ombudsman de cada país.

Las variantes más importantes que se puedan establecer, son las siguientes:

1.- Designación por el Ejecutivo y no por el Legislativo. Por esta razón se considera que hay dos tipos de Ombudsman; el Parlamentario y el Ejecutivo. Cabe aclarar que esta distinción es únicamente con base en la designación, esta variante, aunque no significa dependencia del Ejecutivo, pone en riesgo la independencia de la Institución que es sustancial para el Ombudsman. La designación por parte del Legislativo es un medio más para garantizar la independencia del Poder Ejecutivo.

2.- El acceso no se realiza directamente al Ombudsman, sino a través de un Parlamentario. Esta modificación de poco sirve a la función eficaz del Ombudsman por el contrario, obstaculiza la agilidad para conocer los asuntos a tratar, quizás el motivo de esta variante sea por el recelo que de sus funciones tienen los parlamentarios, así como por la novedad que significa esta Institución .

3.- La competencia se limita, retirándole el control de la administración de justicia militar.

4.- Limitación en la publicidad de sus informes, prohibiéndose la inclusión del nombre de los funcionarios implicados.

5.- La potestad sancionadora en algunos casos desaparece.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES NACIONALES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

I.- ORGANISMOS GUBERNAMENTALES

El capítulo en cuestión, se refiere a aquellos órganos que no son jurisdiccionales, por lo tanto, no es de extrañarse que no se indique como antecedente el Juicio de Amparo. La Institución del Amparo, puramente mexicana, es sin duda un guardián del respeto a los derechos humanos, pero radicalmente distinto a la del Ombudsman y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Este capítulo, se refiere a los órganos creados por la autoridad gubernamental y que por ser similares al Ombudsman se pueden considerar como antecedentes gubernamentales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Procederemos en consecuencia a mencionar y analizar importantes órganos gubernamentales que fueron creados, principalmente, para la defensa de los derechos humanos, señalando sus principales características.

A).- PROCURADURIA DE LOS POBRES

El antecedente mexicano más antiguo se encuentra en la "Defensoría de los Pobres", de fecha 18 de Abril de 1847, creada por Ponciano Arriaga, cuyo objetivo era; "Defenderlos de las injusticias, atropellamientos y excesos que contra ellos se cometen frecuentemente, ya por parte de algunas autoridades, ya por la de algunos agentes públicos; pero no sólo eso sino, principalmente, mejorar la desgracia y miserable condición de nuestro pueblo, atender a la modificación y reforma de sus costumbres, y promover cuanto favorezca a su ilustración y mejor estar".³⁰

³⁰Castro y Castro Juventino V. "El Ombudsman y el Sistema Jurídico de México". "La Experiencia del Ombudsman en la actualidad". Memoria Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1992. p.141.

Sin embargo, no habiéndose implementado con hondura esta Institución, mas bien quedó como un propósito humanitario del movimiento de reforma en nuestro país, de origen liberal, que en un órgano dinámico que tendríamos que dar muestra de ser una figura evidentemente similar a la escandinava, aunque posterior a ella, y sin que al mismo pudiera entenderse como inspirado o construido por ese antecedente que no consta hubiere sido conocido por Ponciano Arriaga, o algún otro consejero de él.

Con objeto de procurar la defensa de los derechos humanos en nuestro país aparece esta Institución a nivel local, cuya finalidad era promover el respeto para las personas desvalidas ante cualquier exceso, agravio, vejación y maltrato. Los procuradores de pobres, bajo esta ley, tenían la obligación de exigir, a las autoridades competentes que las personas bajo su protección fueran atendidas de acuerdo al derecho y tomando en cuenta su situación de desventaja. Es quizá el primer intento, en México, de una figura jurídica semejante al Ombudsman Sueco.

La Ley de Procuradurías de Pobres en su artículo 1o. establecía que serían nombrados por el gobierno tres procuradores de pobres.

La naturaleza de esta ley se establecía en el artículo 2o. el cual mencionaba:

"ARTICULO 2o. Será de su obligación ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquellas se cometieren, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público."³¹

Del análisis del artículo mencionado podemos señalar que la Institución se creó única y exclusivamente para las personas desvalidas, exigiéndose la reparación del abuso causado a estas personas.

De esta forma las personas daban noticia a los procuradores del hecho injusto para que éstos, directamente se quejaran ante las autoridades, únicamente se recibían noticias de los excesos o agravios

³¹"Documentos y Testimonios de Cinco Siglos". Derechos Humanos. Compilación Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Manuales. México. 1991/9 p. 39.

cometidos contra las personas pobres.

La queja era una especie de recomendación que los procuradores realizaban ante la autoridad que debía conocer del agravio.

Los procuradores de pobres averiguaban los hechos y decretaban la reparación de la injuria o la inculpabilidad de la autoridad y tenían a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones; pero si el hecho merecía pena de gravedad, ponían al presunto responsable a disposición del juez competente.

Los procuradores debían visitar los juzgados, oficinas públicas, cárceles y lugares análogos para formular las quejas sobre los abusos que se pudieran cometer y podían pedir datos e información a todas las oficinas del Estado, según lo preceptuaba el artículo 18 de la ley, estableciendo que:

"Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar -y proteger la Institución - de esta ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto."³²

La vigencia de esta Institución no fue efectiva, ya que por los años de 1847, nuestro país se encontraba en constantes crisis de carácter político.

B).- ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL

COMO OMBUDSMAN JUDICIAL PARRAFO II Y III, Y COMO OMBUDSMAN JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL PARRAFO IV

Hemos considerado el artículo 97 constitucional como antecedente nacional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; toda vez que, desde nuestra perspectiva cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actúa en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 97 constitucional en sus párrafos segundo, tercero y cuarto, lo hace con funciones similares a las de la Comisión Nacional de Derechos Humanos u Ombudsman actuando así como Ombudsman Judicial u Ombudsman Judicial en Materia Electoral, según sea la materia que investiga.

³²ibidem p. 40.

Las facultades anteriores que también podríamos llamar facultades políticas, o como las denomina el maestro Tena Ramírez "defensas subsidiarias de la Constitución", son material y substancialmente diferentes a la tradicional y cotidiana función jurisdiccional de control de la constitucionalidad a través del Juicio de Amparo que ejerce la Corte.

1.- ANTECEDENTES DE LA FACULTAD DE INVESTIGACION

Diversos autores coinciden en señalar que nadie puede establecer el origen de las mismas, y que la única referencia que existe de ellas dice Tena Ramírez ayunas de claridad y de precisión jurídica, se contienen en la exposición de motivos del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza que en el párrafo relativo dice:

"El Poder Legislativo tiene incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser permanentemente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo para excitar a la Suprema Corte a que comisione a alguno o algunos de sus miembros, o a un Magistrado de Circuito, o a un Juez de Distrito, o a una comisión nombreda por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores. (Diario de los Debates; T.I., pág. 267). La deficiente redacción del pasaje transcrito impropia de documento de tan señalada importancia, no permite descubrir con suficiente claridad el pensamiento de sus autores.

La investigación "no debe ser meramente informativa", sino que "afecta a un carácter meramente judicial". Y poco después de desechada aquella investigación informativa parece que se le da tal carácter a la averiguación que se ebrirá "únicamente para esclarecer el hecho de que se desea conocer". ¿Qué significan esas expresiones, tan ayunas de claridad y de precisión jurídicas?³³

Finalmente debe decirse que de la discusión en el Constituyente de 1917, no aparece intervención alguna sobre las facultades de la Corte antes referidas.

³³Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa. S.A. de C.V. ed. 27a. México. 1993. p-552

Las facultades anteriores que también podríamos llamar facultades políticas, o como las denomina el maestro Tena Ramírez "defensas subsidiarias de la Constitución", son material y substancialmente diferentes a la tradicional y cotidiana función jurisdiccional de control de la constitucionalidad a través del Juicio de Amparo que ejerce la Corte.

1.- ANTECEDENTES DE LA FACULTAD DE INVESTIGACION

Diversos autores coinciden en señalar que nadie puede establecer el origen de las mismas, y que la única referencia que existe de ellas dice Tena Ramírez ayunas de claridad y de precisión jurídica, se contienen en la exposición de motivos del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza que en el párrafo relativo dice:

"El Poder Legislativo tiene incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser permanentemente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo para excitar a la Suprema Corte a que comisione a alguno o algunos de sus miembros, o a un Magistrado de Circuito, o a un Juez de Distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores. (Diario de los Debates; T.I., pág. 267). La deficiente redacción del pasaje transcrito impropia de documento de tan señalada importancia, no permite descubrir con suficiente claridad el pensamiento de sus autores.

La investigación "no debe ser meramente informativa", sino que "afecta a un carácter meramente judicial". Y poco después de desechada aquella investigación informativa parece que se le da tal carácter a la averiguación que se abrirá "únicamente para esclarecer el hecho de que se desea conocer". ¿Qué significan esas expresiones, tan ayunas de claridad y de precisión jurídicas?³³

Finalmente debe decirse que de la discusión en el Constituyente de 1917, no aparece intervención alguna sobre las facultades de la Corte antes referidas.

³³Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa. S.A. de C.V. ed. 27a. México. 1993. p-552

Cabe destacar el hecho que desde la Constitución de 1917 existe en nuestra Carta Magna la posibilidad de que la Corte intervenga como órgano de investigación cuando se sucedan hechos de violación a las garantías individuales, al voto público o bien para investigar la conducta de algún Juez o Magistrado; supuesto éste último que por no ser materia del presente trabajo por única vez lo enunciaremos y no entraremos al estudio del mismo.

Las facultades antes mencionadas se encontraban previstas en un solo párrafo, el tercero del artículo 97 de la Constitución de 1917 que a la letra establecía:

"Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal o algún hecho que constituyan la violación del voto público o algún otro delito castigado por la Ley Federal.³⁴

De la lectura del párrafo anterior podemos observar como éste se conserva casi intacto hasta nuestros días con pocas modificaciones como la sufrida en 1977, cuando el párrafo de referencia se subdividió en dos, dando origen así los párrafos 3o. y 4o. materia de este estudio. Reforma en la que también se suprimió "la facultad de investigación de algún otro delito castigado por la Ley Federal", y donde la facultad de la Corte de investigar la violación al voto público, se reserva de oficio para la Corte, y se restringe su intervención en esta materia al ámbito federal, como más adelante lo explicaremos:

Vistos los antecedentes constitucionales y el tronco común de los párrafos 2o. 3o. y 4o. del artículo 97 constitucional, pasemos al estudio de cada uno de éstos.

³⁴ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917". Art. 97. párrafo 3o. Ed. Gupy, S.A. México. 1993. p.94

2.- ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL PARRAFOS SEGUNDO Y TERCERO

OMBUDSMAN JUDICIAL

Comenzaremos por explicar en primer lugar porque citamos los párrafos 2o. y 3o. del artículo 97 de la Constitución como los que contienen la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de averiguar algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

Al efecto diremos que los dos párrafos mencionados contienen la misma facultad de averiguación con diferencia de dos palabras que crean contradicción entre los mismos, y que cambian radicalmente la naturaleza misma de dicha facultad, habida cuenta que mientras el párrafo segundo la establece como discrecional, el párrafo 3o. lo hace como obligatoria. Esto debido a un error legislativo ocurrido en la reforma constitucional a dicho artículo en 1987, que en seguida trataremos de explicar.

La contradicción que acabamos de enunciar tiene su origen desde la reforma constitucional de 1977 cuando se reformó el tercer párrafo del artículo 97, y se subdividió en dos párrafos. Dando origen a que en el párrafo 3o. se estableciera la facultad de la Corte para investigar algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual. Mientras que en el párrafo 4o. se otorgó a la Corte la facultad de practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público.

En efecto así lo estableció dicha reforma la que en el artículo decimocuarto del Decreto establece:

"ARTICULO DECIMOCUARTO.- Se reforma el tercer párrafo del artículo 97 y se subdivide en dos párrafos y se corre el orden de los subsecuentes párrafos, para quedar como sigue:

ARTICULO 97.-

"Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrara alguno o algunos de sus miembros, o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo

pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador del algún Estado únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes."³⁵

En el año de 1982 hubo otra reforma constitucional al párrafo primero del citado artículo 97 dejando intactos los párrafos 2o. y 3o.

Finalmente en el año de 1987 se reformaron los párrafos 1o. y 2o., del artículo 97 constitucional dejando intactos los párrafos 3o. y 4o., es decir con el contenido original de la reforma de 1977.

En 1987, se reformó el párrafo 2o., que aún permanecía con la redacción original de la Constitución de 1917, y se estableció en su lugar, en forma casi idéntica, el contenido del párrafo 3o. del mismo artículo con diferencia de dos palabras, siendo una de éstas la que cambia la naturaleza misma de la facultad de la Corte para averiguar la violación a garantías individuales, en la transcripción del párrafo 2o. que a continuación remarcaremos las palabras diferentes a las contenidas en referido párrafo 3o.

En la subsecuente transcripción del párrafo 2o., se destacan las palabras que son diferentes a las contenidas en el multicitado párrafo 3o.

El decreto por el que se publica la reforma de referencia a la letra establece:

DECRETO.- Por el que se adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción V del artículo 107; se reforma el artículo 94, **los párrafos primero y segundo del artículo 97**, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107, y se derogan los párrafos de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁵ Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de Diciembre de 1977. p. 4.

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

"ARTICULO 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán satisfacer los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.³⁶

Respecto a las reformas constitucionales de 1987 de los párrafos 1o. y 2o. del artículo 97 cabe destacar el hecho de que se cometieron varios errores al reformar el párrafo segundo, que se convierte en materia de nuestro estudio por las siguientes razones:

La reforma constitucional de 1987, realmente nunca pretendió reformar o derogar el contenido del párrafo segundo del artículo 97 constitucional, párrafo del que debe decirse hasta el día de la reforma conservaba la redacción original dada en la Constitución de 1917 que a la letra establecía:

ARTICULO 97.- ...

La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los Jueces de Distrito, pasándolos de un Distrito a otro, o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los Magistrados de Circuito."³⁷

2.- La afirmación sostenida en el punto anterior encuentra su fundamento en la exposición de motivos de la reforma a estudio y en el dictamen de la misma el que con mayor claridad fortalece la afirmación de referencia.

³⁶ Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de Agosto de 1987 p.p. 3 y 4.

³⁷ Loc. cit.

Al efecto la exposición de motivos de la reforma en comento, en relación con el artículo 97 constitucional párrafos primero y segundo a la letra dice:

Se propone la modificación de los párrafos primero y segundo del artículo 97, para que en el primer párrafo se amplíe a 6 años el término de nombramiento de los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, respecto del término de 4 años actualmente vigente, con lo cual se logra la congruencia en el sistema judicial nacional, puesto que los Magistrados y Jueces del Distrito Federal duran 6 años en el ejercicio de su encargo sin que exista razón alguna en detrimento de los miembros del Poder Judicial Federal. **Se reforma el segundo párrafo del propio precepto, para hacerlo congruente con las nuevas facultades de que gozará el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad a la reforma propuesta para el artículo 94.**³⁸

Realmente no es muy clara la exposición de motivos a este respecto, lo que si resulta evidente es que el texto original del párrafo segundo del artículo 97, no guarda relación alguna con lo que realmente se pretendió modificar.

El texto que si resulta bastante claro para efectos de demostrar la afirmación contenida en el punto 1 de este tema, es el dictamen que sobre la iniciativa en cuestión hace la Cámara de Senadores el que en la parte relativa al artículo 97 establece:

"En cuanto al segundo párrafo, se elimina la referencia a la posibilidad de que la Suprema Corte nombrará Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios. Esta supresión concuerda con la reforma al artículo 94 ya comentado, que permite al Pleno de la Corte decidir sobre el número y distribución de tribunales y juzgados."

De la cita anterior se desprenden los siguientes hechos:

1) Lo que realmente pretendió reformar la iniciativa a estudio, cuando reformó el segundo párrafo del artículo 97 constitucional fue como en el propio dictamen se dice **"eliminar la referencia a la posibilidad de que la Suprema Corte nombrará Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios."**

Esta reforma hace congruente la facultad dada al Pleno de la Corte

³⁸ Iniciativa de Reformas Constitucionales al art. 97 constitucional de fecha 6 de Abril de 1987. p.21

en el artículo 94 reformado en la iniciativa de referencia pues le permite a éste decidir sobre el número y distribución de tribunales y juzgados.

2) El error legislativo consiste en el hecho de que la parte que se pretendía suprimir (entrecorrida en el punto anterior) no era del segundo párrafo sino del tercero.

3) El error anterior tuvo como consecuencia que se reformara el párrafo segundo en forma equívoca e innecesaria y que se introdujera un nuevo texto que es similar al contenido en el párrafo 3o, del cual es necesario precisar que nunca ha sido derogado.

4) El segundo párrafo ya reformado con los antecedentes antes mencionados, introduce tres modificaciones que nunca fueron planteadas en cuanto a su contenido; ni en iniciativa de ley ni en dictamen alguno. Las modificaciones mencionadas son las siguientes:

a) Establece como facultad discrecional de la Corte investigar algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, lo anterior se desprende de la frase con que inicia el párrafo en cuestión que a la letra dice " **La Suprema Corte de Justicia de la Nación PODRÁ...**"

b) Asimismo cuando se menciona a las Cámaras del Congreso lo hacen en una forma correcta, toda vez que el tercer párrafo del artículo 97 que establece la misma facultad, cuando se refiere a las Cámaras del Congreso dice; "**alguna de las Cámaras de la Unión**", mientras que el párrafo segundo reformado dice "**alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.**"

c) Por último en cuanto a la violación de garantías individuales, el segundo párrafo en cita introduce el vocablo "**grave**" que no está contenido en el párrafo 3o. del mismo artículo.

Con respecto a las dos cuestiones de fondo que en forma creemos equivocada se introdujeron al párrafo 2o. del artículo 97 constitucional consistente la primera de ellas en hacer **discrecional** una facultad de la Corte que todavía es obligatoria por la existencia del 3er. párrafo aún no reformado ni derogado. Y la segunda el calificar de **graves** las violaciones de garantías individuales por las que la Corte pueda iniciar una averiguación.

Cabe precisar que el actual contenido del párrafo segundo del artículo en cita aparece sin explicación alguna en nuestra Constitución.

El error legislativo antes apuntado, ha dado origen a que hoy día tengamos publicaciones de la Constitución con textos diferentes del artículo 97. En efecto en algunas publicaciones se consigna lo antes expresado y los párrafos 2o. y 3o. contienen la misma facultad; tal y como sucede con la publicación de la Constitución de Ediciones Andrade o con la edición de la Constitución del Instituto Federal Electoral, ambas de 1994. Por otro lado tenemos publicaciones de la Constitución en las que, sin fundamento alguno, han suprimido el párrafo tercero del artículo 97 constitucional vigente desde 1977, como sucede con las ediciones de la propia Secretaría de Gobernación, y de la Cámara de Diputados, como a continuación lo demostramos:

Lo anteriormente expresado, se demuestra con la transcripción del precepto legal hecho en la publicación de la Constitución de Ediciones Andrade que a la letra dice:

"ARTICULO 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán satisfacer los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueron reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta, de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de



algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual."³⁹

Asimismo, tenemos que en la publicación de la Constitución editada por el Instituto Federal Electoral, de 1994, se encuentra transcrito exactamente igual, al texto antes expresado, el artículo 97 constitucional con sus respectivos párrafos los que a la letra expresan:

ARTICULO 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán satisfacer los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales si fueron reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios que auxilien las labores de los Tribunales o Juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.⁴⁰

Con texto diferente aparece el artículo 97 constitucional en la edición hecha por la Secretaría de Gobernación en la que desaparece el original párrafo 3o. y en su lugar aparece la facultad de la Corte en materia electoral.

La publicación de referencia a la letra dice:

"ARTICULO 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán

³⁹ Constitución Política Mexicana. Tomo 1. Ediciones Andrade, S.A. México. 1994. p.p. 79 y 80.

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Instituto Federal Electoral. México. 1994. p.p. 81 y 82.

nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán satisfacer los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros a algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes".⁴¹

Con el mismo texto antes mencionado aparece publicado el artículo 97 en la edición de la Cámara de Diputados de 1994, que a letra establece:

"ARTICULO 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán satisfacer los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

⁴¹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación. México, 1994. p. 80.

Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes."⁴²

3.- EFECTOS JURIDICOS Y PRACTICOS DEL ERROR ANTES APUNTADO

Dada la contradicción antes expresada entre el párrafo 2o. y 3o. puede afirmarse que el éxito de una petición de ejercicio de esta facultad; formulada por algunos de los poderes a que se refiere el artículo 97 constitucional, depende del párrafo que se invoque; toda vez que si el párrafo citado como fundamento de la petición es el 2o. se corre el riesgo de que la Corte lo acepte o no. **En virtud de que dicho párrafo contiene una facultad discrecional para la Corte; pero si el fundamento invocado es el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, la Corte deberá obligatoriamente iniciar la averiguación solicitada, en virtud de que este párrafo le impone dicha obligación a la Corte.**

Después de esta breve reflexión originada por el error legislativo ya señalado, procederemos a analizar en su esencia el contenido de los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional.

4.- ANALISIS DEL CONTENIDO DE LOS PARRAFOS 2o. Y 3o. DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL

En cuanto a la naturaleza de la facultad de averiguación tenemos que mientras que en el párrafo 2o. se establece una facultad **discrecional** de la Corte derivada de la expresión "... podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros"; en el párrafo 3o. se establece una facultad **obligatoria** derivada de la expresión "... y nombrará alguno o algunos de sus miembros".

Por otro lado, en cuanto al ejercicio de esta facultad la Corte puede nombrar a algún o algunos de sus miembros (Ministros), Jueces de Distrito, Magistrados de Circuito o bien designar uno o varios comisionados especiales.

En cuanto al derecho de petición tenemos que esta facultad la

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 1994. p.80.

tienen; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando así lo juzgue conveniente; el Ejecutivo Federal; alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o; el Gobernador de algún Estado.

Cabe mencionar que el derecho de petición para el ejercicio de la facultad de investigación de violaciones a las garantías individuales; aún cuando los mismos párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional lo reserven a los órganos de gobierno como; el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o alguno de los Gobernadores de los Estados; ha sido ejercido por la Corte cuando menos en una ocasión en que fue solicitado por particulares, como es el caso de la petición formulada por los dirigentes del Partido Acción Nacional en 1946 cuando se denunció la violación al voto público y garantías individuales en León Guanajuato, con motivo de las elecciones federales, ocurridas en ese año. Este caso lo explicaremos con mayor detenimiento más adelante.

En cuanto al objeto materia de averiguación, los párrafos analizados establecen que será materia de averiguación; la conducta de algún Juez o Magistrado Federal así como el hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, según lo dispone el párrafo 2o. ó, algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, pues así lo establece el párrafo 3o.

Por cuanto hace a la facultad de la Corte de averiguación de la conducta de algún Juez o Magistrado Federal, ésta es una facultad que ejerce cotidianamente a través de los ministros visitadores que realizan visitas periódicas a las diferentes instancias del Poder Judicial Federal, o bien a través de las visitas en casos especiales como la realizada en el Estado de Guerrero en el caso Brawn donde se investigó la conducta de los Magistrados del Tribunal Colegiado que culminó con el cese y consignación de dos Magistrados.

5.- LA SUPREMA CORTE COMO OMBUDSMAN JUDICIAL

Hemos denominado Ombudsman Judicial a la facultad de la Corte de investigar violaciones a las garantías individuales, en virtud de que cuando actúa en los términos de los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional, lo hace con una gran similitud a la forma de actuar de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de una manera

completamente diferente a cuando conoce de violaciones a las garantías individuales a través del Juicio de Amparo, al efecto considera el maestro Tena Ramírez:

"Pues de otro modo ésta sería mera repetición de aquella. Las diferencias que desde luego se apuntan son las siguientes:

En un caso el titular de la acción es el individuo perjudicado y su pretensión requiere una sentencia judicial; en el otro caso actúa la Corte de oficio o a solicitud de cualquiera de los poderes públicos que enumera el precepto y su actividad no culmina en una sentencia, sino en una simple averiguación."⁴³

6.- SIMILITUDES DE LA ACTUACION DE LA CORTE CON LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN CUANTO A LA MATERIA DE LA AVERIGUACION

La Corte en ejercicio de las facultades conferidas en los párrafos 2o. y 3o. conoce de la violación a las garantías individuales, cuando actúa en estos términos no ejerce una función jurisdiccional sino de investigación. Su actuación no se encuentra sometida a los procedimientos rígidos y bien establecidos que observa cuando actúa como órgano del control de la constitucionalidad a través del Juicio de Amparo.

El Ombudsman o la Comisión Nacional de Derechos Humanos. También por disposición constitucional, conoce de violación a las garantías individuales, actúa como un órgano de investigación de la queja presentada, y sus procedimientos son breves y sencillos, es decir se evitan los formalismos.

En cuanto a la naturaleza misma de la violación a las garantías individuales, dice el maestro Tena Ramírez:

"No es cualquier violación de garantías individuales lo que justifica esta intervención especial de la Corte, cuyo instrumento ordinario para reparar aquella es el Juicio de Amparo, sino una violación tan significada, que provoque irritación y alarma en la opinión pública; un género de violación que por incontenible y general no alcance a ser detenida ni remediada por la protección particular del amparo".⁴⁴

⁴³ Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. p. 556.

⁴⁴ Ibidem p.

La Corte en cuanto a los peticionarios, de acuerdo a los párrafos de referencia, puede actuar en la investigación de violación a las garantías individuales **de oficio**, según el texto constitucional que establece: "... cuando la Corte lo juzgue conveniente" es preciso recordar que es el único caso en que la Corte puede actuar de oficio en caso de violación a garantías individuales, toda vez que cuando actúa como órgano de jurisdicción; conoce de esta materia única y exclusivamente a petición de parte a través del Juicio de Amparo.

A petición de parte, únicamente pueden solicitar el ejercicio de esta facultad el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o los Gobernadores de los Estados.

El Ombudsman o Comisión Nacional de Derechos Humanos conoce de la violación a las garantías individuales; **de oficio** en este caso la Comisión Nacional de Derechos Humanos de manera discrecional puede iniciar la averiguación de la violación a garantías individuales, pues así lo contemplan los artículos 80 y 81 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o: **a petición de parte** ya que así lo establece el artículo 78 del citado ordenamiento reglamentario.

La Corte al nombrar a alguno de sus miembros (Ministros) a un Juez o Magistrado Federal, o designa a uno o varios comisionados especiales, para investigar la violación a garantías individuales, lo conveniente es Ombudsman Judicial, por razón del órgano que los nombra. En este sentido es conveniente recordar que los Ombudsman generalmente se denominan Ejecutivos o Parlamentarios dependiendo de cual sea el poder que nombra su titular.

El Ombudsman o la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Por razón del poder que nombra su titular es considerado como Ombudsman Ejecutivo.

Ejercicio práctico de esta facultad

Se tiene noticia cierta que la facultad de investigación de violaciones a las garantías individuales que le confiere la Constitución de la República a la Suprema Corte de Justicia de la Nación tan solo ha sido utilizada por primera y única vez, en el año de 1946. A solicitud de los dirigentes del Partido Acción Nacional para que se investigara la violación a **garantías Individuales** y al voto público, en León Guanajuato.

Recordemos que hasta antes de 1977, la facultad de investigación de la Corte se encontraba prevista en un sólo párrafo que era el tercero del artículo 97 Constitucional, y contenía las facultades de investigación tanto de garantías individuales como del voto público.

Cuando hablemos de la facultad de la Corte de investigación de violación al voto público nos referiremos con mayor amplitud y análisis al caso antes señalado.

7.- ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL PARRAFO CUARTO

OMBUDSMAN JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL.

La facultad de la Corte para intervenir en la investigación de violación, tanto al voto público como a las garantías individuales se encontraba prevista en el párrafo tercero del artículo a estudio; dicha facultad existe desde 1917 conjuntamente con la investigación de la conducta de algún Juez o Magistrado Federal o bien algún otro delito castigado por la Ley Federal.

Las facultades de referencia estuvieron agrupadas en el párrafo y artículo referidos durante 60 años, habida cuenta que en el año de 1977 el párrafo 3o. del artículo 97 fue reformado subdividiéndose en dos; correspondiéndole al párrafo cuarto la facultad de la Corte de averiguar él o los hechos que constituyan la violación al voto público. Dicho párrafo a la letra dice:

ARTICULO 97.-

."La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes."

La reforma mencionada resulta para nosotros de fundamental importancia, toda vez que cambia la naturaleza misma de la facultad a estudio, restringe la materia de su competencia y determina las consecuencias de la investigación. A través de la exposición de motivos de la iniciativa y del dictamen correspondiente veremos la intención del legislador al reformar la citada disposición constitucional. La primera se refiere básicamente al tema de la reforma política en que se enmarcaba la iniciativa, tal vez por esa razón no se hace mención alguna de los motivos que originaron la reforma del párrafo tercero

del artículo 97. Por su parte, el dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados esboza a grandes rasgos el sentido de la reforma de referencia y al efecto dice:

La iniciativa presidencial se ocupa del artículo 97 constitucional para definir la naturaleza de la función que en su párrafo tercero se confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y establece las causas específicas en que esa función debe ser ejercida.

En realidad no se está confiriendo una nueva función, sino dando una ordenación lógica y de menor factura gramatical al precepto para aclarar su sentido.

Si bien es cierto que la finalidad suprema de un Tribunal de Justicia es decir el derecho, nada impide que la Suprema Corte en colaboración de poderes y; como ya se dijo, para racionalizar el poder público, limite su función al solo esclarecimiento de los hechos.

En la iniciativa presidencial, la atribución cuyo examen nos ocupa se define dentro del marco del equilibrio de los poderes federales como un medio de control horizontal que tiene el objeto de preservar el orden institucional.

Nadie impondrá a la Corte Suprema la obligación de intervenir, lo hará a su juicio consciente de su corresponsabilidad en el acto de gobierno ante un hecho trascendental como es el cuestionamiento de la legalidad de todo el proceso de elección de las Cámaras del Congreso Federal o del Depositario Ejecutivo Federal."⁴⁵

En la discusión de la reforma constitucional citada se dio un amplio debate entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional respecto de la facultad de investigación de la Suprema Corte. En el curso del mismo debate se hizo una propuesta al Pleno de la Cámara para cambiar la parte final del párrafo de referencia, misma que fue aceptada. Inicialmente el texto propuesto en el dictamen decía que: "Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes para su calificación".

Finalmente el texto del párrafo tercero en su parte última quedó aprobado en los siguientes términos: "Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes"

⁴⁵ Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados. Octubre 18 de 1977.

8.- ANALISIS DE LA REFORMA DEL PARRAFO IV DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL

a) Respecto a su naturaleza

Primeramente fue una facultad **OBLIGATORIA** que imponía a la Corte el imperativo de intervenir en la investigación de violación al voto público cuando lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de alguna Entidad Federativa, en virtud de que así lo disponía el original párrafo tercero del artículo 97 constitucional que en su parte conducente decía:

ARTICULO 97.- ...

Podrá también la Suprema Corte de Justicia...

..., **O DESIGNARA** uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público. ...

Posteriormente se convirtió en una facultad **Discrecional**, en virtud de los términos aprobados que a la letra dicen "**La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio...**"

b) En cuanto al ejercicio de esta facultad

Anterior a la reforma la Corte podía nombrar a uno de sus miembros, Juez de Distrito, Magistrado de Circuito o designar uno o varios comisionados especiales, para efectos de realizar la investigación. En la reforma aprobada en 1977 aún vigente no se dice a quien se nombrará para que se encargue de la investigación, por lo que puede inferirse que se puede seguir haciendo a través de los funcionarios judiciales antes mencionados.

c) En cuanto al derecho de petición

Anterior a la reforma tenían este derecho;

- I.- La propia Corte cuando lo juzgara conveniente;
- II.- El Ejecutivo Federal;
- III.- Alguna de las Cámaras de la Unión;
- IV.- O el Gobernador de alguna Entidad Federativa.

Con la reforma se suprime el derecho de petición que tenían los tres últimos mencionados, y tan solo subsiste como una facultad discrecional que de oficio puede ejercer la Corte.

Respecto al derecho de petición cabe mencionar que aún cuando éste no ha estado establecido para los particulares la Corte ha recibido bastantes peticiones de éstos para el ejercicio de la facultad de investigación de violación al voto público, resolviendo favorablemente a los peticionarios en algunas ocasiones, a este respecto el Maestro Tena Ramírez dice:

"La Corte ha sido requerida por particulares, con excepción de un caso en que la solicitud de investigación partió de uno de los integrantes de dicho tribunal. De los 17 casos de esta índole que se han presentado desde 1918 hasta 1954, la Corte ha aceptado que se lleve a cabo la investigación únicamente en cuatro de ellos, de los cuales en tres correspondientes a 918, 920 y 928, no tomó acuerdo alguno acerca del resultado de la investigación. Desde 27 hasta 54, la Corte ha adoptado la actitud al parecer definitiva de no intervenir, pues sólo se ha presentado un caso en contrario, el de León en 46; este caso es, por otra parte, el único en que la Corte conoció y resolvió acerca del resultado de la investigación, lo que hizo simplemente mediante el acuerdo de remitir copia del dictamen de la comisión investigadora al Presidente de la República y al Gobernador de Guanajuato."⁴⁶

Posterior a las intervenciones de la Corte en materia electoral a petición de particulares, fue que se dictó entre otras la jurisprudencia de la Corte No. 112, que deslegitima a los particulares para solicitar a la Suprema Corte alguna investigación. Al efecto el Dr. Ignacio Burgoa considera:

"Por exclusión ningún particular ni ninguna entidad política o de otra índole tiene el derecho de pedir a la Suprema Corte la iniciación de la averiguación sobre garantías individuales, así lo ha determinado la jurisprudencia del mismo alto tribunal que establece: el artículo 97 de la Constitución otorga a la Suprema Corte de Justicia la facultad para investigar algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la Ley Federal, únicamente cuando ella así lo juzgue conveniente, o lo pidan el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras de la Unión o el Gobernador de algún Estado. Cuando ninguno de los funcionarios o de los poderes mencionados solicitan la investigación, ésta no es obligatoria sino que discrecionalmente la Corte resuelve lo que estima más conveniente para mantener la paz pública. Los particulares no están legitimados en ningún caso para solicitar la investigación a la Suprema Corte, sino que sólo ella puede hacer

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. p.p. 551 y 552.

uso de una atribución de tanta importancia, cuando a su juicio el interés nacional reclame su intervención por la trascendencia de los hechos denunciados y su vinculación con las condiciones que prevalezcan en el país, porque revistan características singulares que puedan afectar las condiciones generales de la Nación. Si en todos los casos y cualesquiera que fueran las circunstancias, la Suprema Corte de Justicia ejercitara éstas facultades, se desvirtuarían sus altas funciones constitucionales y se convertiría en un cuerpo político. En todo caso, cuando resuelve la Corte su abstención, no puede alegarse indefensión, porque las leyes establecen otros órganos y diversos recursos ordinarios para conocer y resolver sobre ellas."⁴⁷

d) Respecto a la materia de investigación

Anterior a la reforma de 1977, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podía iniciar investigaciones en materia electoral, en el caso de hecho o hechos que constituyeran violaciones del voto público, tanto federal, como estatal o municipal. El alcance de esta facultad era conocer de la violación al voto público en forma general, abarcando los tres niveles de gobierno antes mencionados, en virtud de que el párrafo tercero del artículo 97 constitucional establecía esta facultad en forma general. Prueba de ello es la investigación de violación al voto público en contra de la elección para Gobernador del Estado de Guanajuato, realizada por la Corte en 1928 a petición del Ejecutivo Federal, cuya importancia se destacará posteriormente.

La reforma de 1977 limitó la materia de investigación de violación del voto público, y la circunscribió exclusivamente a la elección de los Poderes de la Unión, que son el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. Asimismo, dicha reforma impuso como condición para el ejercicio de esta facultad de investigación "**Que a juicio de la Corte se ponga en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.**"

e) Respecto al resultado de la investigación

Finalmente la reforma de 1977 al artículo 97 constitucional, hizo una precisión relativa a "**Los resultados de la investigación al establecer que se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.**" En el texto del párrafo tercero anterior a la reforma y relativo a la facultad de la Corte en materia electoral, no se establecía que hacer con el contenido

⁴⁷Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa, S.A. de C.V. ed. 6a. México. 1985. p. 832.

del informe, por esa razón cuando la Corte investigó los cuatro asuntos en materia electoral a que hace referencia el maestro Tena Ramírez, únicamente sobre uno de ellos informó a las autoridades competentes, en virtud de que no había obligación legal de hacerlo.

9.- SIMILITUDES DE LA CORTE CON EL OMBUDSMAN, DE ACUERDO A LA DISPOSICION ANALIZADA

A continuación se explicará la razón por la cual se ha denominado la facultad constitucional de la Corte en materia electoral, el Ombudsman Judicial en esta materia; y lo haremos partiendo de las similitudes que existen entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ombudsman.

Es pertinente aclarar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos u Ombudsman Mexicano, no conoce de violaciones a los derechos humanos en materia electoral como en otro capítulo lo explicaremos.

LA CORTE, en materia electoral, puede iniciar de OFICIO la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público.

EL OMBUDSMAN, en México, "La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede iniciar el procedimiento para conocer si hay o no violación de derechos humanos **DE OFICIO** o por queja presentada ante la propia Comisión.⁴⁸

LA CORTE, puede iniciar la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación de voto público, sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo un proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

EL OMBUDSMAN, la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede iniciar un procedimiento de investigación cuando considere que puede haber violación de derechos humanos, y de ser así emitirá una recomendación, no vinculante, para la autoridad.

⁴⁸ Carpizo, Jorge. "¿Que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?". Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. p. 26.

LA CORTE, cuando actúa como Ombudsman electoral, no ejerce una función jurisdiccional sino de investigación, cuyo resultado no produce efectos vinculantes.

En el supuesto de que la elección en duda fuera del Poder Ejecutivo, el resultado de la investigación debe hacerse llegar a la Cámara de Diputados, de acuerdo a lo previsto en el artículo 74 fracción I de la Constitución, que a la letra dice:

Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

"I.- Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable".⁴⁹

Si la elección en duda fuera del Poder Legislativo el resultado de la investigación debe hacerse llegar al Instituto Federal Electoral, organismo encargado de declarar la validez de las elecciones de Diputados y Senadores, tal y como se desprende del artículo 60 de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

"ARTICULO 60.- El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de Diputados y Senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas, otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de Senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo hará la declaración de validez y la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

Las declaraciones de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados o Senadores podrán ser impugnadas ante las Salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señala la ley.

10.- EJERCICIO PRACTICO DE ESTA FACULTAD

Excepcionales han sido los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha utilizado la facultad de investigación al voto público, señala el Maestro Tena Ramírez, que la facultad de referencia ha sido utilizada en cuatro ocasiones en los años 1918, 1920, 1923 y

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. Art. 74

1946, nosotros agregaríamos una más, la de 1928.

De lo manifestado en el párrafo anterior podemos destacar que las únicas veces en que la Corte ha hecho uso de la facultad de investigación por violación al voto público, han sido anteriores a la reforma constitucional de 1977, ya analizada, por lo que dicha reforma puede considerarse un auténtico parteaguas en el ejercicio de la facultad a estudio, convirtiéndose ésta en una facultad prácticamente atrofiada de 1977, a la fecha.

A continuación citaremos algunos de los casos en que la Corte ha utilizado esta facultad, destacando que los casos citados por el Maestro Tena Ramírez que se dice ocurrieron en los años 1918, 1920 y 1923 pocas referencias documentales existen al respecto.

a) En investigación minuciosa de los informes de los Presidentes de la Corte de aquellos años encontramos una referencia que aunque breve demuestra la intervención de la Corte en materia Electoral, al efecto en el informe del Lic. Gustavo A. Vicencio Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al concluir el período constitucional de 1919 a 1923, en la parte conducente establece:

"Las cuestiones electorales políticas dieron un contingente abundante y cabe recordar que la gran mayoría de los asuntos fueron resueltos dando fin a conflictos trascendentales, como los casos de los Gobernadores de Michoacán, Jalisco, Puebla y Nayarit y de los Ayuntamientos de Tacuba, San Angel y Tacubaya."⁵⁰

La cita anterior aunque no precisa cual fue la intervención de la Corte en los asuntos que se enuncian nos indica que a escasos años de haberse otorgado a la Corte la facultad de investigación de violación al voto público, ésta fue ejercida en cuando menos siete ocasiones en el periodo que abarcan los años de 1919 a 1923.

b) En 1928 el Ejecutivo Federal solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se investigaran las violaciones al voto público en el Estado de Guanajuato con motivo de las elecciones para Gobernador de esa Entidad Federativa, accediendo la Corte a dicha petición, así se establece en el informe de la Corte de aquella época que a la letra dice:

⁵⁰ Informe, rendido por el Lic. Gustavo A. Vicencio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1923, p. 12.

"Resuelta la controversia constitucional mencionada, en el sentido de la incompetencia que ya se expresó, el C. Presidente de la República solicitó el nombramiento de una comisión, conforme al artículo 97, párrafo III, de la Constitución General, para que investigara las violaciones del voto público que se dice fueron cometidas en el Estado de Guanajuato, con motivo de las elecciones para Gobernador de esa Entidad Federativa. La Suprema Corte de Justicia accedió a esa solicitud y comisionó al señor Licenciado Don José Espinosa y López Portillo para practicar esa investigación, fungiendo como su Secretario el señor Licenciado Don Joaquín Corres.

El comisionado ya cumplió su cometido y obra en poder de la Suprema Corte de Justicia el expediente respectivo."⁵¹

De la cita anterior son de destacarse los siguientes aspectos; en el informe de referencia no se dice cual fue el resultado de la investigación, ni que trámite se dio a la misma.

Así también es conveniente señalar que es poco usual que sea la autoridad como en este caso lo fue el Ejecutivo Federal quien solicite la averiguación de violación al voto público, por lo que pudiéramos considerar éste como un caso único, habida cuenta que los otros casos en que se ha utilizado esta facultad han sido solicitados por particulares.

Del caso a estudio es conveniente destacar como antecedente del mismo que el Ejecutivo Federal antes de solicitar la investigación de referencia conforme al párrafo III del artículo 97 constitucional previamente había intentado a través de un juicio ante la Corte, la nulidad de las elecciones para Gobernador de Guanajuato, juicio que fue resuelto en su contra, por ser éste un hecho histórico y poco común transcribiremos la parte relativa del informe de la Corte que se refiere a este punto.

"Las elecciones para Gobernador del Estado de Guanajuato y la declaratoria de la Legislatura Local en favor del C. Agustín Arroyo Ch., dieron causa a una controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo Federal contra los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Entidad Federativa de referencia, porque consideró aquel poder, que los actos de éstos eran anticonstitucionales. Tramitado el juicio ante la Suprema Corte de Justicia, fue opuesta por los Poderes del Estado de Guanajuato, la excepción de incompetencia "ratione materiae". El Alto Tribunal resolvió el punto en el sentido de declararse incompetente para conocer del caso fundado su incompetencia, substancialmente, en que: "Emana de la soberanía de los Estados el derecho de

⁵¹ Informe, rendido por el Lic. Francisco Díaz Lombardo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1928. p. 25.

elegir los órganos por medio de los cuales el pueblo la ejerce. Consecuentemente, tal derecho les corresponde de una manera exclusiva, sin que ningún poder extraño tenga potestad para intervenir en las elecciones, ni para calificarlas o poner en duda su legitimidad. Iguales y constitución de los Poderes de la Unión, que incumbe solamente a la Federación, sin que puedan inmiscuirse los Estados en tal asunto. Si la Federación no puede tener injerencia en las cuestiones electorales de los Estados, ni éstos en las de aquella, es preciso convenir en que el conocimiento de las irregularidades, violaciones y delitos que se cometan en el curso de los procedimientos electorales, corresponde a los cuerpos políticos o tribunales de los Estados, si las elecciones tienen el carácter de locales, o a los de la Federación, en el caso contrario. Dentro de la relatividad de las instituciones humanas existe siempre un límite; por eso es que en cualquier orden, determinados cuerpos pronuncian la última sentencia en las cuestiones de su resorte, fallo que es inatacable y, por tanto, definitivo. De esta naturaleza son las resoluciones de este Alto Tribunal, en el sereno campo de la justicia; las decisiones del Congreso de la Unión erigido en Colegio Electoral, y las de las Legislaturas de los Estados cuando declaran el resultado de las elecciones correspondientes, en materia política."

Asentándose más adelante las siguientes deducciones en la ejecutoria respectiva de 19 de Noviembre de 1927: "1o.- La soberanía de las partes integrantes de la Federación, en cuanto a sus regímenes interiores, es ilimitada. 2o.- Acto solemne de esa soberanía es la constitución y elección de los poderes públicos locales que la ejercen, y corresponde exclusivamente la función electoral, la calificación de los procedimientos, el remedio o castigo de las violaciones cometidas en ese procedimiento o en la elección misma, a los tribunales o cuerpos políticos respectivos de los Estados. 3o.- Ninguno de los poderes federales tiene facultad para intervenir de cualquier manera que sea, en los asuntos que se refieren a la formación y elección de los poderes públicos de los Estados. 4o.- La Suprema Corte de Justicia no puede conocer, por medio de un juicio, de conflictos políticos en los que se discuta sobre la legitimidad y validez de los procedimientos electorales previos y de la elección de los poderes públicos de los Estados."

c) Finalmente trataremos el último caso en que la Corte ha utilizado la facultad de investigación de violación al voto público, éste se dio en el mes de Enero de 1946 cuando los dirigentes del Partido Acción Nacional, solicitaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenara una investigación por las violaciones de garantías individuales y del voto público y de los delitos del orden federal resultantes de los trágicos sucesos, acaecidos en la Ciudad de León Guanajuato por motivos electorales, donde intervino la fuerza pública originando la pérdida de vidas humanas

La petición de referencia fue turnada para su estudio al Ministro Lic., Hilario Medina, quien formuló ponencia al respecto en la que analizó los

alcances y espíritu del artículo 97 párrafo tercero constitucional, y después de detalladas consideraciones concluyó afirmando que era necesario mandar practicar la investigación solicitada, con el fin de esclarecer si hubo violación a las garantías individuales, al voto público y a la Ley Federal. La ponencia en comento fue aprobada insólitamente por una mayoría de veinte votos y uno en contra. Por constituir uno de los principales antecedentes en que la Corte ha utilizado la facultad de investigación de violación al voto público, transcribiremos parte de la ponencia citada que a la letra dice:

"El señor Ministro Medina, en síntesis, sostuvo: que este Alto Tribunal en casos anteriores se ha negado, siguiendo la antigua tradición de la Corte, a mezclarse en asuntos políticos para no perder su prestigio y para que sus funciones de impartir justicia, no se entorpezcan con los vaivenes de la política activa y con frecuentes agitaciones de los partidos; que esas razones subsisten en su integridad cuando se trata de contiendas entre esos partidos políticos, que ocurren a la Corte con la esperanza de que su intervención traiga consigo pronunciamiento favorable a sus intereses, porque ello implica una verdadera revisión de las elecciones y de los procedimientos electorales, convirtiendo a la Corte en absoluto y único elector, lo cual contraría los principios democráticos de la Constitución ; que si bien la Corte es un poder político, puesto que es uno de los tres poderes en que se divide el Supremo de la Federación, al propio tiempo desempeña funciones judiciales, y la falta de designación o de funcionamiento de los componentes de la Suprema Corte alteraría el orden constitucional; sin embargo, las atribuciones que le asigna el artículo 97 son de orden político constitucional, con características diferentes de las demás facultades y atribuciones de este Alto Cuerpo; que la simple facultad de averiguar es diversa de la facultad de decisión que usa al funcionar normalmente, y el Constituyente quiso tan solo que la Corte, como poder público y político, no permaneciera ajena a la efectividad de las garantías individuales, al voto público y al castigo de los delitos penados por la Ley Federal; que por lo tanto, la misión de este Alto Tribunal, en tales casos es pacificadora y establece las bases, mediante la investigación que practique, para una ulterior decisión de carácter político o judicial que deberán dictar las autoridades correspondientes; que el Constituyente quiso comenzar a dar forma jurídica a las contiendas electorales en las cuales haya violación de garantía individual o de ley penal federal, acudiendo al sereno prestigio del Poder Judicial, pero sin abandonar el punto de vista de mantener a la Corte al margen de esas contiendas, para que ella quede por encima de los partidos y de las pasiones políticas; y que, por último, en el caso de León, las circunstancias particulares que detalló, y principalmente, el derramamiento de sangre, con motivo de una función electoral, implicaban la necesidad imperiosa, con el fin de esclarecer si hubo violación a las garantías individuales, al voto público y a la Ley Federal.

La Suprema Corte, después de tranquilas e interesantes discusiones, acordó la práctica de la investigación como comisionados del Alto Tribunal, a los señores Ministros, Licenciados, Roque Estrada y Carlos L. Angeles, quienes se

trasladaron a la Ciudad de León Guanajuato, a realizar su cometido, rindiendo después un informe al Tribunal Pleno el día 31 de Enero del corriente año. La Suprema Corte, oído dicho informe y enterada de los documentos acompañados al mismo, resolvió que existían datos bastantes para presumir que en el caso, hubo violaciones de garantías individuales y del voto público, y comisión de delitos del orden federal, disponiendo que se enviara copia del informe de los señores Ministros comisionados y de sus anexos, al C. Presidente de la República, para los efectos a que hubiere lugar, comunicándose al C. Gobernador del Estado de Guanajuato y a los peticionarios de la investigación, el acuerdo respectivo, que fue aprobado por unanimidad de quince votos."⁵²

ANALISIS DEL CASO A ESTUDIO

Es importante hacer notar que los peticionarios del caso en comento fueron particulares (el Partido Acción Nacional) y no los autorizados por el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, que eran en aquel entonces; el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o algún Gobernador de alguna Entidad Federativa. En esa ocasión se utilizó la facultad de referencia, porque así lo considero conveniente la Corte, acatando el párrafo y artículo constitucional citado.

Ha sido el único caso conocido en el que el resultado de la investigación concluyó en el sentido de que existieron violaciones de garantías individuales y del voto público y comisión de delitos del orden federal.

Asimismo, se debe destacar que fue la única ocasión en que el resultado de la investigación se comunicó a los peticionarios y a las autoridades involucradas.

Finalmente con respecto al caso que nos ocupa Don Juventino V. Castro consideró que dicha investigación produjo resultados prácticos al afirmar:

"No es el caso profundizar en esta noticia sobre las consecuencias de esta recomendación, pero sí indicar que fueron trascendentes y a fondo, y obligaron a tomar determinaciones políticas y jurídicas sumamente llamativas, para sancionar a todos los culpables de la conocida "matanza de León", que ahora recordamos en forma muy especial."⁵³

⁵² Informe, rendido por el Lic. Salvador Urbina a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1946. p.p. 28 y s.s.

⁵³ Castro y Castro, Juventino V. "El Ombudsman en México". Ponencia sustentada en 1992. p. 9.

INTERPRETACION DE LA CORTE AL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL

Los casos antes citados son aquellos en los que la Corte ha utilizado su facultad de investigación; no obstante, una gran cantidad de solicitudes formuladas por particulares se han presentado y aunque no hayan prosperado han dado origen a un buen número ponencias e intervenciones de Ministros de la Corte mismas que podemos considerar como la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la facultad de investigación de violación al voto público. Dichas intervenciones están contenidas en el informe del Presidente de la Corte de 1946 las que a la letra establecen:

a) El Licenciado Aquiles Elorduy, en el año de 1942 solicitó a la Corte iniciara una investigación respecto a la violación del voto, en las elecciones para Diputados Federales en el Primer Distrito Electoral de Aguascalientes. El Ministro Alfonso Francisco Ramírez formuló el dictamen a dicha petición en los siguientes términos:

"El artículo 97 Constitucional, al asignar a la Suprema Corte la facultad de investigación, supone necesariamente, que a juicio de ella exista un interés nacional en juego, por la gravedad de las circunstancias; que en vista, únicamente de tal interés, puede considerar la Corte conveniente la investigación, ya que atribuir al Poder Judicial una participación ordinaria y constante en los actos electorales, vendría a desvirtuar su función esencial, transformándolo en un cuerpo eminentemente político; fuera de ese caso, la Suprema Corte debe abstenerse de intervenir en la forma de averiguación, en los actos electorales, por denuncia de un particular, pues de hacerlo, llegaría al extremo de verse obligada a conocer hasta de las elecciones municipales de todo el país, con los perjuicios y trastornos consiguientes. Contra la intervención específica que se indica, no podrá alegarse la existencia de un estado de indefensión porque la ley establece otros organismos, mediante cuya actuación y apelando a los medios ordinarios establecidos, puede obtenerse la reparación de las infracciones al voto público."⁵⁴

El Pleno aprobó la ponencia citada por una mayoría de catorce votos contra tres. En el dictamen de referencia, se destacan los siguientes aspectos:

Primeramente a juicio de la Suprema Corte, para que se de la investigación debe de existir algún interés nacional en juego, ocasionado

⁵⁴Informe. Urbina, Salvador. Ob. cit.

por circunstancias graves; de no ser así la intervención ordinaria y constante de la Corte en actos electorales, desvirtuaría su función esencial, transformándola en un cuerpo eminentemente político.

En segundo lugar, la Corte debe abstenerse de conocer de denuncias electorales hechas por particulares, pues de no hacerlo así se vería obligada a conocer aún de las elecciones municipales.

De la no intervención de la Corte no puede alegarse un estado de indefensión. Habida cuenta que en la ley de la materia existen recursos que pueden interponerse.

En el informe de la Presidencia de la Corte de 1943 se dieron otras razones en relación a esta resolución de Pleno en cuya parte medular se establece:

En materia de elecciones federales, cada Cámara califica en definitiva y sin recurso alguno, las elecciones de sus miembros y, en consecuencia, no está dentro de la función judicial de la Suprema Corte, revisar ni menos injerirse en las resoluciones que en su propia materia tomen los Colegios Electorales con plena soberanía; que si bien la Suprema Corte tiene facultades conforme al artículo 97 de la Constitución, para mandar averiguar la violación del voto público, este precepto constitucional lo expresa de modo tan genérico y vago, que es preciso coordinarlo con el sistema constitucional en general, y con la naturaleza y funciones del Poder Judicial, por lo que el Constituyente de 1917 dejó a la discreción absoluta de la Suprema Corte, mandar abrir, o no, investigaciones relativas a la violación del voto público, cuando éstas fueran denunciadas por personas diversas de los organismos de gobierno que el propio artículo señala; y que, finalmente, no puede tener otro efecto una averiguación de este género, que el de perseguir y castigar a los autores de la violación al voto público, pero nunca decidir sobre la validez o nulidad de elecciones de cualquier género, puesto que el repetido artículo 97 atribuye tan solo a la Suprema Corte la facultad de mandar abrir esa averiguación. El Presidente de la Corte de aquella época concluye afirmando:

Ya se comprenderá, entonces, lo fundado de la ponderada y juiciosa resolución del Tribunal Pleno, al negarse a abrir una investigación solicitada por uno de los candidatos a Diputado por un Distrito, alejándose así del peligro de convertirse en un cuerpo político electoral, lo cual desvirtuaría sus altas funciones constitucionales, acarreando peligros y consecuencias desastrosas. (Informe de la Presidencia de la Corte, año de 1943),⁵⁵

Partiendo de los argumentos anteriores, son evidentes las razones

⁵⁵Ibidem p.p. 23, 24 y 25

por las que la Corte renuncia al conocimiento de los asuntos electorales, pues ésta considera que no le es dable intervenir en las resoluciones que tomen los Colegios Electorales ya que éstos actúan con plena soberanía al calificar en definitiva las elecciones. Asimismo la Corte considera vaga e imprecisa la facultad de referencia y por eso no la ejerce.

b) El Lic. Aquiles Elorduy, en el año de 1944, nuevamente solicitó a la Corte su intervención para efecto de iniciar una investigación de violación al voto público en las elecciones para renovar el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. En esta ocasión fue ponente el Ministro Nicéforo Guerrero quien básicamente hizo la siguiente consideración **"El artículo 97 constitucional en el párrafo que se refiere a la investigación que puede ordenar a la Suprema Corte es de naturaleza judicial penal y tiende a esclarecer los hechos constitutivos de delito oficial imputado a algún alto funcionario de la Federación..."**

Más que sostenerse un criterio propio en la ponencia en comento se cita como doctrina de Derecho Constitucional las argumentaciones del Ministro Gabino Fraga, formuladas en un dictamen de ese mismo año relacionado con la petición, del señor Fernando Zavala para que la Corte investigara las violaciones cometidas en el Estado de Yucatán en las elecciones para gobernador mismas que en su parte conducente dicen:

"Dentro del sistema de división de poderes, es indudable que el Constituyente, al asignar a la Suprema Corte la facultad investigadora de que se trata, supone casos de excepción cuando el interés nacional o la gravedad de las circunstancias del momento reclaman la intervención del Poder Judicial; al atribuir a éste una participación ordinaria y constante en los actos electorales, se vendría a desvirtuar su función esencial, transformándolo en un cuerpo eminentemente político; que cuando el Ejecutivo Federal o algún otro de los órganos del gobierno señalados en el artículo 97 constitucional, solicite la intervención de la Corte, es imperativo para ésta ordenar su práctica, pero si la solicitud es de algún particular, esa intervención es discrecional y sólo deberá accederse a ella cuando la trascendencia de los hechos denunciados, su vinculación con las condiciones que en el país prevalezcan en ese momento y el interés nacional mismo, reclamen tal medida excepcional; y que, finalmente fuera de estos casos específicos y que afectan de modo especial a la Nación, la Suprema Corte debe abstenerse de participar en la forma de averiguación en los actos electorales por denuncia de un particular, para no llegar al extremo de conocer hasta de las elecciones municipales en la República, con los perjuicios y trastornos consiguientes."⁵⁶

⁵⁶Ibidem p.p. 26, 27 y 28

El Pleno de la Corte aprobó el dictamen del Ministro Nicéforo Guerrero por una mayoría de nueve votos contra siete. Cabe hacer notar que la diferencia entre el pro y el contra fue bastante reducida de tan solo dos votos.

El Magistrado Gabino Fraga estableció como presupuestos básicos para el ejercicio de la facultad en comento el hecho de que se trate de casos de excepción, es decir cuando el interés nacional o la gravedad de la circunstancia reclamen la intervención del Poder Judicial, ya que una intervención constante en actos electorales transformaría su función esencial y lo convertiría en un cuerpo político.

Por otro lado, en cuanto al impulso generador de la investigación en materia electoral, el Ministro Fraga sostiene dos criterios; el primero de ellos es imperativo para la Corte, cuando lo pida el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado; el otro es discrecional, esto es cuando sea un particular el peticionario en materia electoral.

Por otra parte, en la ponencia en cita puede observarse como se vincula y se trata conjuntamente tanto la facultad de la Corte en materia electoral, como la facultad que tiene para investigar un hecho o hechos que constituyan una violación de alguna garantía individual. Este hecho tiene su razón de ser debido a que en la época en que se formuló la ponencia en estudio, las dos facultades antes citadas de la Corte se encontraban previstas en el mismo párrafo del artículo 97 constitucional. En efecto el párrafo tercero del artículo en cita a la letra establecía:

"ARTICULO 97.- ...

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará a alguno o algunos de sus miembros, o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la Ley Federal." ⁵⁷

⁵⁷Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. p. 94.

En el Capítulo II del presente trabajo, se explicó que este párrafo se subdividió en dos en el año de 1977; estableciéndose en el segundo y tercer párrafo la facultad judicial de investigar la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación a una garantía individual; mientras que en el cuarto párrafo se estableció la facultad de averiguación de la violación del voto público.

c) En el mes de Enero de 1946 fue presentada ante la Corte una solicitud de intervención en materia electoral, por representantes del Partido Liberal Nuevo Leonés, del Partido Laborista Regiomontano y del Partido Constitucional Democrático de Nuevo León para investigar violaciones a las garantías individuales y al voto público cometidas durante las elecciones municipales en la Ciudad de Monterrey. Lo anterior se hizo sin responsabilizar a ninguna autoridad federal.

El Ministro Antonio Islas Bravo fue ponente y presentó un dictamen en los términos siguientes:

El artículo 97 constitucional carece de reglamentación, circunstancia que por sí sola hace imposible cualquier intervención de la Corte, ya que por esta omisión, la Corte carece de facultades decisorias y de imperio inherentes a las resoluciones de la Suprema Corte que pronuncia en los Juicios de Amparo y en los demás de que conoce y falla conforme a la Constitución y a las leyes; que resulta intrascendente la labor de la Corte en estos casos, y sospechosa y/o especulativa la petición de los particulares, quienes exigen una intervención que en definitiva está ayuna de fuerza y de prestigio, pero suficiente para dar reiterados golpes de impresionismo político; que el citado artículo 97 no precisa la violación de cuales garantías individuales se reserva al conocimiento de la Corte mediante la investigación, por lo que está impedida de actuar, tanto más, cuanto que ella sólo conoce de la violación de las garantías individuales mediante el Juicio de Amparo y las formas judiciales establecidas; que en el caso de León, la misma Corte debió quedar en posición de espectadora supuesto que la investigación tuvo que carecer completamente de sentido, por esa falta de facultades decisorias que podría atribuirle la reglamentación del artículo 97, dando fuerza a las resoluciones que dictara para que fueran acatadas por los demás poderes federales y locales; que en el supuesto de que se debiera aplicar el artículo 97 constitucional, la Corte violaría la soberanía del Estado, investigando violaciones del voto en elecciones locales, ya que aún en las de carácter federal compete a los Jueces de Distrito conocer de esas violaciones; y que, por lo mismo, se debe conservar sin alteración la trascendental función de la Suprema Corte y su labor social, a fin de que continúe siempre respetable y respetada. El Señor Ministro ponente concluyó que no debía intervenir este Alto Cuerpo en los asuntos electorales de la Ciudad de Monterrey.⁵⁸

⁵⁸Informe. Urbina, Salvador Ob. cit. p.p. 32 y 33.

Sobre la cita anterior expresaremos los siguientes comentarios:

En la ponencia anterior se esgrimen nuevos argumentos como lo es, que al carecer de reglamentación el artículo 97 constitucional, esa sola circunstancia hace imposible cualquier intervención de la Corte. Por lo mismo el Ministro Islas considera intrascendente la intervención de la Corte en materia electoral, toda vez que al no tener una reglamentación en esta materia, carece de facultades decisorias y de imperio inherentes a las resoluciones que la Suprema Corte pronuncia.

Precisamente esta carencia de facultades decisorias es la que afirma aún más nuestra tesis en el sentido de que la Corte al actuar en materia electoral, ejerce funciones similares a las de un Ombudsman, cuya principal característica es que sus resoluciones no son vinculatorias, es decir carecen de imperio para su cumplimiento.

Por otra parte el Ministro Islas, niega credibilidad a los peticionarios que solicitan la actuación de la Corte en esta materia; toda vez que considera su actitud sospechosa y espectacular porque a sabiendas de la falta de fuerza de la resolución de la Corte en materia electoral podrían utilizar dicha resolución para dar reiterados golpes de impresionismo político.

Asimismo se considera que en virtud de que el artículo 97 constitucional no precisa la violación de cuales garantías son las que se reservan para la investigación la Corte está impedida para actuar. Toda vez que la Corte sólo conoce de violaciones a las garantías individuales a través del Juicio de Amparo.

Por último sostiene el Ministro Islas en el dictamen en estudio que en el caso de León Guanajuato la Corte debió quedar en posición de espectadora, debido a la falta de facultades decisorias, por la carencia de reglamentación del dispositivo constitucional referido. Concluyendo que la Corte no debía intervenir en los asuntos electorales de Monterrey.

De todo lo antes expresado consideramos que la ponencia de referencia refleja sin duda alguna la deformación profesional de aquellos que están acostumbrados a que sus resoluciones vayan acompañadas del imperio de la ley, pues les parece ocioso el ejercicio de la facultad de investigación de algún hecho o hechos que constituyan la violación al voto público donde su actuación es de investigación y no de

enjuiciamiento y su resolución carece de fuerza coactiva.

La ponencia en comento con modificaciones al proyecto original fue aprobada por mayoría de trece votos contra seis. Por lo poco común de la materia y por lo interesante de las posiciones de quienes intervinieron en la discusión de la misma citaremos algunos de los puntos medulares de las intervenciones que al efecto se produjeron:

El Ministro Medina opinó lo siguiente:

La Corte opera en un terreno nuevo tratándose de aquel artículo, prácticamente desconocido en los anales de la jurisprudencia nacional; las discusiones del Congreso Constituyente de Querétaro, no explican la presencia de este precepto novísimo en la Constitución, ya que no fue motivo de algún debate o de un dictamen especial, por lo que la Suprema Corte tiene el derecho de tomar ese artículo tal como se encuentra redactado e interpretarlo conforme a su parecer; la cuestión ha de plantearse así: conviene o no conviene, a juicio de la Corte, ordenar la investigación en el caso de Monterrey; al hablar de la conveniencia de la investigación, se debe descartar, desde luego, la conveniencia personal y aún la conveniencia colectiva del Alto Cuerpo, aunque no se pierda de vista que si éste se ocupara de asuntos exclusivamente políticos, tendría que celebrar varias sesiones plenarias a la semana para tratar de ellos y de las contiendas electorales de los cinco mil municipios de la República; la conveniencia única que debe tener en cuenta la Suprema Corte es la conveniencia nacional, cuando se afecte al Gobierno de la República, del que forma parte integrante dicho Alto Tribunal; en el caso de Monterrey ya funciona un Ayuntamiento, que bien o mal está ya en ejercicio y la intervención de la Corte tendría por efecto revisar las elecciones efectuadas, con el objeto de que se declarara su nulidad con perjuicio de alguno de los partidos contendientes y en favor de otro; lo cual no fue el espíritu del Constituyente, ya que sería darle función electoral a la Suprema Corte y no es ésta su misión ni el papel que el propio Constituyente le quiso asignar; de seguir por ese camino podría llegarse hasta las elecciones de Presidente de la República y el Constituyente no pudo tener tal propósito, ni menos dar motivo para trastornar la paz pública y las instituciones democráticas; la Corte hace bien en no intervenir en las cuestiones políticas, para no comprometer su prestigio y no convertirse ella misma en un partido político; ello constituirá un peligro inmenso para la Nación; finalmente, si bien la facultad de la Corte, en el caso, es de naturaleza política, ésta debe desarrollarse dentro de una técnica judicial penal y cada Ministro al votar, habrá de juzgar sobre la conveniencia o inconveniencia de la investigación.⁵⁹

De la ponencia a que se ha hecho referencia se pueden destacar los siguientes aspectos:

⁵⁹ Ibidem p.p. 35 y 36

Se considera que por operar la Corte en un terreno poco tratado y por consiguiente prácticamente desconocido debido a que la facultad constitucional de la Corte en materia electoral no fue motivo de algún dictamen especial ni de debate en el Constituyente de 1917. La Corte tiene el derecho de interpretar el artículo 97 de la Constitución conforme a su parecer.

Asimismo se sostiene que el criterio prevaleciente para ordenar o no una investigación debe ser la conveniencia nacional, cuando se afecte al Gobierno de la República del que forma parte la propia Corte.

Finalmente se considera que la facultad de la Corte en materia electoral es de naturaleza política y ésta debe desarrollarse mediante una técnica judicial penal.

El Ministro Fernando de la Fuente, respecto al caso en cuestión hizo los siguientes comentarios:

"No debe esperarse reglamentación alguna del párrafo relativo al artículo 97 constitucional, ni menos puede aceptarse, como fundamento para no acordar la investigación pedida, esa falta de reglamentación, ya que siendo la facultad de la Corte eminentemente político judicial y discrecional, según lo quiso el Constituyente, cualquier reglamentación contraría esa facultad potestativa; ella no se puede convertir en facultad judicial penal, sino que sigue siendo política en el sentido de salvaguardar las instituciones constitucionales; la conveniencia nacional exige que en este caso se mande practicar la averiguación, porque está de por medio aclarar si se cumple con la Constitución en lo tocante a la organización de los poderes de elección popular y de la efectividad de los preceptos constitucionales que rigen la materia electoral, especialmente por lo que se refiere a la Institución del Municipio Libre, que es la base del régimen democrático mexicano, preceptos que no pueden quedar en calidad de letra muerta en la Constitución; sería la peor desgracia que podría ocurrirle a nuestra Patria que la Corte descendiera a las bajezas de la política militante y se convirtiera en creadora de funcionarios de elección popular; pero está dentro de su papel saber si se violan las normas constitucionales, para que la Nación entera también lo sepa y lo remedie; una facultad política de tan grande alcance y de saludables efectos, como la del artículo 97, no debe ser de ningún modo renunciada por la Suprema Corte mediante interpretaciones que no correspondan al sistema político de la Constitución, ni a las condiciones que prevalezcan en el momento de pedirse la investigación; y cada Ministro podrá apreciar la conveniencia o inconveniencia de la investigación y su opinión tendrá que ser respetada, pero sin que la Corte abdique de su facultad."⁶⁰

⁶⁰ Ibidem p.p. 36, 37 y 38

Las consideraciones más destacadas de la cita anterior son; que no puede aceptarse como fundamento para no acordar la investigación pedida el hecho de que el artículo 97 constitucional no tenga reglamentación alguna.

En cuanto a la materia electoral, se considera que la facultad de la Corte es eminentemente político judicial y discrecional, por lo que cualquier reglamentación contraviene esa facultad. Finalmente se afirma que es una facultad política en el sentido que salvaguarda las instituciones constitucionales.

El Ministro José M. Ortíz, por su parte expresó.

"El Señor Ministro Licenciado don José M. Ortíz Tirado expresó, a su vez, cuál es el espíritu que movió al Constituyente de 1917, que no fue otro que el de facultar a la Corte para ordenar la práctica de una investigación en los casos de que se trata, sin llegar a la calificación de las elecciones, pero dándole respetabilidad a la opinión de la propia Suprema Corte, a efecto de que en casos determinados, señale los vicios y los errores cometidos en materia electoral, contribuyendo así a la efectividad del régimen democrático republicano que sustenta la Constitución; eso debe hacerse cuando existan conflictos graves que puedan afectar la convivencia y bienestar social, armonizando aquella facultad con las de los demás órganos de gobierno, en sus esferas de acción; la intervención de la Corte en casos como el actual, en los que se denuncie la violación de los derechos ciudadanos y la comisión de graves violaciones al voto público, ultrajantes del sistema constitucional, la Corte debe intervenir para impedir que se sigan repitiendo esos actos; por último, debe salvarse el prestigio y el decoro de la Corte, y, por tanto, no inmiscuirse en las lides electorales, pero, a la vez, es preciso que su intervención quede grabada en la historia, como una lección política, y como salvadora del bien común y de las instituciones."⁶¹

En la ponencia anterior se advierte que el espíritu que motivó al Constituyente de 1917 para dar a la Corte facultades de investigación en materia electoral no fue otro que; en determinados casos la Corte señale los vicios y errores cometidos en materia electoral, para impedir que éstos se sigan repitiendo, contribuyendo así a la efectividad del régimen democrático y republicano.

⁶¹ Ibidem p.p. 38 y 39

El Ministro Teófilo Olea y Leyva, expuso como fundamentación de su voto a favor, lo siguiente :

"Desde luego, se advierte cuanta razón han tenido la Suprema Corte, su Presidente y los Ministros que la integran, para eliminar, de acuerdo con la Carta Fundamental, las actividades políticas militantes, negándose a aceptar las sugerencias presentadas por el C. Presidente de la República en su iniciativa de nueva Ley Electoral ante el Congreso de la Unión, con el fin de que los miembros de la Suprema Corte formaran parte de un tribunal revisor de las elecciones; en los países más civilizados existe la tendencia en favor de la existencia de un órgano que califique las elecciones, diverso de los demás organismos políticos; ello se llevará a cabo algún día en nuestro país por exigencias populares, pero entre tanto, la Corte no puede hacer otra cosa sino seguir las opiniones de nuestros grandes juristas que han querido apartarla de las lides políticas; el artículo 97 constitucional, ciertamente no otorga facultad decisoria a la Corte en materia electoral, pero le concede, sin duda, poder para ordenar la práctica de la investigación de los hechos que servirá a la opinión pública de orientación definitiva, al quedar establecida la verdad histórica, de esta manera, debe aceptarse dicha averiguación como una especie de colaboración de los poderes y no como una invasión de sus respectivas esferas, por consiguiente, el señor Ministro Olea y Leyva estimó conveniente la investigación.⁶²

En la ponencia que se comenta destaca el criterio de que la investigación que realice la Corte en Materia Electoral debe aceptarse como una colaboración de poderes y no como una invasión de sus respectivas esferas, ya que dicha investigación servirá a la opinión pública de orientación definitiva al quedar establecida la verdad histórica de los hechos.

El Ministro Islas Bravo, en escrito enviado al Presidente de la Corte, da a conocer su opinión jurídica respecto del artículo 97 constitucional. En el citado documento se hace una relatoría de casos discutidos por la Corte en esa materia, así como de las intervenciones más destacadas de los Ministros que en ellas intervinieron al tenor siguiente:

"En concepto del señor Ministro Islas Bravo, no se ha logrado una verdadera interpretación mayoritaria de la Suprema Corte respecto del debatido artículo 97 constitucional, porque -según afirma- algunos Ministros se limitan a considerar la conveniencia o inconveniencia de ejercitar la facultad investigatoria, mientras otros se colocan en diferente plano, hacen distinciones y en fin, niegan el uso de la facultad de la Corte, y algunos más, estudian aspectos diversos; en su concepto, los fundamentos de la no intervención son erróneos, ya sea que se funden en la falta de facultades, en el trabajo excesivo a que daría lugar la

⁶² Ibidem p.p. 39 y 40

multiplicidad de solicitudes, etc.; la Corte debe adoptar como fundamento la falta del derecho de petición de los particulares que piden la intervención del Alto Tribunal, supuesto que el artículo 97 constitucional la impone obligatoriamente tan sólo cuando la solicitan los demás órganos de poder, y como potestativa en cualquier otro caso, porque la Corte puede o no ordenar la práctica de la investigación, según la juzgue conveniente o inconveniente; de lo cual resulta que ningún particular o partido político tiene derecho de petición en esta materia debiéndose facultar al Presidente de la Corte para acordarlo así en esos casos."⁶³

La idea que destaca la ponencia de referencia es que la Corte debe adoptar como criterio para rechazar las peticiones de particulares en materia electoral, la falta del derecho de petición. Toda vez que la intervención de la Corte sólo es obligatoria cuando lo solicitan los órganos de poder que el propio artículo 97 determina.

Como se dijo anteriormente en el documento del Ministro Islas Bravo se hace una recapitulación de diversas ponencias sostenidas en relación con casos electorales sometidos a la consideración de la Corte, mismas que a continuación reproducimos.

El Ministro Franco Carreño en su ponencia relativa a la solicitud del Partido Democrático Mexicano para investigar violaciones al voto público cometidos en las elecciones federales expresó.

"En la hermenéutica del derecho procesal y, particularmente, en el Juicio Constitucional de Amparo, la existencia de un recurso hace nugatorio el derecho a ocurrir ante otra autoridad que pueda conocer de los hechos materia del recurso, el cual es necesario agotar a fin de que la Corte esté facultada para conocer del caso; de la petición del Partido Democrático Mexicano y del Nacional Constitucionalista, aparece, en términos generales, la existencia de elementos que pudieran constituir la violación del voto público y de otros que son irregularidades y no entrañan la violación de aquél; la Ley Electoral Federal vigente, reconoce al ciudadano el derecho de reclamar ante la Cámara de Diputados o, en su caso, ante la de Senadores, la nulidad de la elección de Diputados y Senadores, así como la de Presidente de la República; ese derecho también se le concede a los partidos políticos, y en uno y en otro caso, la reclamación de nulidad deberá interponerse antes de que la elección haya sido calificada por la Cámara correspondiente; la Suprema Corte no está constitucionalmente facultada para declarar la nulidad del voto público, porque esa decisión corresponde a las Cámaras de la Unión y, por consiguiente, el ejercicio del derecho de reclamar la nulidad de la elección no surte la competencia de la Suprema Corte, restringida a la simple investigación de un

⁶³ Ibidem p.p. 41 y 42

hecho o hechos violatorios del voto público, por que ésta, en sí misma, no implica que este Alto Cuerpo invada las facultades decisorias de las Cámaras. La propia Ley Electoral Federal reglamenta, en parte, el artículo 97 constitucional, y conforme a ella las Cámaras pueden solicitar, si lo estiman conveniente, que la Suprema Corte haga la investigación respecto a violaciones del voto público y dicho Alto Tribunal deberá comunicar, oportunamente, el resultado a la Cámara solicitante, para los efectos a que hubiere lugar cuando se proceda a la calificación de las elecciones, y si a juicio de la Cámara, dicho resultado invalida la elección, hará la declaratoria de nulidad.⁶⁴

El dictamen concluye declarando improcedente la investigación solicitada, esta ponencia fue aprobada por catorce votos contra seis. En la misma se introduce un criterio nuevo para impedir que la Corte intervenga en materia electoral, consistiendo éste en el agotamiento previo de los recursos que puedan modificar, confirmar o revocar el acto reclamado en materia electoral, el ciudadano tiene el derecho de reclamar ante la Cámara de Diputados o Senadores, la nulidad de la elección correspondiente. Dicho argumento es poco sustentable habida cuenta que no existe reglamentación alguna para el ejercicio de esta facultad, por lo que su ejercicio no puede equipararse al Juicio de Amparo, mismo que para su ejercicio sí requiere agotar los recursos previos.

En la discusión de la ponencia anterior resaltan algunas intervenciones sobre el alcance del artículo 97 constitucional relativo a la facultad electoral de la Corte, mismas que a continuación se sintetizan:

El Ministro De la Fuente expresó:

"El Juicio de Amparo, a pesar de su maravillosa concepción y desarrollo, no basta en muchos casos para lograr el equilibrio de poderes, ni para defender al individuo contra el Estado, y el artículo 97, en la parte que se analiza, complementa aquel juicio; la facultad discrecional de la Corte para mandar hacer la investigación no debe tener ninguna restricción, sino ser ejercitada ampliamente, sobre todo, cuando se trata de los más graves atentados que puede consumir el poder público perjudicando grandes sectores del pueblo; el Constituyente estableció tal facultad como garantía suprema para que fueran una realidad tanto el sufragio como las garantías del individuo; la facultad de la Corte no es de naturaleza judicial penal, sino esencialmente política, en la alta acapción de este vocablo y, por lo tanto, no debe negarse el derecho de petición a cualquier persona que se dirija a la Suprema Corte en esta materia; sería una aberración que la Constitución diera poder a la Suprema Corte para calificar las

⁶⁴ Ibidem p.p. 43 y 44

elecciones; esto destruiría la esencia misma del tribunal y lo arrojaría a la tormenta de las pasiones políticas; pero el artículo 97 constitucional está muy lejos de pretender eso; en cambio, el ejercicio de la facultad de investigación se efectúa como una colaboración con los demás poderes, a efecto de que se corrijan las irregularidades y los vicios de una elección, dándole oportunidad al país de conocer a través de la averiguación ordenada por la Corte la verdad respecto a la situación electoral."⁶⁵

Lo destacable de la cita anterior es la reiteración de la tesis que considera que la facultad de investigación de violación al voto público es de naturaleza esencialmente política, y no judicial.

El Ministro Bartlett, por su parte:

Explicó el alcance ilimitado del artículo 97 constitucional para destruir la errónea idea, muy generalizada, relativa a que este Alto Tribunal tiene el poder necesario para resolver casos electorales y nulificar cualquier elección: **en su concepto toda persona puede dirigirse a la Corte y no debe concretarse este Alto Tribunal a estudiar la capacidad jurídica del peticionario, sino que, con la sola queja, resolver si es conveniente o no la práctica de la investigación, ella forzosamente, debe revestir los caracteres de toda averiguación judicial, tanto porque así se desprende de la exposición de motivos del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, como porque las actuaciones de la Corte se caracterizan como judiciales; además, la función del Poder Judicial, acorde con la naturaleza de éste, forzosamente se delinea como judicial, carácter que, por igual motivo también adquiere la investigación; conforme al artículo 97 constitucional, no puede recaer una resolución de la Corte, estableciendo que se ha violado el voto público o se ha cometido el delito de violación de garantías individuales, porque dicho artículo no concede, expresamente, al referido Alto Tribunal, la potestad necesaria para hacerlo; la Corte no podrá hacer otra cosa que remitir al conocimiento de otros órganos competentes el resultado de la averiguación y así, en definitiva, siempre será el Colegio Electoral la autoridad única que resolverá respecto de las violaciones reclamadas, quedando en un papel desairado este Alto Tribunal; finalmente al ordenarse la investigación, se haría a sabiendas de que no sería posible llevarla a cabo en breve plazo y que su resultado carecería de practicidad alguna, ya que antes resolvería el Colegio Electoral, con la soberanía que le concede la Constitución.**⁶⁶

Lo destacable de la cita en comento es que se considera la naturaleza jurídica de la facultad de la Corte en materia de investigación de violación de voto público, de carácter judicial. Habida cuenta que se dice -las actuaciones de la Corte- se caracterizan como judiciales, además de que la función del Poder Judicial acorde con la naturaleza de

⁶⁵ *Ibidem* p.p. 47 y 48

⁶⁶ *Ibidem* p.p. 48, 49 y 50

elecciones; esto destruiría la esencia misma del tribunal y lo arrojaría a la tormenta de las pasiones políticas; pero el artículo 97 constitucional está muy lejos de pretender eso; en cambio, el ejercicio de la facultad de investigación se efectúa como una colaboración con los demás poderes, a efecto de que se corrijan las irregularidades y los vicios de una elección, dándole oportunidad al país de conocer a través de la averiguación ordenada por la Corte la verdad respecto a la situación electoral."⁶⁵

Lo destacable de la cita anterior es la reiteración de la tesis que considera que la facultad de investigación de violación al voto público es de naturaleza esencialmente política, y no judicial.

El Ministro Bartlett, por su parte:

Explicó el alcance ilimitado del artículo 97 constitucional para destruir la errónea idea, muy generalizada, relativa a que este Alto Tribunal tiene el poder necesario para resolver casos electorales y nulificar cualquier elección: **en su concepto toda persona puede dirigirse a la Corte y no debe concretarse este Alto Tribunal a estudiar la capacidad jurídica del peticionario, sino que, con la sola queja, resolver si es conveniente o no la práctica de la investigación, ella forzosamente, debe revestir los caracteres de toda averiguación judicial, tanto porque así se desprende de la exposición de motivos del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, como porque las actuaciones de la Corte se caracterizan como judiciales; además, la función del Poder Judicial, acorde con la naturaleza de éste, forzosamente se delinea como judicial, carácter que, por igual motivo también adquiere la investigación; conforme al artículo 97 constitucional, no puede recaer una resolución de la Corte, estableciendo que se ha violado el voto público o se ha cometido el delito de violación de garantías individuales, porque dicho artículo no concede, expresamente, al referido Alto Tribunal, la potestad necesaria para hacerlo; la Corte no podrá hacer otra cosa que remitir al conocimiento de otros órganos competentes el resultado de la averiguación y así, en definitiva, siempre será el Colegio Electoral la autoridad única que resolverá respecto de las violaciones reclamadas, quedando en un papel desairado este Alto Tribunal; finalmente al ordenarse la investigación, se haría a sabiendas de que no sería posible llevarla a cabo en breve plazo y que su resultado carecería de practicidad alguna, ya que antes resolvería el Colegio Electoral, con la soberanía que le concede la Constitución.**⁶⁶

Lo destacable de la cita en comentario es que se considera la naturaleza jurídica de la facultad de la Corte en materia de investigación de violación de voto público, de carácter judicial. Habida cuenta que se dice -las actuaciones de la Corte- se caracterizan como judiciales, además de que la función del Poder Judicial acorde con la naturaleza de

⁶⁵ Ibidem p.p. 47 y 48

⁶⁶ Ibidem p.p. 48, 49 y 50

éste se delinea como judicial y por igual motivo la investigación que se haga en materia electoral es de carácter judicial.

El Ministro Angeles, razonando su voto expresó:

Es indiscutible que en nuestra vida jurídica, social y política, se ha procurado, por todos los medios posibles, alejar a la Corte de los vaivenes de la política y de las pasiones de origen electoral; que el poder político otorgado a la Corte desde las bases de 1836 y con la institución de la Vicepresidencia de la República, en la persona del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, fueron dos experiencias con lamentables resultados y que el país no quiere volver a experimentar; que dada la falta de antecedentes históricos y de interpretación auténtica del artículo 97, así como la generalidad de su redacción, cualquier interpretación que se adopte, por descabellada que parezca, es permitida; que en su concepto, los períodos del párrafo 3o. están señalando diversas situaciones con sujetos diferentes, sin que sea posible aceptar la interpretación que admite la facultad de la Corte con relación tanto a las elecciones federales, como a las locales; que no es creíble que el Primer Jefe Carranza haya tratado de dar intervención a la Corte en las elecciones federales, cuando la decisión en éstas corresponde, única y exclusivamente por mandato constitucional, a las respectivas Cámaras, y de no ser así, se rompería el equilibrio constitucional que logra la división de poderes; que el artículo 97 se refiere tan solo a elecciones locales en consonancia con el artículo 105 constitucional, en relación con el artículo 76 fracción VI; y que, únicamente, en materia de violación del voto público, cuando se trata de elecciones locales, por lo que votaría en contra de la totalidad del proyecto del señor Ministro Carreño.⁶⁷

En la cita anterior se sostiene el criterio de que la competencia de la Corte en materia electoral se refiere tan solo a elecciones locales, porque no es posible que se haya querido dar intervención a la Corte en materia de elecciones federales cuando la decisión de éstas corresponde única y exclusivamente a las respectivas Cámaras. Sin embargo dicho argumento es insostenible, en virtud de que el artículo 97 constitucional en su tercer párrafo. No hace referencia al tipo de elección de que se trate por lo que ésta puede ser federal, estatal o municipal.

El Ministro Olea y Leyva razonó su voto en la forma siguiente:

"Recordando las doctrinas de Don Emilio Rabasa, expuestas ante el Congreso Jurídico en el año de 1921, para sostener que la Suprema Corte es el órgano eminente de un poder de los tres que señala la Constitución, que vela por la unidad política del país como moderador; es una Institución política con funciones fundamentales políticas y no tan solo un tribunal de instancia; es un

⁶⁷ Ibidem p.p. 50 y 51

poder limitador de los otros dos para ceñirlos a sus atribuciones legítimas, defensa de los derechos individuales que fundan la soberanía popular. En la Suprema Corte se le tiene horror, por todos sus componentes, a la política entendida en la acepción vulgar, pero no a la verdadera política materia de la ciencia de igual nombre, en consideración a las altas funciones constitucionales del Máximo Tribunal; el artículo 97, como afirma el señor Ministro Medina, es un ensayo, aunque tímido, de limitación a la autodeterminación de la formación de las Cámaras; la Suprema Corte, por mandato de ese precepto, se convierte en algo más que el Ministerio Público, cuando obra como poder investigador, y el ejercicio de la facultad que le otorga esa disposición constitucional es un acto de colaboración de poderes para llegar al mismo fin de unidad nacional, tal como se hizo en el caso de León; que si bien la Corte no tiene función decisoria, sino, únicamente investigadora, ésta es de trascendente significación, y de hecho produce un efecto limitador a consecuencia de la respetabilidad del Alto Cuerpo, aunque él no está en capacidad de pronunciar una resolución coercitiva; por último, se pronunció en contra de la exigencia de la titularidad de la acción que se niega a los solicitantes de la investigación cuando son particulares y no órganos de gobierno, porque, en su concepto, no sólo una Institución, sino cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos mexicanos, tiene derecho para pedirla."⁶⁸

La cita anterior contiene dos aspectos fundamentales a destacar el primero de ellos es que no obstante que la Corte en materia electoral no tiene una función decisoria sino únicamente de investigación: el resultado de ésta produce un efecto limitador como consecuencia de la respetabilidad del cuerpo que la emite. Dicha característica le da similitud a la Corte cuando actúa en materia electoral, con las recomendaciones del Ombudsman que sin tener fuerza coercitiva para su cumplimiento, también produce entre otros un efecto limitador. Y el segundo aspecto a destacar es respecto a la titularidad de la acción de petición, expresa que no está reservada a los órganos de gobierno exclusivamente, sino a cualquier ciudadano.

Para concluir el punto relativo a la interpretación de la Corte con respecto a la facultad de investigación de violaciones al voto público, es conveniente sintetizarlas brevemente, en los siguientes términos.

De acuerdo a nuestra investigación, la facultad de la Corte en materia electoral solamente se ha ejercido en dos ocasiones en el año de 1929 y 1946, la primera a petición del gobierno federal y la segunda a solicitud del Partido Acción Nacional en las elecciones federales de León Guanajuato. Aclarando que existen indicios de que previo a las dos

⁶⁸ Ibidem p.p. 53, 54 y 55

ocasiones mencionadas, la facultad de referencia se aplicó por lo menos en siete ocasiones en los Estados de Michoacán, Jalisco, Puebla, Nayarit y en los Ayuntamientos de Tacuba, San Angel y Tacubaya, en los años de 1919 a 1923.

En peticiones diversas, en que se ha negado la Corte a intervenir en esta materia, se han dado razones encontradas como las siguientes:

Por un lado se afirma que la titularidad de la acción del derecho de petición la tienen sólo los órganos del Estado tales como; el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso, o el Gobernador de algún Estado; mientras que por otro lado se establece que el mismo derecho lo tiene cualquier ciudadano.

Asimismo se considera que la naturaleza de la facultad de la Corte en materia electoral, es de carácter judicial, acorde con el poder que la realiza, por tal motivo la investigación en materia electoral es de carácter judicial. Sin embargo en contradicción con lo anterior se dice que la naturaleza de esta facultad es de carácter político, porque salvaguarda las instituciones constitucionales.

Por otro lado se argumenta que la investigación realizada por la Corte resulta intrascendente en virtud de que la misma no tiene fuerza coactiva que obligue a su cumplimiento. En contraposición a lo anterior en otra tesis se dice que dicha investigación impone limitaciones, al señalar vicios y errores cometidos para que no vuelvan a repetirse.

Finalmente se sostiene que al no existir reglamentación en materia electoral la Corte está impedida para ejercer dicha facultad. Por ende, al ser una facultad de naturaleza política cualquier reglamentación resquebrajaría su ejercicio.

De todo lo antes expresado es evidente como entre los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación existen las más variadas y contradictorias interpretaciones del alcance de la facultad de investigación de violación al voto público. Aunque sin duda ha prevalecido la idea de mantenerse al margen de los conflictos electorales. Al respecto es conveniente hacerse el siguiente planteamiento ¿Que tan válidas son las razones de la Corte para mantenerse alejada del conocimiento de los procesos electorales?. Al efecto citaremos dos posiciones una del Lic. Agustín Téllez Cruces

expediente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, defensor de la no intervención de la Corte en materia política, y la otra del Dr. Raúl Carranca y Rivas que cuestiona las razones de la Corte para no intervenir en materia política. Posteriormente haremos nuestro comentario al cuestionamiento formulado.

Las tesis antes referidas a la letra dicen:

"El Licenciado Agustín Téllez Cruces, expediente de la Suprema Corte de Justicia, ha escrito lo siguiente: "La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha excluido invariablemente, de su conocimiento, los problemas políticos relacionados con los procesos electorales que tanto desbordan las pasiones ciudadanas, el grado de pretender el desprestigio de nuestros sistemas electorales y de los órganos encargados de los mismos, no sólo en el país, sino hasta en el extranjero, lo que finalmente pone en tela de juicio la imparcialidad, sabiduría y dignidad de la impartición de justicia, que no está vinculada a las pasiones políticas"

En relación a esta afirmación el Dr. Raúl Carranca y Rivas formula los siguientes cuestionamientos:

"Hay varios elementos, en lo transcrito hasta aquí, que merecen analizarse con cuidado. Primero, se coloca a los procesos electorales en un ámbito social de falta de pulcritud cívica; segundo, se les cree casi detentadores absolutos del desbordamiento de las pasiones humanas; tercero se afirma que el conocimiento y resolución de tales procesos pone en entredicho la imparcialidad, sabiduría y dignidad de la impartición de justicia, lo que de plano los relega a la zona turbia de una *infrajusticia* o *ajusticia*; cuarto, se sostiene que la impartición de justicia no está ligada a las pasiones políticas, afirmación que presupone que tales son de naturaleza distinta a las demás (con lo que se omite el dato psicológico de que la pasión es el género y la pasión política, amorosa, sexual o de cualesquiera otra clase, son las especies).

Váyase por partes. Los procesos electorales constituyen la piedra de la organización social democrática. Desde luego se hallan inmersos en la condición humana que nunca es totalmente limpia o pulcra. La verdad es que un proceso electoral pone en juego lo más precioso de la vida pública. ¿Por qué aislarlo entonces de la majestad de la justicia cuando se requiere su intervención? ¿Cómo admitir, sin sorprenderse, que aquella los excluya de su conocimiento negando así la importancia que tienen en la vida jurídica de la Nación? Si la Corte los excluye ello no puede significar que la justicia los rechace. ¿O se supone, acaso, que han de funcionar al margen o en contra de los tribunales? No es posible negar que en tales procesos hay pasiones y que las mismas se desbordan. ¡Cómo no va a ser así! Se trata de la vida pública en su apogeo, en su exaltación más elevada. ¡Claro que hay pasiones ciudadanas que se abisman en la política! ¿Pero desde cuándo la justicia o el derecho ignoran las pasiones?...No hay más que asomarse a la especialidad del Derecho Penal para

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

ver las pasiones también desbordarse. ¿Por eso las descarta la justicia? Y ni que decir de otras ramas del Derecho donde la pasión se disfraza o disimula. Los contratos, los testamentos, las filiaciones, las operaciones mercantiles, son a veces nidos de controversias pasionales. La verdad es que la justicia se enfrenta siempre a la pasión y trata de avasallarla o de encausarla. Calamandrei dijo que un tribunal sin pasión es un tribunal sin alma, afirmación de la que no escapan las controversias de materia política. ¿Y por qué la imparcialidad, sabiduría y dignidad de la impartición de justicia se ponen en entredicho con el conocimiento y resolución de los procesos electorales? ¿Al crear el Estado un Tribunal como el de lo Contencioso Electoral, por ejemplo, se supone que sus miembros dejarán de ser imparciales, sabios y dignos? ¿Habrá que desterrar a esos procesos del ámbito del derecho y la justicia, siendo que son la expresión de la conciencia política de un pueblo? Se olvida también, en medio de la argumentación o razonamientos criticados que la pasión humana es una y que sus diversas especialidades o expresiones son las especies de un mismo género. Por lo tanto, al querer desvincular la justicia de las pasiones políticas se peca de incoherencia lógica y desconocimiento de la naturaleza humana. O sea, no es posible excluir una pasión determinada sin desvincularla de su fuente original; y como esto último es un absurdo, puesto que el hombre es un animal político y también pasional, al pretender aquello se cae en la trampa de aislar lo que en rigor forma parte de un todo. Aislamiento que tarde o temprano y si llega a extremos, equivale a una especie de deshumanización de la justicia.⁶⁹

La diversidad de criterios de la Corte en la interpretación del alcance del artículo 97 constitucional en materia política aunada al acendrado presidencialismo que se vive en México, a que en los últimos tiempos la Corte se ha convertido en receptora de políticos que se desempeñan como Ministros y finalmente a que la facultad de investigación antes citada a partir de las reformas constitucionales al artículo 97 en 1977 se estableció en FACULTATIVA para la Corte, han originado que la facultad de investigación a estudio, prácticamente se haya convertido en letra muerta, ya que ni siquiera sucesos tales como la elección presidencial de 1988, la han podido revivir; aún cuando fue una de las más cuestionadas en cuanto a su legalidad.

A continuación citaremos algunas notas de prensa referentes al proceso de elección presidencial de 1988 mismas que por su contenido dan sustento a las afirmaciones anteriormente hechas.

Datos periodísticos sobre el Proceso Electoral de 1988 en México

1. "07-07/88, La Jornada, 5, Alvarez, Rubén. Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc, FDN, Fraude. Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel J. Clouthier y Rosario Ibarra de

⁶⁹ Carranca y Rivas, Raúl. "La Protección Jurisdiccional de los Derechos Políticos" p.p. 17, 18, 19 y 20.

Piedra, llamaron al restablecimiento de la legalidad del proceso electoral, advirtieron que no aceptarán los resultados ni reconocerán a las autoridades, que provengan de hechos fraudulentos, y anticiparon que defenderán los derechos del pueblo mexicano, -con todas las armas que la Constitución nos otorga-, en un documento presentado ante el Pleno de la Comisión Federal Electoral."

2. "08/07/88, La Jornada, 5, Román José Antonio, Hernández Franco Felipe, CEM, Clero Fraude. La anticipada actitud triunfalista del PRI y de su candidato presidencial obligará necesariamente a los ciudadanos a pensar en la existencia de un fraude electoral, advirtió el Secretario Ejecutivo de Comunicación Social del Episcopado Mexicano, Felipe Hernández Franco."⁷⁰

3. "09/07/88, Unomasuno, 8, FDN, Comp. Elec., Fraude. Marcha de la oposición en 5 Estados. En Guerrero, el Coordinador del FDN proclama el triunfo de Cuauhtémoc en 7 de los distritos electorales. Mítines multitudinarios en Chilpancingo y Acapulco como parte de la Jornada por el Sufragio. Manifestación en Durango de pemesistas y cedepistas para denunciar la ilegalidad de las elecciones. Caravanas de automovilistas en Guadalajara para protestar por un supuesto fraude."

5. "10/07/88, Unomasuno, 1 y 8, PAN, Comp. Elec., Fraude. Movilizaciones de protesta de la oposición en 10 estados. El PAN bloqueó carreteras y puentes (internacionales) en Chihuahua."

6. "10/07/88, Unomasuno, 4, Correa Raúl, Cárdenas Solórzano Cuauhtémoc, FDN, Comp. Elec., Fraude. -Basado en datos del gobierno, proclama Cuauhtémoc Cárdenas su triunfo electoral-. Señala que son -informaciones (confidenciales) que nos merecen credibilidad y confianza-. Considera que empeñarse en consumir el fraude -equivaldría técnicamente a un golpe de Estado-. Convoca para hoy una movilización en los comités distritales de todo el país para impedir la alteración de las actas. Según un cómputo preliminar que dio a conocer, FDN, PMS, obtuvo el 38.8% de la votación, el PRI 32.69% y el PAN 25.19%. Advierte que no reconocerá a -autoridades que pudieran surgir de un proceso amañado-. El candidato presidencial no quiso dar nombres de los que dieron a conocer los resultados comiciales."

7. "10/07/88, Unomasuno, 1 y 7, Santiago Roberto, Clouthier Manuel J., PAN, Fraude. El candidato presidencial del PAN, Manuel J. Clouthier, convocó a los ciudadanos a participar en las acciones de resistencia civil para impedir la consumación del fraude electoral y, al encabezar una marcha que culminó en el Zócalo capitalino, proclamó la victoria del pueblo en las elecciones presidenciales y la derrota del PRI, y sostuvo que los ciudadanos y los partidos de oposición, sin lugar a dudas, consiguieron la mayoría de votos. Las acciones que se propusieron son: sanción social a los delincuentes electorales y quienes resulten beneficiados del fraude, plantones frente a los 300 comités distritales,

⁷⁰ Pérez Carrillo, Agustín. "Derechos Humanos, Desobediencia Civil y Delitos Políticos" p.p. 171 y 172.

vigilar el recuento y que representantes panistas reciban bajo protesta las actas de cómputo de la elección presidencial, entre otras."⁷¹

10. "13/07/88, La Jornada, 3, Irizar Guadalupe, España, Ing., Ext., Fraude. - Insiste la prensa española en cuestionar el triunfo priísta-, emite la Embajada de México boletín aclaratorio sobre el recuento. Se difundió en Madrid un mensaje de Bartlett donde aclara que -no se cayó el sistema de cómputo electrónico- y en el que pide -precencia a los medios de comunicación..."

12. "14/07/88, La Jornada, 27, Rodríguez Luis Alberto, Ocejo Moreno Jorge, Copermex, Empresario Fraude. El Presidente de la Coparmex, Jorge Ocejo Moreno, quien demandó sean clarificadas todas las irregularidades del proceso electoral, estimó que los resultados de las votaciones no deben limitar la concentración entre sectores de la sociedad en materia económica. Entre las irregularidades señaló la -caída- del sistema de cómputo y la -votación inflada- en favor de Cuauhtémoc Cárdenas."

13. "14/07/88, La Jornada, 14, PAN, Fraude. -Jornada de protestas en el país por el resultado de las elecciones. Activas movilizaciones de la oposición. (En Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Guerrero, Tlaxcala, Estado de México, Puebla y Yucatán)".

19. "05/08/88, La Jornada, 1, Alemán Alemán Ricardo, Fraude. Todavía es tiempo de que el poder público rectifique el rumbo, a fin de salvaguardar la estabilidad, la paz social y la vigencia del orden constitucional, sostienen los candidatos presidenciales: Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel J. Clouthier y Rosario Ibarra en una declaración conjunta sobre el proceso electoral. Los tres aspirantes exigen esclarecer el resultado de los comicios del 6 de Julio, y advirtieron que -si no hubiese disposición de corregir las irregularidades cometidas, y ante la imposibilidad de establecer con claridad los resultados, tendrían que anularse los comicios y proceder a nuevas elecciones-."

26. "22/08/88, La Jornada, 1 y 13, Rivera Miguel Angel, PAN, violencia, fraude. Cuando un grupo de presuntos Diputados de la oposición quisieron entrar el almacén donde se guardan los paquetes de la pasada elección federal, para ejercer su derecho a examinar la documentación electoral, tres pelotones del Regimiento de Infantería del Campo Militar Número 1 se alinearon en la rampa de acceso a la improvisada bodega del Palacio Legislativo para impedirles la entrada."

42. "11/09/88, La Jornada, 1 y 6, Gallegos Elena, Selinas de Gortari fue declarado Presidente electo en México, con 263 votos priístas a favor y 85 del PAN en contra, después de casi 20 horas de debates en las que más de 100 legisladores subieron a la tribuna de la Cámara de Diputados para tratar de impedir la aprobación del dictamen y luego de que las cinco fracciones del FDN

⁷¹ Ibidem p.p. 172, 173 y 174

abandonaron el recinto de San Lázaro."⁷²

De las notas periodísticas antes transcritas, podemos observar que diversos sectores de la población como los partidos políticos, empresarios, representantes de la iglesia y la propia ciudadanía pusieron en duda la legalidad de la elección presidencial de 1988. Hechos que para la Corte no fueron suficientes para iniciar una investigación de violación al voto público. Pareciera ser que los únicos que no pusieron en duda el proceso de la elección presidencial de 1988 fueron los miembros del partido declarado triunfador y los miembros de la Corte.

C).- PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

La Procuraduría Federal del Consumidor se creó en 1975, comenzó a funcionar al año siguiente. Aunque de naturaleza diferente, parece que tiene la misma finalidad ya que procura la defensa de los derechos de los individuos, pero el Ombudsman defiende estos derechos frente al poder público.

Se define a la Procuraduría como un organismo descentralizado de servicio social con funciones de autoridad, con personalidad jurídica, patrimonio propios, y con el objeto de promover los derechos e intereses de la población consumidora. Desde luego, que resulta llamativo que aún suponiendo que estuviéramos contemplando, realmente un Ombudsman Administrativo, y no el Parlamento histórico, subrayando que es un órgano permanente, con atribuciones jurídicas señaladas en la Ley del Congreso, e institucionalizado en normas jurídicas concretas. Con posterioridad se le fijo al órgano facultades sancionadoras, totalmente contrarias a las características del Ombudsman tradicional, ya que no recomienda sino que actúa de acuerdo con atribuciones legales, sancionadoras, que no se concebían en la Institución original.⁷³

Aunado a lo anterior es importante destacar que las facultades conferidas a la Procuraduría Federal del Consumidor, se aproximan a la Institución del Ombudsman, sin embargo, el Procurador, no tiene obligación de rendir informes específicos anuales, que es una forma muy importante y efectiva de ejercer presión moral, lo cual le permite señalar

⁷² Ibidem p.p. 174 y s.s

⁷³ Castro y Castro, Juventino V. Ob. Cit. p. 143.

errores y corregir las deficiencias.

Dentro de las atribuciones que específicamente le confiere la ley, se encuentran: la de representar individual y colectivamente a los consumidores ante proveedores de bienes y servicios y toda clase de autoridades, estudiar y proponer medidas encaminadas a su protección; proporcionarles asesoría gratuita, conciliar en definitiva sus controversias, excitar la participación de otras autoridades cuando se lesionen los intereses del consumidor, promover la organización de consumidores y prestarles asesoría, y en general, velar en la esfera administrativa por la estricta observancia y aplicación de la ley.

Héctor Fix Zamudio, señala diferencias entre la Procuraduría Federal del Consumidor y la Institución del Ombudsman, estableciendo lo siguiente:

"Advertimos como diferencias esenciales de la citada Procuraduría respecto del Ombudsman..., además de la diversa materia, mercantil o administrativa, según el caso, que el titular del organismo mexicano no posee verdadera autonomía funcional puesto que puede ser designado y removido libremente por el Presidente de la República, y además carece de obligación de rendir informes, el específico y el de carácter anual, lo que constituye uno de los aspectos esenciales de las actividades del Ombudsman..."⁷⁴

El organismo al que nos hemos referido imparte justicia en materia de derechos del consumidor, dividiendo sus funciones en dos áreas; las preventivas y las ejecutivas.

En cuanto a las funciones preventivas se establece que se mantiene alerta a efecto de evitar mediante las acciones que corresponde el ocultamiento, condicionamiento o encarecimiento de productos de consumo generalizado o medicamentos.

Auspicia conductas que favorezcan un mejor control de calidad en los productos, así como en los alimentos, en las bebidas y en los medicamentos.

Interviene en favor del consumidor asegurando en la práctica, el estricto cumplimiento a la ley y a la equidad de los contratos con que

⁷⁴Fix Zamudio, Héctor. "Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos". Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 1986. p. 453.

masivamente, y en todo el país, operan las más poderosas empresas mercantiles, fraccionadores, inmobiliarias, compraventa y arrendamiento de vehículos, grandes almacenes de descuento, tarjetas de crédito, tintorerías, hospitales, funerarias y agencias de viajes.

También dentro de las funciones preventivas, destaca la creación de la Organización Colectiva de Consumidores que orienta, capacita y organiza a los consumidores a efecto de que conozcan y puedan ejercer sus derechos.

Sólo el carácter permanente de estas organizaciones y la actividad constante de la Procuraduría podrán hacer realidad el mandato constitucional de protección de los consumidores.

Las funciones ejecutivas son propiamente de procuración de justicia. En las oficinas centrales a través de 57 delegaciones en todo el territorio nacional se reciben las reclamaciones de los ciudadanos, una vez recibida la queja a través de la conciliación y el arbitraje se imparte justicia.

Por último es necesario señalar que el noventa por ciento de los asuntos planteados se resuelven a través de la conciliación, con lo que de esta forma se protegen los derechos de los consumidores.

D).- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se crea mediante las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas el 29 de Diciembre de 1982.

Se ha considerado como antecedente de la SECOGEF, al Departamento de Contraloría, previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 25 de Diciembre de 1917, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre del mismo año. En el año de 1926, cambio su denominación a Departamento de Contraloría de la Federación, que finalmente se suprimió en el año de 1933.

La SECOGEF, presenta algunas semejanzas con la Oficina General de Contabilidad, que funciona en los Estados Unidos de Norteamérica desde el año de 1921.

La Oficina General de Contabilidad orgánicamente se ubica dentro del Poder Legislativo, guardando cierta independencia, esta oficina vigila la forma en que el Jefe del Ejecutivo desempeña sus responsabilidades administrativas dentro del marco de la Constitución. Esta oficina tiene facultades discrecionales para realizar auditorías y evaluar los programas del Poder Ejecutivo e incluso con ciertas limitaciones, las operaciones del Congreso y del Poder Judicial.

Originalmente la Oficina General de Contabilidad desempeñaba las siguientes funciones:

"Investigar todos los asuntos relacionados con la recepción, erogación y aplicación de fondos públicos;
Hacer recomendaciones legislativas para lograr una mayor economía y eficiencia en el gasto público;
Llevar a cabo las investigaciones y elaborar los informes ordenados por el Congreso;
Dar fallos por adelantado sobre la legalidad de erogaciones propuestas;
Arreglar y ajustar todas las reclamaciones y demandas presentadas por y en contra del gobierno;
Prescribir las formas, sistemas y procedimientos de contabilidad."⁷⁵

El Contralor General está facultado para averiguar los hechos, para comunicar los resultados de sus investigaciones al Congreso, teniendo siempre poder de persuasión, pero nunca facultades para ordenar que se cumplan ciertas acciones que consideren necesarias como resultado de las auditorías.

Actualmente la Oficina General de Contabilidad se encarga de la evaluación de la economía y eficiencia con que se manejan los programas, procurando una retroalimentación en los administradores para que tengan un conocimiento amplio de la importancia del programa dentro de la planeación general y sus implicaciones sociales y económicas, así como un conocimiento exacto del grado de eficacia del programa en el logro de las metas establecidas.

Es importante destacar que tal oficina y el conocimiento, aunque somero, del Ombudsman sean los verdaderos antecedentes de la SECOGEF.

⁷⁵Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. de C.V. ed. 10a. México. 1991. p. 153.

El artículo 32 bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala los asuntos que corresponden a la Secretaría, algunos de estos asuntos son meramente de control interno pero que en relación con otros son facultades semejantes a los que le corresponderían a un Ombudsman.

"La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, le corresponde planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionando el Gasto Público Federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como estableciendo las bases para regular las auditorías que se hagan dentro de las dependencias y entidades de la Administración Pública y realizar estos." ⁷⁶

En cuanto a los asuntos que corresponderían indudablemente a un Ombudsman son:

1) Informar anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias que hayan sido objeto de fiscalización (fracción XIV).

2) Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de sus relaciones con las diversas entidades de la Administración Pública (fracción XVI).

3) Conocer e investigar la conducta de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones, hacer denuncias ante el Ministerio Público (fracción XVII).

La última fracción del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública, señala:

"XIX.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos"⁷⁷

Dentro de estas leyes a que hace referencia la fracción mencionada, se encuentra la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, reglamentaria del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁶Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. ed. 30a. México. 1991. p. 187.

⁷⁷Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, S.A. ed. 22o. México. 1994. p. 620.

El artículo 49 de la ley mencionada establece:

"En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia."⁷⁸

Se establece por primera vez que los Contralores en cada dependencia de la Administración Pública Federal, dependen directamente del Ejecutivo.

La Institución de los Contralores se considera como el establecimiento del Ombudsman en México, considerado así, se acercaría a la clasificación de "OMBUDSMAN EJECUTIVO"

Por último es conveniente destacar que la SECOGEF no ejerce plenamente sus facultades, en virtud de que depende del Poder Ejecutivo, con lo que hay la posibilidad de que se convierta en Juez y parte, por lo tanto no podría funcionar eficazmente como un Ombudsman.

E) DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS

En México, se ha institucionalizado una variante del Ombudsman tradicional.

La Universidad Nacional Autónoma de México por medio del Consejo Universitario aprobó en sesión del 30 de Mayo de 1985, el estatuto de la defensoría de los derechos universitarios, que consta de 13 artículos y 2 disposiciones transitorias.

El artículo 1o. de dicho estatuto establece:

"La Defensoría de los Derechos Universitarios es un órgano de carácter independiente y tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las

⁷⁸Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa, S.A. ed. 24a. México. 1994. p. 773.

investigaciones necesarias ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer en su caso, soluciones a las autoridades de la propia universidad."⁷⁹

De esta definición legal se desprenden las características de esta figura:

Es un órgano independiente frente a cualquiera y todas las autoridades y funcionarios de la UNAM, inclusive frente a la máxima autoridad legislativa como es el Consejo Universitario, la autoridad suprema en la materia judicial (tribunal universitario), y frente a la primera autoridad ejecutiva que es el Rector, que tiene carácter jurisdiccional e inculpativo, cuya finalidad estriba en proteger los derechos de los miembros de la comunidad universitaria, con excepción del personal administrativo, vigilar la plenitud del orden jurídico y el respeto de la ley en el ámbito de la UNAM, y tramitar y resolver las quejas que reciban por violación de derechos universitarios.

Esta última actividad es similar aunque obviamente más limitada y modesta, que se plantea ante un Juez por violaciones de garantías individuales a través del Juicio de Amparo.

Las características que indica el artículo 1o. se refieren primero a la finalidad u objeto de la Institución, consistente en dirimir las denuncias sobre violación de derechos universitarios que se le sometan o de las que conozca oficiosamente; 2o. a las partes involucradas en la tramitación de las quejas que son, la propia defensoría como instancia decisoria, los estudiantes y los miembros del personal académico de la UNAM, como parte actora, a quien se otorga legitimación activa, y como parte demandada, la autoridad o autoridades de la UNAM que el quejoso señale como responsables y a las que corresponde la legitimación pasiva, tercero, la materia de la controversia, que consiste en derechos universitarios de carácter individual, de los que se alegue violación por dichas autoridades.⁸⁰

Es un órgano independiente cuya finalidad es la recepción de reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros académicos por la violación de los derechos otorgados por la legislación universitaria. Promueve de oficio o a petición de parte las investigaciones

⁷⁹Barrera Graff, Jorge. "La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia". Ed. UNAM. México. 1986. p. 24.

⁸⁰Ibidem p. 25

pertinentes proponiendo soluciones a las autoridades.

Su competencia comprende reclamaciones, quejas, inconformidades y denuncias que formulen estudiantes, profesores, investigadores y técnicos académicos frente a infracciones de sus derechos de carácter individual; por actos, resoluciones u omisiones contrarias a la ley universitaria, cuando sean irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o cuando se hayan dejado sin respuesta las solicitudes dentro de un plazo razonable.

La Defensoría está integrada por un Defensor y dos Adjuntos y está facultada para establecer delegaciones de área cuando sea preciso.

El Defensor es designado por la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario de una terna integrada por el Rector.

Los Adjuntos y el personal técnico son nombrados y removidos por el Rector a propuesta del Defensor.

El período de duración de los cargos es de cuatro años, reelegibles.

El proceso, conforme a los estatutos, se lleva a cabo sin tomar en cuenta formalismos, innecesarios. La Defensoría actúa de oficio o a instancia de parte, en este último caso, se debe acudir personalmente salvo que se compruebe la imposibilidad.

El procedimiento comienza con la presentación de la queja, que si se admite, se concede un plazo a la autoridad para que conteste. Recibido el informe de la autoridad, se procede al estudio. El proceso termina con una recomendación fundada que se notifica a la autoridad y al quejoso, la primera puede presentar su inconformidad para que se ratifique o se rectifique la recomendación pero la resolución sobre la inconformidad es definitiva.

Otras atribuciones de la Defensoría son las de orientar y aconsejar a profesores y alumnos quejosos, cuando ésta no sea competente, las de conciliación, y como si fuera un Ombudsman, presenta informes en los que también difunde sus actividades. Uno de los informes debe ser anual, de carácter general y público ante el Rector y el Consejo Universitario, pudiendo elaborar otros periódicos y/u oficiales.

El maestro Jorge Barrera Graff, señala, que las materias excluidas son los derechos de naturaleza laboral, actividades no académicas de cargos de confianza o funcionarios que dependan del Rector, derechos de carácter colectivo, pero se puede conocer de una denuncia que se presente por varias personas a través de un representante común; también se excluyen las violaciones que pueden impugnarse por otras vías establecidas por la legislación universitaria; resoluciones disciplinarias dictadas por autoridades competentes y evaluaciones académicas.⁸¹

Puede decirse que la Defensoría de Derechos Universitarios, es antecedente de la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes y por supuesto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

F) DIRECCION GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION

El 2 de Diciembre de 1989, con fundamento en la fracción IV del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó el órgano secundario de la administración técnica de la Administración Pública Centralizada denominado "Dirección General de Derechos Humanos".

Con fecha 13 de febrero de 1989, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el artículo 15 del reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual se establecieron las facultades de dicha unidad administrativa de las cuales podemos mencionar las siguientes:

- 1.- Proponer programas para cumplir los Tratados Internacionales en los que participa nuestro país.
- 2.- Proponer proyectos de iniciativas, programas y acciones que contribuyan con la política de los derechos humanos en México y la salvaguarda de los mismos.
- 3.- Coordinar y enlazar organismos públicos y privados que promuevan el respeto de los derechos humanos.

⁸¹Ibidem p.p. 27 y 28.

4.- La fracción V del mencionado artículo señala:

"Recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación de los derechos humanos presenten los particulares o las instituciones públicas o privadas y proponer al titular del ramo las acciones necesarias para su inmediata resolución."⁸²

5.- Capacitar a la ciudadanía en la promoción y salvaguarda de los derechos humanos.

6.- Proporcionar a organismos de derechos humanos apoyo técnico y asesoría sobre los instrumentos internacionales de los derechos humanos.

7.- Representar al Secretario de Gobernación y Coordinar los trabajos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

En realidad fue un órgano con escasa vigencia, toda vez que careció de publicidad y no tuvo apoyo por parte del Ejecutivo para que tuviese un funcionamiento de carácter eficaz.

Formalmente, se le puede considerar como el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el decreto que creó a dicha comisión lo confirma en sus artículos transitorios, que establecen lo siguiente:

"ARTICULO 3o.- Se deroga el artículo 15o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, así como las demás disposiciones...

ARTICULO 4o.- Los recursos con que actualmente cuenta la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación pasarán a formar parte del órgano desconcentrado que se crea por este ordenamiento."⁸³

Por último podemos establecer que el surgimiento dinámico de una cultura de derechos humanos en la sociedad civil mexicana impulsó a la Secretaría de Gobernación a crear, en 1989, la Dirección General de Derechos Humanos. Esta instancia del gobierno federal puede considerarse como el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que vino a sustituir con mayor estructura y jerarquía a esta dirección, pero con un objetivo común; la promoción, defensa y salvaguarda de los derechos humanos.

⁸²Diario Oficial de la Federación del 13 de Febrero de 1989. p.p. 23 y 24.

⁸³Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial del 6 de Junio de 1990.

G) PROCURADURIA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PROTECCION CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Ernesto Ruffo Appel, Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, en pleno ejercicio de sus facultades que le otorgan los artículos 28 fracción II, y 49 fracción II, sometió a la consideración del H. Congreso del Estado, el primero de Agosto de 1990, una iniciativa de ley que crea la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana, la cual será un organismo que viene a complementar la acción de los tribunales administrativos.

Esta misma Institución se encaminará a dar, mediante la participación de los ciudadanos, mayor eficacia en la tutela de los derechos humanos y mejor cumplimiento en la aplicación de la ley, toda vez que la actividad preponderante de la Procuraduría de los Derechos Humanos consiste en recibir y tramitar las quejas y denuncias que presenten los particulares relativas a actos u omisiones de los servidores públicos, que afecten los intereses de los reclamantes.

La Procuraduría formulará, a su vez, recomendaciones y opiniones a los servidores públicos relativas a las disposiciones legales y procedimientos vigentes que contribuyan a un mejor servicio de la Administración Pública.

Este organismo creado a iniciativa del Ejecutivo Estatal se da como una respuesta a la política nacional de protección y defensa de los derechos humanos. Esta Procuraduría de carácter administrativo, es de participación ciudadana, descentralizada y con plena autonomía, no tiene competencia tratándose de controversias en materia electoral y cuando de la misma queja o denuncia esté conociendo una autoridad jurisdiccional competente.

Sus resoluciones consisten en solicitar al superior jerárquico del infractor la aplicación de las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otros ordenamientos legales.⁸⁴

La creación de este organismo se encuentra inspirada en la figura del Ombudsman y en raíces nuestras, como lo son los Sentimientos de la

⁸⁴AgUILAR Cuevas, Magdalena Ob. Cit. p. 439.

Nación de José María Morelos y la Constitución Política de 1824.

En cuanto al Procurador de Derechos Humanos, destaca el procedimiento para nombrarlo, ya que en él intervienen los tres poderes del Estado, el Ejecutivo proponiéndolo, el Legislativo nombrándolo y el Judicial tomándole la protesta de ley.

El Procurador se auxilia de dos Subprocuradores que actúan en su nombre y representación, los cuales son nombrados por él y ratificados por el Congreso, asimismo, cuenta con un Consejo Consultivo Honorario, integrado por siete ciudadanos de reconocido prestigio propuestos por el Procurador, que tienen como función el análisis y opinión respecto a la problemática de derechos humanos en la entidad.

En la exposición de motivos sobre la creación de esta Procuraduría, se expresa la necesidad de que el organismo cuente con determinadas características:

"La Procuraduría... posee las características esenciales de autonomía, independencia, competencia e integración que le permitirá salvaguardar los derechos humanos y brindar a los habitantes del Estado protección expedita, sencilla y gratuita para erradicar abusos, privilegios e impunidades en el ejercicio del poder público, así como para ejercer una función mediadora y conciliatoria en posibles controversias entre los ciudadanos y las autoridades, apoyada en su elevado prestigio social y reconocida autoridad moral."⁸⁵

La respectiva Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Baja California en su dictamen No. 24 señala en sus considerandos algunos datos interesantes:

- 1.- La Institución que ha de venir a proteger los derechos humanos debe ser un órgano unipersonal para garantizar una actuación pronta y ágil.
- 2.- La persona en quien recaiga el nombramiento, debe gozar de prestigio y honorabilidad reconocidos.
- 3.- La Procuraduría debe contar con un organismo colegiado que se encargue de contribuir para la formulación y desarrollo de programas para la protección de los derechos humanos.

⁸⁵Ley de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California. Ed. Impresos Bahía, Ensenada, B. C. México. 1991 p. 11.

4.- La intervención del Congreso del Estado debe ser determinante en el nombramiento del Procurador, así como del órgano colegiado de consulta.

Los requisitos para la ocupación del cargo de Procurador, Subprocurador, además del reconocido prestigio profesional y personal, así como el de la ciudadanía mexicana, en el caso del Procurador se requiere residencia de por lo menos cinco años en el Estado, poseer en la fecha del nombramiento una antigüedad mínima de cinco o cuatro años, esto último para ocupar el cargo de Subprocurador, el título de Licenciado en Derecho o demostrada capacidad y experiencia en la defensa, difusión y promoción de los derechos humanos.

Por último es interesante manifestar que dentro de las funciones que se atribuyen al Procurador, se refleje la preocupación de la violación a los derechos humanos de integridad física y en general las que se refieren al proceso penal, tal es el caso de las fracciones VI, VII Y VIII de la ley, que a continuación se transcriben:

"VI.- Verificar la eficiencia, diligencia y honestidad en los servicios de defensoría de oficio que presta el Estado en materia penal y familiar, haciendo del conocimiento del titular de la defensoría de oficio los resultados de la labor realizada.

VII.- Supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de reclusión y detención estén apegados a derecho y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos...

VIII.- Solicitar la intervención de la Dirección de Prevención Social del Estado cuando se tenga conocimiento que un interno se encuentre recluido en algún centro de detención o reclusión, le han sido violados sus derechos humanos, para lograr que dichas violaciones cesen de inmediato sin perjuicio de la realización de posteriores trámites o diligencias tendientes a formular recomendaciones ante la autoridad competente a fin de que se apliquen las sanciones previstas..."⁸⁶

En cuanto a las violaciones de derechos humanos cometidos por autoridades federales la Procuraduría sólo interviene para comunicar al Secretario de Gobierno del Estado, con el objeto de que se realicen las gestiones necesarias para la prevención, reparación y sanción de los actos violatorios.

⁸⁶ibidem p.p. 30 y 31.

H) PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Con el acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial del 25 de Enero de 1989, y cuyo Manual de Organización apareció en el propio Diario Oficial del 17 de Julio del mismo año, se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, este organismo depende del propio Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Es un organismo de la Administración Pública encargado de resolver las demandas de la población del Distrito Federal encaminadas a obtener una mejor, más expedita y eficiente atención de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal durante la gestión de sus trámites, o como usuarios y beneficiarios de servicios públicos.

El propósito fundamental de esta Procuraduría es coadyuvar a que los actos de autoridad y prestación de los servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal, y de las Entidades Paraestatales Sectorizadas al mismo, se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

Sus funciones específicas consisten en:

1.- En recibir quejas e inconformidades sobre actos u omisiones de la autoridad administrativa del Departamento del Distrito Federal, que presenten los particulares cuando no pudieran recurrirlos o desconozcan sus razones y fundamentos, o si hubiere demorado la respuesta a una petición ;

2.- Recibir quejas e inconformidades sobre irregularidades en la prestación de servicios públicos a cargo, del Departamento del Distrito Federal y en las Entidades Sectorizadas al mismo, así como de los que por virtud de concesión o autorización, presten los particulares;

3.- Transmitir las quejas e inconformidades recibidas a las áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal y, en su caso, ante las Entidades Sectorizadas al mismo, y verificar su tramitación para que las mismas sean oportunamente atendidas;

4.- Turnar a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, las quejas o denuncias que sean de su conocimiento que impliquen o supongan una responsabilidad atribuible a los servicios públicos, en los términos de la legislación aplicable, informando de ello al interesado;

5.- Realizar o solicitar las investigaciones necesarias para cumplir su objeto, en relación a las quejas e inconformidades que se le presenten y sean procedentes;

6.- Emitir recomendaciones que tiendan a conciliar las diferencias entre autoridades o prestadores de servicios del Departamento del Distrito Federal, y los particulares, con motivo de las quejas e inconformidades que estos últimos presenten;

7.- Formular sugerencias y recomendaciones debidamente motivadas y fundadas, a las áreas, unidades y órganos desconcentrados del Departamento, así como a las Entidades Sectorizadas a éste, en relación a las quejas o inconformidades de que conozca o investigue, con el propósito de simplificar procedimientos, regular o no actividades, mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficacia de los servidores públicos;

8.- Presentar al Jefe del Departamento del Distrito Federal informes sobre asuntos tramitados y pendientes, de sus gestiones e investigaciones y de las recomendaciones formuladas en el ejercicio de sus funciones.⁸⁷

No se exige requisito alguno de formalidad en la presentación de las quejas, pudiéndose formular por escrito o en forma verbal, y en ambos casos se da trámite a la presentación de la queja.

La Procuraduría Social, se integra por el Procurador Social, quien será nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Subprocuradores Sociales, Comisionados Delegacionales y Comisionados Especiales.

Esta Institución, en general no tiene facultades de intervenir en las

⁸⁷Díaz Muller, Luis. "Manual de Derechos Humanos". Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Manuales. México. 1991/3. p. 65.

violaciones a derechos humanos por parte de la autoridad, lo cual se confirma con el hecho de que en el propio ordenamiento nunca se menciona textualmente la palabra "Derechos Humanos".

Se trata de una Institución que, tiene entre sus fines, el de facilitar los procedimientos formales; solucionar los problemas administrativos que en la ciudad como el Distrito Federal se presentan. Sin embargo, aunque no se le puede concebir estrictamente como un órgano de defensa de los derechos humanos, algunos destacados juristas, y no sin razón, lo han considerado como, un antecedente gubernamental de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

I) COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS

En el renacer de la sociedad y Estado Mexicano, en materia de derechos humanos, la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos introduce la participación de las fuerzas sociales, culturales, económicas y políticas organizadas de esa Entidad Federativa. Esta comisión tiene atribución de seguimiento, recibir denuncias, concientizar e informar semestralmente sus actividades.

El día 5 de Abril de 1989, fue expedido el acuerdo que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, como un organismo de participación ciudadana para la vigilancia del respeto a los derechos humanos en esa entidad. Se integra por representantes de las diversas entidades públicas del Estado, contando con un Presidente y un Secretario Técnico nombrados por el Ejecutivo Local.⁸⁸

Las atribuciones de esta comisión consisten fundamentalmente en recibir y dar seguimiento a las denuncias que le sean presentadas para realizar los actos conducentes a la restitución de sus derechos al afectado, así como concientizar a la comunidad, e informar pública y semestralmente de sus actividades.

Entre sus facultades figura también el hacer las recomendaciones pertinentes a las dependencias del Gobierno Estatal y a los Derechos Humanos, realizar los estudios o informes necesarios para el

⁸⁸Aguilar Cuevas, Magdalena Ob. Cit. 434.

cumplimiento de sus funciones y proporcionar a los particulares y autoridades que lo soliciten; en forma oral o escrita, información sobre los derechos humanos.

Como se ha establecido, esta comisión estatal, es un órgano de participación ciudadana, dependiente funcional y operativamente del Ejecutivo local, cuyo objeto es la promoción de la defensa y respeto de los derechos humanos por todas las autoridades que actúen en el Estado.

Cabe destacar que sus funciones son fundamentalmente propositivas: realizar estudios, informes y consultas para que se adopten medidas en favor del respeto de los derechos humanos. Asimismo, opera como una instancia receptora de quejas o denuncias de violaciones a los derechos humanos y supervisora de las acciones que realizan las autoridades en relación con estas violaciones.

Está facultada para recabar de los quejosos o denunciantes la información necesaria para evitar que se transgredan sus derechos y se les restituya en el goce de los mismos.

En cuanto a sus integrantes es de considerarse que de acuerdo a la ley la comisión está constituida por un Presidente, un Secretario Técnico y Vocales representantes de entidades públicas y organizaciones sociales, así como una Junta Directiva.

El Presidente es designado por el Titular del Ejecutivo; no se requieren requisitos específicos para ocupar el cargo, como tampoco se establecen expresamente sus atribuciones en el Decreto que crea la comisión.

El Secretario Técnico también es designado por el Gobernador, y actúa administrativamente adscrito a la Secretaría General de Gobierno. Es el encargado de convocar a la comisión y de recibir y tramitar las quejas o denuncias de violaciones a los derechos humanos.

El citado acuerdo tampoco determina el número de vocales que conforman la comisión ni la forma en que habrán de seleccionarse.

La Junta Directiva se integra por un Presidente, un Secretario Técnico y cinco Vocales, estos últimos serán elegidos por el Pleno de la Comisión.

Por lo que respecta al funcionamiento, cualquier persona o grupo puede presentar a la comisión una queja verbal o por escrito, por violaciones a los derechos humanos.

Todas las peticiones que la comisión reciba deben contener: el nombre, nacionalidad, ocupación o profesión, domicilio y firma de la persona que las promueva.⁸⁹

Por último podemos establecer, que el acuerdo de creación no señala la naturaleza de las recomendaciones que expida la comisión, determinándose únicamente que éstas se tomarán por mayoría de votos.

También es facultad de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, rendir un informe público semestralmente.

En general su objeto y atribuciones son similares a las de otros organismos gubernamentales de defensa de derechos humanos, lo que si la distingue es la integración de la comisión, en ella participan innumerables organizaciones.

J) COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Diario Oficial de la Federación el día 22 de Junio de 1993.

La creación de esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tuvo su antecedente legislativo, en la iniciativa presentada por la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, teniendo por objeto establecer las bases normativas para la creación y funcionamiento de la comisión referida, esta iniciativa fue turnada a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, por acuerdo de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, para su estudio y dictamen.

Con fecha 18 de Mayo de 1993, se presentó a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el dictamen correspondiente para su discusión y en su caso aprobación.

⁸⁹Alvarez de Lara, Rosa María. "Legislación Estatal en Materia de Defensa de los Derechos Humanos" Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1991/18 p. 36.

El dictamen mencionado establece entre algunos puntos importantes lo siguiente:

"El artículo 102 de nuestra Constitución Política dispone la creación de organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, tanto en el ámbito federal como en los ámbitos locales; dichos organismos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, debiendo formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y con facultades para presentar denuncias y quejas ante las autoridades respectivas."⁹⁰

Se expusieron planteamientos por parte de las diversas fracciones parlamentarias, dicho intercambio permitió entender mejor, en su contexto la iniciativa.

Se consideró que en los últimos años la preocupación por el respeto de los derechos humanos ha cobrado especial importancia en las diversas democracias occidentales, dicha tendencia se refleja en la ampliación del catálogo de garantías y libertades ciudadanas, en el fortalecimiento de los organismos e instituciones encargados de la protección de tales derechos, así como en la celeridad y flexibilidad impresa a los principios procedimentales que versan sobre la resolución de conflictos que transgreden dichas garantías.

El ámbito interno ha sido acorde a esta tendencia de tal suerte se han reformado los textos constitucionales a fin de prever organismos específicos encargados de la defensa de los derechos humanos, instrumentando medidas que garantizan de mejor manera que el ejercicio del poder público se ajustará a lo preceptuado por la norma; y contemplando nuevas garantías que las nuevas circunstancias reclaman.

Acorde con los postulados de nuestra Carta Constitucional el sistema federal se ha visto enriquecido con la presencia de organismos locales defensores de los derechos humanos, los cuales si bien guardan algunas diferencias de carácter orgánico siempre coinciden en su lucha porque los derechos humanos sean una realidad dentro del territorio mexicano.

El Distrito Federal, no podría ser la excepción, no sólo por tratarse

⁹⁰Diario de los Debates, Cámara de Diputados. Año 11. No. 11. Mayo 18. 1993. p. 639.

de la Capital de la República sino que, dadas sus características sociales, políticas y económicas, resulta necesario la expedición de una ley que contemplará la creación de un organismo de la defensa de tan importantes derechos.

La Iniciativa presentada tiene por objeto instituir un organismo de protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio del Distrito Federal, y que ejerzan sus funciones de manera autónoma al establecerse que no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

Conviene destacar, que la iniciativa en cuestión es el primer proyecto legislativo que la Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal, somete a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades constitucionales, lo cual, pone de manifiesto su preocupación por la defensa y protección de los derechos humanos.

Puesta a discusión la iniciativa a que nos hemos referido, sobre la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, los Diputados de los diversos Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados, fijaron la posición de su partido, en los debates respectivos.

En ese sentido, el Diputado Víctor Martín Orduña Muñoz del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, fijó la postura de su partido estableciendo lo siguiente:

"Sin duda alguna, que espera una gran responsabilidad a esta naciente comisión, responsabilidad que se ve agigantada al voltear la vista y ver el bien trazado camino que ha dejado la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la actuación y con los estudios publicados los que han venido a profundizar el conocimiento de los derechos humanos en muchos de los habitantes del Distrito Federal, y de la República en general. Este estudio ha venido a cambiar, incluso la idea que tuvieron muchos que sin conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que sin haber nacido esta, la calificaron como el nuevo poder conservador o como a un cuarto poder. Por fortuna esta idea ha venido desapareciendo en el ámbito político nacional."⁹¹

⁹¹Ibidem p. 655.

Una vez aprobada y publicada la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se establecen en dicho ordenamiento jurídico las atribuciones con que cuenta esta comisión.

Se establece que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano (artículo 2o.).

Por último mencionaremos cuales son las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, consagrada en el artículo 17:

- 1.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- 2.- Conocer e investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - a).- Por actos u omisiones de índole administrativo de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal a que se refiere al artículo 3o. de esta ley.
 - b) Cuando los particulares o algún agente social cometa ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
- 3.- Formular, propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores públicos presuntos responsables para la inmediata solución del conflicto planteado cuando la naturaleza del cargo lo permita;
- 4.- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;
- 5.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal;

6.- Proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal en el ámbito de su competencia la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

7.- Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en su ámbito territorial;

8.- Expedir su reglamento interno;

9.- Elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos;

10.- Supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos, pudiendo solicitar el reconocimiento médico de reos o detenidos cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas. Estas atribuciones se entienden sin perjuicio de las que en la materia correspondan también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y para su ejercicio se promoverá la instrumentación de los mecanismos de coordinación que sean necesarios al efecto;

11.- Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios.⁹²

También se establece que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no podrá conocer de los casos concernientes a:

- I.- Actos y Resoluciones de Organismos y Autoridades Electorales;
- II.- Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III.- Conflictos de carácter laboral;
- IV.- Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.

⁹²Diario Oficial de la Federación del 22 de Junio de 1993. p. 43.

II.- DIFERENCIAS Y SIMILITUDES DEL OMBUDSMAN Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

ES LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS UN OMBUDSMAN.

Hemos señalado con anterioridad que la Institución del Ombudsman nació en Suecia en la Constitución de 1809, con el propósito de establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, y supervisar la aplicación de éstas, estableciendo un camino ágil sin formalismos a través del cual los ciudadanos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios. Esta Institución es la que ha inspirado a los más de 300 Ombudsman que ha la fecha hay en el mundo.

Considera el Dr. Jorge Carpizo "que el Ombudsman es una Institución Jurídica que existe realmente en más de cuarenta países, aún cuando más de trescientos órganos e individuos se aplican a sí mismos esta denominación aunque no satisfacen todas las características de ellas".⁹³

Para determinar si la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un Ombudsman es necesario que comparemos las características de uno y otro. Para tal efecto citaremos las características generales del Ombudsman señaladas por Alvaro Gil Robles, (Defensor del Pueblo en España).

A) NOMBRAMIENTO DEL TITULAR

El Ombudsman, es un organismo cuyo titular es nombrado por un Parlamento democráticamente elegido.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un organismo cuyo titular es nombrado por el Ejecutivo Federal con ratificación del Senado de la República (así como lo dispone el artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

⁹³Carpizo, Jorge. Ob. cit. p.16

B) CARACTERISTICAS DEL TITULAR

El Ombudsman, el titular de este organismo no debe ser un hombre político ni de partido. Habida cuenta que la neutralidad política se considera esencial para el desempeño del cargo.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, hasta la fecha los dos últimos titulares de este organismo tanto el Dr. Jorge Carpizo como Jorge Madrazo, han conservado esta característica.

C) AUTONOMIA DE ACTUACION

El Ombudsman, este organismo tiene una actuación independiente de toda presión parlamentaria o del gobierno.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, durante la presidencia de los dos primeros titulares de este organismo, se ha podido observar independencia de actuación.

D) ACCESO DIRECTO DEL CIUDADANO

El Ombudsman, una de las características que sin lugar a dudas ha sido la que ha permitido al Ombudsman adquirir carta de naturalización en muchos países del orbe es precisamente, el acceso directo del ciudadano al Ombudsman, sin formalidades procesales, (las que normalmente son rígidas y en ocasiones hasta tiránicas), y sin requisitos de abogado, ni pago de cantidad alguna.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha adoptado y conservado las características antes apuntadas.

E) INVESTIGACION DE LAS QUEJAS

El Ombudsman, realiza la investigación de las quejas en forma sumaria e informal, con acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la investigación de

la queja también lo hace en forma rápida y puede solicitar a las autoridades a las que se impute el hecho o hechos, además de un informe. Toda la documentación relativa al caso. Inclusive puede solicitar a las autoridades competentes tomar las medidas precautorias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas. Así lo disponen los artículos 34, 38, 39 y 40 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

F) COMPETENCIA

El Ombudsman, la competencia de éste abarca el control de las distintas Administraciones Públicas, incluidas la de Justicia y la Militar.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, su competencia se encuentra restringida por la disposición constitucional establecida en el apartado B del artículo 102 que le da origen, donde se limita el conocimiento de esta Comisión sobre las siguientes materias: asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

G) INFORME DE ACTIVIDADES

El Ombudsman, debe elaborar un informe anual o extraordinario que eleva el Parlamento con el resultado de sus gestiones, dando publicidad al mismo y con inclusión en ocasiones de los nombres de los funcionarios especialmente implicados en una mala administración.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, por disposición del artículo 52 de su propia ley debe enviar un informe anual tanto al Congreso de la Unión como al Titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el período respectivo. Dicho informe es difundido a la población en general para su conocimiento.

Aunque debe destacarse que no obstante que la disposición legal antes citada establece que el informe anual de actividades debe enviarse, ha sido práctica y se está haciendo costumbre que el Titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos lo rinda personalmente ante el Presidente de la República.

H) PODER SANCIONADOR

El Ombudsman, tiene el poder sancionador sobre los funcionarios o de propuesta de sanción a los organismos competentes para ello.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, no posee este poder sancionador.

En síntesis podemos concluir de la comparación de las características esenciales del Ombudsman con las de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que ésta última no es precisamente un Ombudsman Clásico. Pero su formación responde a la orientación mundial de la figura del Ombudsman adoptada y adaptada a nuestras propias circunstancias.

Por lo anterior aunque la Comisión Nacional de Derechos Humanos no posea todas las características del Ombudsman Clásico, por las similitudes y orientación que guarda con el Ombudsman podríamos considerar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos el Ombudsman Mexicano, con las salvedades y precisiones hechas.

Por lo que en adelante cuando hagamos referencia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos también la denominaremos el Ombudsman Mexicano, y la abreviaremos CNDH

CAPITULO TERCERO

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

I.- NATURALEZA JURIDICA.

La naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra precisada en el artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que a la letra establece:

"ARTICULO 2o. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano."⁹⁴

Dicho precepto legal establece tres elementos constitutivos de su naturaleza jurídica y son los siguientes:

- 1.- Es un organismo descentralizado;
- 2.- Con personalidad jurídica y patrimonio propio;
- 3.- Cuyo objeto es; la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

Para una mejor comprensión de los elementos que integran la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pasaremos al estudio de dichos elementos:

1.- ORGANISMO DESCENTRALIZADO

El desarrollo de este tema nos da pauta para ubicar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos dentro de la Administración Pública Federal, y para entender su desarrollo dentro de ésta.

En una primera etapa dicha comisión tiene su antecedente en la creación dentro de la Secretaría de Gobernación de una Dirección General

⁹⁴Diario Oficial de la Federación del 29 de Junio de 1992. Publicación de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

de Derechos Humanos, es decir como parte integrante de una Secretaría de Estado.

Posteriormente y con el propósito de darle mayor fuerza y presencia al órgano encargado de los derechos humanos, el 6 de Junio de 1990, mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y directamente adscrita al Titular de dicha Secretaría, cuya función era la de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Así lo prevían los artículos 1o. y 2o. del decreto que le da origen.

Finalmente al dársele rango constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el apartado B del artículo 102, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 28 de Enero de 1992, cambia su naturaleza jurídica y pasa a ser de un órgano desconcentrado, un órgano descentralizado con las consecuencias legales que ello implica.

Para entender las implicaciones jurídicas del cambio antes apuntado señalaremos las formas de organización administrativa del Poder Ejecutivo, que es el órgano que le corresponde la función de gobierno, y la administración.

La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, y se encuentra enmarcada en la historia, tradiciones y tendencias políticas de un país.

El artículo 90 de la Constitución Política del país, es el que determina la forma de organización administrativa. Y al efecto prevé:

"ARTICULO 90.- 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.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".⁹⁵

⁹⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob.cit. Art. 90.

El artículo constitucional antes citado establece las dos ramas de la organización administrativa en nuestro país siendo éstas la centralizada y paraestatal. Para efectos del presente trabajo enunciaremos los rasgos esenciales de una y otra.

A) LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

Andrés Serra Rojas, define a la centralización administrativa en los siguientes términos:

"Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública, que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal."⁹⁶

De la definición anterior se desprende que en el régimen centralizado, el poder de mando se concentra en el poder central, en este caso, en el Presidente de la República, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

Las principales características que reviste esta forma de organización son:

La relación jerárquica y existencia de líneas de autoridad como un instrumento jurídico, político y administrativo de control del Poder Ejecutivo, dichos órganos centralizados, carecen de autonomía orgánica y financiera, toda vez que a través de los órganos primarios se expresa la voluntad de la persona jurídica denominada Estado.

Algunos ejemplos de la Administración Pública centralizada lo son: Partiendo de la Presidencia de la República, los Secretarios de Despacho, Departamento del Distrito Federal, etc.

Dentro de la Administración Centralizada se contemplan los denominados **organismos desconcentrados**, que son aquellos órganos inferiores o agentes de la administración central, de una competencia

⁹⁶Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. ed. 12a. México. 1992. p. 482

exclusiva, o de un poder de trámite de decisión o de ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación; se ha definido a la desconcentración administrativa como la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente. Hay incluso quien considera a estos órganos desconcentrados como la preparación de un órgano de tránsito hacia la descentralización en instituciones administrativas.

Las características fundamentales de estos órganos desconcentrados son:

No tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio. Reciben su competencia por delegación de los órganos centrales y la ejercen en determinada circunscripción territorial, atendiendo a una población específica, con la finalidad de descongestionar la actividad administrativa.

La relación jerárquica se atenúa pero el poder central se reserva amplias facultades, su sostenimiento está a cargo de la Institución que lo crea.

Es un órgano inferior y subordinado al órgano centralizado, conservando cierta acción y decisión.

El fundamento legal de los órganos desconcentrados se encuentra en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que justifica su creación en la necesidad de que tanto Secretarías de Estado como Departamentos Administrativos cuenten con este tipo de organismos, para auxiliarlos en el despacho de su competencia.

Como ejemplos de órganos administrativos desconcentrados tenemos las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, a nivel federal entre otras la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la Lotería Nacional, etc.

B) LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

Denominada también Administración Pública Descentralizada, comprende una diversidad de entidades que son mencionadas en la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las leyes especiales que las regulan, las cuales se caracterizan por la diversificación de la Coordinación Administrativa.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

Características de los Organismos Descentralizados:

Las características atribuidas a los organismos descentralizados varían según el autor y país que los estudien o regulen, algunas de éstas son:

- 1.- Son creados por un acto legislativo, invariablemente, sea ley del Congreso de la Unión o por decreto del Presidente de la República.
- 2.- El orden jurídico les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado.
- 3.- Como consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio.
- 4.- Tienen régimen jurídico propio, mismo que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudiéramos llamar su ley orgánica.
- 5.- Denominación, es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones, sean federales, locales o municipales y, más aún, internacionales.
- 6.- Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central. Esto es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno.
- 7.- Realizan función administrativa, es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
- 8.- Cuentan con una estructura administrativa interna, que dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.⁹⁷

Como se dijo al inicio del presente capítulo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha tenido un desarrollo bastante dinámico dentro de la Administración Pública. En sus inicios a principio del régimen salinista como Dirección de Derechos Humanos, de la Secretaría de Gobernación, es decir como parte integrante de un organismo centralizado.

Posteriormente a partir del 6 de Junio de 1990 como un órgano desconcentrado con las características antes apuntadas.

⁹⁷Ibidem p. 483.

Y finalmente a partir del 29 de Junio de 1992, cambia su naturaleza jurídica a un organismo descentralizado.

2.- PERSONALIDAD JURIDICA

La personalidad jurídica como elemento constitutivo de la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un atributo necesario de las personas morales, como en su caso lo es la propia CNDH.

La personalidad jurídica dice Ascarelli:

"Es una abstracción del Derecho que permite dar unidad conceptual a las agrupaciones humanas, como si fueran personas, que tienen derechos y obligaciones; por medio de la cual, se reconoce la existencia de una unidad aplicable también a los bienes que se presentan de la misma manera, unificados".⁹⁸

El Doctor Galindo Garfias define la personalidad jurídica en los siguientes términos:

La personalidad jurídica es una construcción normativa, elaborada para unificar los derechos y obligaciones que se atribuyen a un sujeto de relaciones jurídicas, ya se trate de seres humanos (personas físicas) o de un conjunto de personas físicas o bienes organizados, para la realización de un fin permitido por la ley (persona moral).⁹⁹

Un autor que trata con una gran claridad el tema de la personalidad jurídica de las entidades de Derecho Público, es decir, de los Estados de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados; lo es el Doctor Galindo Garfias, quien al efecto considera:

"Una Nación adquiere personalidad jurídica, tanto en el Derecho Internacional, como en el Derecho Interno, en cuanto se ha constituido como Estado independiente y soberano y se encuentra políticamente organizada, cualquiera que sea la forma de su gobierno.

La personalidad jurídica de una Nación, se impone como necesaria al Derecho objetivo, pues deriva de su calidad de soberano y de su organización constitucional.

⁹⁸Galindo Garfias, Ignacio. "Derecho Civil". Tomo sobre personas. Ed. Porrúa, S.A. ed. 12a. México. 1993 p. 335.

⁹⁹Ibidem p. 337.

Las dependencias descentralizadas del poder público, adquieren personalidad jurídica en los términos del decreto que las crea y a partir de la fecha en que el propio decreto lo establezca. Con dicha personalidad gestiona, celebrando toda clase de actos y contratos para la realización de la finalidad o finalidades para las que han sido instituidas".¹⁰⁰

De lo antes apuntado podemos considerar que al dotarse a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de personalidad jurídica, se le otorga la posibilidad administrativa de contraer derechos y obligaciones con mayor independencia de la que tenía como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y consecuentemente esta independencia le permite un mejor desarrollo de los fines para los que fue creada.

PATRIMONIO PROPIO

El patrimonio propio también elemento constitutivo de la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y también al igual que la personalidad jurídica es un atributo de la persona, en el caso que nos ocupa de la persona moral de Derecho Público que es la CNDH.

Rafael Rojina Villegas al hablar del patrimonio de las personas morales dice:

"La Nación, los Estados, los Municipios y las corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, aún cuando no tengan carácter patrimonial en lo que se refiere a sus fundamentos y finalidades, si deben tener un patrimonio constituido por bienes, derechos y obligaciones en la medida necesaria para realizar sus fines".¹⁰¹

Que los organismos descentralizados tengan patrimonio propio, es una consecuencia de poseer personalidad jurídica. Contar con un patrimonio les implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos. Es también la normatividad jurídica la que les confiere y regula a su patrimonio.

La doctrina está de acuerdo en que los bienes de estos entes son bienes públicos, en nuestro sistema de derecho, los órganos centralizados ejercen una marcada intervención en control del patrimonio de las instituciones descentralizadas.

¹⁰⁰Ibidem. p. 334

¹⁰¹Rojina Villegas, Rafael. "Derecho Civil Mexicano". Ed. Porrúa, S.A. ed. 6a. México. p. 426.

El objeto de los organismos descentralizados consiste en efectuar determinadas tareas que les asigna el orden jurídico, las cuales están relacionadas con cometidos estatales de naturaleza administrativa, es decir, auxiliar en la función administrativa.

Cabe destacar que no obstante que la propia Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece que ésta es un organismo descentralizado, y que como tal, cuenta con las características propias de estos organismos, Por disposición del Reglamento Interno de la CNDH, ésta no se rige por lo dispuesto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así lo dispone el artículo 4o. del citado ordenamiento reglamentario que a la letra dice:

"ARTICULO 4o. En los términos del artículo 3o. párrafo segundo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ésta no le es aplicable a la Comisión Nacional."¹⁰²

3.- OBJETO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Con respecto a éste, como tercero y último elemento constitutivo de la naturaleza jurídica de la CNDH, debe decirse que de acuerdo a la ley que la crea, es: la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

II.- ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

El esquema de integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se basa en su ley y reglamento interno que prevén sus órganos, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado.

El artículo 5o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el que determina la estructura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al efecto prevé:

"ARTICULO 5o. La Comisión se integrará con un Presidente, una Secretaría

¹⁰²Diario Oficial de la Federación del 29 de Junio de 1992. Publicación del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ejecutiva, hasta 5 Visitadores Generales, así como el número de Visitadores Adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Comisión Nacional para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo".¹⁰³

Respecto a la organización y estructura de la CNDH, el artículo 3o. del reglamento interno de la propia Comisión al efecto dice:

ARTICULO 3o. Para el desarrollo y el cumplimiento de las funciones y atribuciones que corresponden a la Comisión Nacional, ésta contará con los órganos y estructura administrativa que establece su ley y este reglamento".¹⁰⁴

Cabe destacar que al personal de la Comisión Nacional, de acuerdo al artículo 13 del reglamento interno prestará sus servicios inspirado, primordialmente, en los altos principios que conforman la existencia y los propósitos de dicho organismo, procurando la protección de los derechos del hombre, siendo facultad discrecional del Presidente nombrar y remover al personal, el cual además dada su función es de confianza.

Ahora analizaremos las características más importantes de cada uno de los órganos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus funciones:

EL PRESIDENTE, es la máxima autoridad de la Comisión de Derechos Humanos.

NOMBRAMIENTO, este es hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Así lo dispone el artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO, el artículo 9o. del ordenamiento citado prevé los siguientes:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II.- No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su

¹⁰³Diario Oficial de la Federación del 29 de Junio de 1992. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Art. 5o.

¹⁰⁴Diario Oficial de la Federación. Ob.cit. Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Art. 3o.

nombramiento, y

III.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

DURACION DEL CARGO, el artículo 11 de la ley en cita establece que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo período.

INCOMPATIBILIDAD DEL CARGO, el artículo 12 de la ley en comento establece que tanto el cargo de Presidente de la Comisión Nacional, de los Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva, son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o Comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.

FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA COMISION, éstas quedan precisadas en 10 rubros en el artículo 15 de la Ley de la Materia y a la letra dicen:

"ARTICULO 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

- I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
- II.- Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- III.- Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;
- IV.- Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del reglamento interno;
- V.- Enviar un informe anual al Congreso de la Unión, y al titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión;
- VI.- Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos Humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;
- VII.- Aprobar y emitir las recomendaciones públicas, autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;

VIII.- Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país;

IX.- Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma, y

X.- Los demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos.

Otros aspectos a destacar relativos a la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son los siguientes:

FE PUBLICA, la tendrán tanto el Presidente como los Visitadores Generales y Adjuntos en sus actuaciones para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional, así lo dispone el artículo 16 de la Ley de la Materia.

DESTITUCION DEL CARGO, de acuerdo a lo previsto en el artículo 14 de la ley en cita el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos solamente podrá ser destituido del cargo y sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ese supuesto será sustituido interinamente por el primer visitador, en tanto se designe un nuevo Presidente, es decir podrá ser sujeto tanto de la declaración de procedencia para desposeerlo del fuero legal del que está investido, como de juicio político.

FUERO LEGAL, cabe destacar que de acuerdo al artículo 13 de la Ley de la Materia tanto el Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal, o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna la ley.

ORGANOS AUXILIARES DE LA PRESIDENCIA, previstos en el reglamento interno del artículo 31 del citado reglamento, establece que la Presidencia es el Órgano Ejecutivo de la Comisión, y que la Secretaría Ejecutiva y las Visitadurías Generales son órganos auxiliares de la misma, esto se establece en el artículo 32 del citado ordenamiento.

Además cuenta con los apoyos necesarios para su mejor y eficaz desempeño en los asuntos que directamente le corresponden, así el artículo 35 del RICNDH, establece las dependencias siguientes:

- I.- Una Dirección General de Quejas y Orientación;
- II.- Una Dirección General de Administración;
- III.- Una Dirección General de Comunicación Social;
- IV.- Una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones;
- V.- Una Contraloría Interna, y
- VI.- Las demás que establezcan los correspondientes acuerdos administrativos.

Cada uno de estos apoyos tiene designadas sus funciones en los artículos 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45 del propio reglamento interior.

LA SECRETARIA EJECUTIVA, tiene como funciones las precisadas en el artículo 22 de la Ley de la Comisión que consisten:

I.- Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales; nacionales e internacionales;

II.- Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos políticos, sociales o privados, nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

III.- Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos;

IV.- Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten;

V.- Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;

VI.- Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional; y

VII.- Las demás que les sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.

El Secretario Ejecutivo es el titular y su nombramiento es facultad

del Presidente de la Comisión, previos los requisitos que para su cargo debe satisfacer de acuerdo a lo estipulado en el artículo 21 de la Ley de la Materia.

Para su funcionamiento cuenta con una Dirección General, dos de área y el personal técnico, profesional y administrativo necesarios.

Así también, el reglamento interno, determina funciones diversas, a las enumeradas para dicha Secretaría, como son el de auxiliar a las Visitadurías Generales cuando los quejosos radiquen fuera del país y sean necesarias diligencias e informes; contestar a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre las consultas que ésta formule a la Comisión y estudios legislativos sobre materia de derechos humanos.

LAS VISITADURIAS GENERALES, constituyen un órgano auxiliar de la Presidencia de la Comisión, y de acuerdo a lo que prevé el artículo 24 de la Ley de la Comisión sus facultades y obligaciones son las siguientes:

I.- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciados ante la Comisión Nacional;

II.- Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que les sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquellas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;

III.- Realizar las actividades necesarias para lograr; por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita;

IV.- Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdos, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y

V.- Las demás que le señale a presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

La Comisión cuenta actualmente con tres Visitadurías Generales, de las cuales el Visitador General es el titular, quien para serlo, deberá reunir

como requisitos; el ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, tener por lo menos treinta años de edad el día de su nombramiento y tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente y tres años de ejercicio profesional cuando menos, además de reconocida buena fama.

Las Visitadurías Generales se dividen en primera, segunda y tercera; las dos primeras conocen de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, con excepción de asuntos penitenciarios o cometidos dentro de los centros de reclusión; estas áreas, son de la exclusiva competencia de la tercera Visitaduría General, la que además, tiene la facultad de supervisar de oficio los centros de reclusión del país, tanto de adultos como de menores y formular estudios y propuestas para su mejoramiento.

La estructura orgánica de la primera y segunda Visitaduría General se compone de una Dirección General, tres de área, una coordinación de programas especiales, visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

A diferencia de las anteriores, la tercera Visitaduría General destinada a los asuntos penitenciarios, cuenta con una sola dirección de área y la coordinación se destina a procedimientos internos.

Como Visitadores Adjuntos se entienden aquellos miembros del personal profesional que laboran en las Visitadurías Generales con un nombramiento específico como tales y su función consiste en integrar expedientes de queja, realizar la investigación de las mismas; tienen Fe Pública de acuerdo al artículo 16 de la Ley de la Comisión, y para tal efecto, el reglamento interno considera como Visitadores Adjuntos a los coordinadores de programas internos, directores generales, de área, especiales y de procedimientos.

Los artículos 69, 70, 71 y 72 del reglamento interno establecen de manera precisa los requisitos y funciones que tanto Visitadores Adjuntos como Directores Generales deberán satisfacer y realizar.

EL CONSEJO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

En el artículo 5o. de la Ley de la Comisión establece, su integración, nombramiento y facultades quedan precisadas en el capítulo III del citado ordenamiento.

INTEGRACION, el Consejo está integrado por diez miembros de reconocido prestigio en la sociedad, que deben ser mexicanos con pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y, por lo menos siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos y desempeñar un cargo por honorarios a excepción del Presidente de la Comisión, que también será el Presidente del Consejo.

Los Consejeros son designados por el Presidente de la República, su aprobación es sometida en iguales términos que la del Presidente de la Comisión.

SU FUNCION, es establecer los lineamientos generales de actuación y los programas anuales, de acuerdo a las facultades que les confiere el artículo 19 de la Ley de la Materia, consistentes en:

- I.- Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional,
- II.- Aprobar el reglamento interno de la Comisión Nacional;
- III.- Aprobar las normas de carácter interno relacionado con la Comisión Nacional;
- IV.- Opinar sobre el proyecto de informe que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal;
- V.- Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite y haya resuelto la Comisión Nacional; y
- VI.- Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

Para desempeñar las anteriores atribuciones sesionarán por lo menos una vez al mes, y se convocará a sesión extraordinaria por el Presidente de la Comisión o a solicitud de por lo menos tres miembros del Consejo, cuando éstos lo estimen necesario, contando para la mejor realización de sus funciones con el apoyo de un Secretario Técnico y sus decisiones serán por mayoría de votos, cuando exista Quórum, de por lo menos la mitad de sus integrantes.

Las funciones de la Secretaría Técnica se precisan en el artículo 57 del reglamento interno y consisten principalmente, en brindar apoyo a los Consejeros, organizar el material y supervisar la elaboración de la gaceta de la Comisión, diseñar y ejecutar programas, promover el estudio y enseñanza de los derechos humanos, entre otras. Cuenta para el cumplimiento de sus actividades con una dirección de capacitación, una dirección de publicaciones y personal profesional técnico y administrativo.

III.- PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

La ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el título III establece las disposiciones generales relativas al procedimiento seguido ante la CNDH en la presentación y tramitación de las quejas. En el presente subtítulo destacaremos y comentaremos las disposiciones legales y reglamentarias más relevantes relativas al procedimiento de la tramitación de quejas.¹⁰⁵

LA BREVEDAD Y SENCILLEZ, de los procedimientos seguidos en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la salvaguarda de los derechos humanos consagrados por el orden jurídico mexicano, es una de las principales características y éxito hasta la fecha.

Al efecto el artículo 4o. de la Ley de la Materia así lo establece, además de que obliga a la CNDH, a actuar con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, así como a mantener contacto directo con los denunciantes en la medida de lo posible.

LEGITIMACION EN LA PRESENTACION DE LA QUEJA, cualquier persona física o moral puede presentar ante la CNDH denuncias por

¹⁰⁵Diario Oficial de la Federación del 29 de Junio de 1992. Ob. cit.

presuntas violaciones a los derechos humanos, para tal efecto el agraviado puede recurrir al procedimiento por propio derecho a través de representantes. Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero por parientes, vecinos o incluso por menores de edad.

Así también existe la posibilidad de que organizaciones privadas legalmente constituidas puedan acudir a la Comisión en representación de personas cuyas condiciones físicas, mentales, económicas o culturales les impidan comparecer de manera directa.

Todo lo antes expuesto se encuentra regulado en el artículo 25 de la CNDH. Por lo tanto se reconoce una legitimación procesal en los casos antes indicados, rompiéndose formalidades establecidas en procedimientos judiciales, con el objeto de brindar facilidades y acceso inmediato a la Comisión.

EL TERMINO PARA PRESENTAR LA QUEJA, es de un año computado a partir de que se ejecuta el acto violatorio de derechos humanos o bien a partir de que el quejoso tiene conocimiento de los hechos; sin embargo no está limitado dicho plazo, pues la propia ley es inflexible y establece como excepciones, cuando a criterio de la Comisión se trate de infracciones graves mediante resolución razonada. Asimismo se establece que no contará plazo alguno para tales casos, cuando las infracciones por su gravedad puedan ser consideradas violaciones de lesa humanidad. Así lo establece el artículo 26 de la Ley de la Materia.

FORMA DE PRESENTACION DE LA QUEJA, por regla general ésta debe ser presentada por escrito conteniendo como datos mínimos; nombre, apellidos, domicilio o en su caso número telefónico del afectado, la firma o huella digital del interesado, ello con el propósito de que quien firma se haga responsable del contenido.

Sólo en casos urgentes se podrá presentar por cualquier medio de comunicación electrónico.

Así también se establece que no se les dará curso a comunicaciones anónimas. Por lo que toda queja o denuncia debe ser ratificada dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y suscribe en un primer momento, hecho que no impide a la Comisión continuar de oficio la investigación, si a su juicio considera graves los

hechos denunciados, lo que constituye una de las múltiples facultades discrecionales que la ley le confiere.

Tratándose de reclusos, las denuncias se harán llegar a la Comisión a través de los Visitadores Generales o Adjuntos.

Dada la naturaleza y función primordial de la Comisión y con el fin de cumplir cabalmente sus objetivos, existe personal de guardia para atender y recibir reclamaciones urgentes durante todo el día y noche, contando además con formularios de quejas y orientación gratuita a quien lo solicite.

Las quejas también pueden formularse de manera oral, tratándose de personas afectadas que no puedan escribir, que sean menores de edad y/o cuando no entiendan el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

Así se establece en los artículos 27, 28 y 29 de la ley de la CNDH.

Es importante señalar que los procedimientos intentados ante la Comisión son ajenos a cualquier otra instancia que se tramite o se encuentre pendiente por los quejosos, no afectando el ejercicio de otros derechos o medios de defensa, no suspenden ni interrumpen otros plazos, ni la prescripción o caducidad contemplada en otros juicios. Hecho que se hace saber al denunciante, así lo dispone el artículo 32 de la ley de la CNDH.

CLASIFICACION DE LA QUEJA, ésta corre a cargo de la Visitaduría General correspondiente, quien a través de un Visitador Adjunto en un plazo de 3 días hábiles contado a partir de que la recibe acordará si existe:

- I.- Presunta violación a los derechos humanos;
- II.- Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja;
- III.- Incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica;
- IV.- Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa.

Cuando la instancia es inadmisibile por ser notoriamente infundada o improcedente o porque la Comisión no es competente, se desechará de plano y sólo se orientará al quejoso a fin de que recurra a la instancia

idónea.

En términos generales, cuando ya fue admitida a trámite la queja, se procederá a notificar a las autoridades responsables, para que en quince días rindan su informe, siendo facultad discrecional del Presidente de la Comisión o de los Visitadores Generales reducir dicho plazo, atendiendo a la urgencia o gravedad de los hechos denunciados, para lo cual podrán comunicarse vía telefónica con los responsables para pedirles tomen las medidas necesarias que eviten la consumación irreparable de las violaciones.

El artículo 38 de la ley establece que la autoridad o autoridades responsables deben señalar en sus informes, los antecedentes del caso denunciado, los fundamentos o motivaciones de los actos u omisiones impugnados y finalmente, si son ciertos o falsos; de no cumplir con el informe en los términos requeridos, con independencia de la responsabilidad respectiva, los hechos se tendrán como ciertos, salvo, prueba en contrario.

La Comisión conservará en todo tiempo los expedientes que con motivo de las quejas se van integrando y no tiene obligación alguna de expedir copias o entregar pruebas a las partes, salvo acuerdo del Presidente, quien es el único que en su caso y a su juicio, podrá autorizarlas.

Cuando en diversas ocasiones y de conformidad a los hechos denunciados, no es posible llegar a la resolución con los elementos aportados al procedimiento, el artículo 39 de la ley prevé la facultad, de recurrir a la investigación exhaustiva de los casos denunciados y se concede al Visitador General las siguientes atribuciones:

I.- Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;

II.- Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;

III.- Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;

IV.- Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y

V.- Efectuar todas las demás sanciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Durante esta fase, los Visitadores Generales, los Adjuntos o los funcionarios que se designen para realizar la investigación, pueden recurrir a cualquier oficina administrativa gubernamental o a los centros de reclusión, entrevistarse con las autoridades, con los testigos, tener acceso a expedientes o documentación que estimen de utilidad para lograr el conocimiento de la verdad; por su parte, las oficinas públicas a través de sus titulares y servidores públicos tienen la obligación de brindarles el apoyo y facilidades en dicha tarea, en el artículo 68 de la Ley de la Materia, se establece un caso de excepción, que es cuando la autoridad o servidores públicos estimen que tiene carácter reservado la información o documentación requerida, tal carácter será calificado por la Comisión y de acuerdo a su criterio en su caso se consultará la misma y sólo, tendrá como limitación el de ser estrictamente confidencial.

De lo anterior se concluye que la Comisión cuenta con las más amplias facultades para llegar al conocimiento de los hechos, con la sola condición de que los medios utilizados para ello estén regulados en el sistema jurídico mexicano.

Durante el procedimiento normal que sigue toda queja y en cualquier etapa del mismo, la ley y reglamento interno de la Comisión otorgan al Visitador General la facultad de decretar medidas precautorias o cautelares, que son las que autoriza la ley al titular de un derecho subjetivo para que asegure oportunamente su ejercicio, tienen carácter de provisionales y estarán sujetas a lo que en definitiva se resuelva, siendo su finalidad primordial, evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o bien la producción de daños de difícil reparación.

Las medidas que en este sentido sean solicitadas a las autoridades señaladas como responsables, no están sujetas a formalidad alguna y su propósito es conservar o restituir al quejoso en el goce de sus derechos humanos; en este supuesto, no es necesario que los hechos denunciados estén plenamente acreditados, ya que en su oportunidad procesal, tal

medida quedará sin efecto, puesto que se trata de una medida cautelar que sólo tiene carácter provisional durante el procedimiento.

Al igual, que las otras facultades con que cuenta la Comisión, para lograr eficacia en los procedimientos, las citadas providencias tienen un carácter obligatorio para las autoridades públicas, una vez aceptada por éstas, quienes en su caso de desacato incurrirán en responsabilidad como servidores públicos.

El artículo 123 del reglamento interno de la CNDH establece que **todo expediente formado por motivo de una queja podrá concluir por los siguientes motivos:**

- I.- Por incompetencia de la Comisión Nacional para conocer la queja planteada;
- II.- Cuando por no tratarse de violaciones a derechos humanos se orienta jurídicamente al quejoso;
- III.- Por haberse dictado la recomendación correspondiente, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos del seguimiento de la recomendación;
- IV.- Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad;
- V.- Por desistimiento del quejoso;
- VI.- Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento;
- VII.- Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expediente;
- VIII.- Por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

Una vez establecidas las formas en que puede terminar el procedimiento, podemos observar que las quejas de competencia de la Comisión se resuelven de diversas formas como pueden ser, a través de las recomendaciones de la conciliación y documentos de no responsabilidad.

RESPECTO A LAS RECOMENDACIONES, es necesario hacer los siguientes comentarios: los artículos 129, 130, 131 del reglamento interno de la CNDH, establecen el procedimiento mediante el que se elabora la recomendación y al efecto establecer, que una vez concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a derechos humanos, el Visitador Adjunto siguiendo los lineamientos que al efecto dicten los Visitadores Generales y consultando los precedentes sobre casos análogos elaborará el proyecto de recomendación, mismo que es turnado al Visitador General para su revisión y éste a su vez lo pondrá a consideración del Presidente de la Comisión, quien en su caso lo suscribirá.

Así también los artículos 134, 135 y 136 del reglamento en cita establecen el procedimiento de notificación y publicación estableciéndose al efecto: Que la recomendación será notificada de inmediato a la autoridad responsable, ésta dispondrá de un plazo de quince días hábiles para responder si la acepta o no.

Igualmente la recomendación será notificada al quejoso dentro de los seis días naturales posteriores a su firma. Asimismo las recomendaciones se publicarán en la gaceta de la Comisión en forma íntegra o una síntesis de la misma.

En caso de que la autoridad responsable no acepte una recomendación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos hará este hecho del conocimiento de la opinión pública. Cabe hacer notar que éste es el único medio con que cuenta la CNDH para en su caso la recomendación se acepte.

Una vez expedida la recomendación la competencia de la Comisión consiste en dar seguimiento en su caso al cumplimiento de la obligación.

Finalmente el artículo 46 de la ley de la CNDH define las características de la recomendación en los siguientes términos: **"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.**

Es importante destacar que no obstante que las recomendaciones no tienen carácter vinculatorio para la autoridad responsable y por lo tanto ésta puede o no aceptarla. En el sexenio salinista puede observarse el hecho de que las recomendaciones de la CNDH en muchas ocasiones tuvieron de hecho la fuerza y el imperio de una sentencia, ya que en no pocas ocasiones diversos funcionarios fueron separados de su encargo, por destacarse en el número de recomendaciones emitidas o por no cumplir éstas.

Así también resulta importante hacer notar que aún cuando las recomendaciones no tienen obligatoriedad en su cumplimiento. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene la posibilidad legal que le otorga el artículo 73 de la Ley de la Materia, de hacer denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que pueden incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones por la Comisión Nacional.

Asimismo dicho dispositivo legal le da la posibilidad a la Comisión Nacional de solicitar la amonestación pública o privada.

ACUERDO DE NO RESPONSABILIDAD, éstos se dictan en el caso de que no se comprueben las violaciones imputadas, en este caso establece el artículo 49 de la Ley de la Materia "las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón."

PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO, es una de las formas de terminar con una denuncia o queja ante la CNDH, al efecto el artículo 36 de la ley en cita establece que desde que se admite una queja tanto el Presidente, los Visitadores Generales o Adjuntos, o en su caso el personal técnico, se pondrán en contacto con la autoridad señalada como responsable, para intentar lograr una conciliación entre las partes a fin de lograr una solución inmediata al conflicto.

En caso de lograrse una solución satisfactoria se archivará el expediente respectivo pudiendo reabrirse si no se ha cumplido con los compromisos adoptados en un término de 90 días.

Es importante destacar que en contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivos no procede recurso alguno. Así lo establece el artículo 47 de la ley de la propia Comisión.

De todo lo antes expuesto podemos concluir que entre otros aspectos uno de los hechos que ha propiciado que la ciudadanía se acerque a la aún joven Institución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha sido la sencillez y rapidez de sus procedimientos, y su eficacia en la resolución de las denuncias y quejas planteadas.

CAPITULO CUARTO

LIMITES CONSTITUCIONALES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

I.- RANGO CONSTITUCIONAL A LAS INSTITUCIONES DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

La adición del apartado B al artículo 102 constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Enero de 1992, mediante el que se otorgó status constitucional a los organismos de protección de los Derechos Humanos dio nacimiento constitucional al Ombudsman Mexicano, que se crea especialmente para proteger las garantías individuales y los derechos humanos de los habitantes de la República, ejerciendo control y vigilancia sobre los organismos y sobre los servidores públicos; asimismo, actúa mediante la recepción de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa en que pudiera incurrir cualquier autoridad o servidor público. Así se establece en el apartado B del artículo 102 constitucional el que a la letra dice:

"ARTICULO 102.-

A .- ...

B .- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el Orden Jurídico Mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. **Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.**

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados."¹⁰⁶

Cabe mencionar que la inclusión de los organismos protectores de derechos humanos a nivel constitucional, despertó la inquietud de varios funcionarios de gobierno; en especial de abogados, cuyo conocimiento

¹⁰⁶Diario Oficial de la Federación del 28 de Enero de 1992. Publicación del artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de la Institución del Ombudsman era insuficiente o nulo. Hubo quienes consideraron esta Institución como un intruso en la división clásica de poderes o un supra poder que controlaría a los demás.

La idea de incluir en la Constitución a los órganos protectores de los derechos humanos aún no permeaba en los legisladores debido al poco conocimiento sobre esta Institución. Incluso a través de un acuerdo de prácticas parlamentarias las Comisiones de Gobernación y de Derechos Humanos acordaron la comparecencia del Dr. Jorge Carpizo Mc. Gregor, entonces titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el propósito de que abundara más sobre la figura del Ombudsman y de que los legisladores se familiarizaran más con esta Institución.

Cabe aclarar que esta entrevista no fue suficiente y hubo necesidad de que se reunieran por separado con el Dr. Carpizo casi todos los grupos parlamentarios para discutir y en su caso aclarar algunas dudas.

Los argumentos más convincentes dados por el Dr. Jorge Carpizo quedaron plasmados en la exposición de motivos del dictamen que aprobó la inclusión del apartado B del artículo 102 constitucional en los siguientes términos:

"Sustentada en un reclamo popular, se creó en México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual no suple ni sustituye a ningún tribunal, procuraduría, ni a recurso procesal alguno; su actividad y naturaleza le permite contribuir en la impartición de justicia sin alterar el orden jurídico.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos protege los derechos de los GOBERNADOS frente a las autoridades a través de un procedimiento flexible y breve; investiga las quejas que se les presentan y trata de alcanzar una solución rápida, mediante una recomendación autónoma, no obligatoria, para las autoridades correspondientes, que al conocerse, logra el apoyo de la opinión pública y le confiere una eficacia inusual.

Las actuaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos difieren de órganos formales de impartición de justicia, ya que en ellas no se sigue un procedimiento formal y rígido, cuyas etapas concluyen luego del desahogo de diversos pasos y requisitos procesales, que de no observarse afectan medularmente la resolución de la "litis". La Comisión Nacional de Derechos Humanos contempla la solución del conflicto planteado a través de la investigación puntual de los hechos y actos denunciados, de la cual se desprende o no una recomendación a la autoridad responsable, para corregir la violación cometida o un documento de no responsabilidad cuando la queja presentada fuere infundada. Las recomendaciones carecen de fuerza coercitiva, no vinculan ni obligan a la autoridad a la cual se dirige y en ello radica la

característica fundamental de la Institución, ya que si su conclusión fuese imperativa, conformaría un órgano distinto y diverso al "Ombudsman". La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como su actuar lo ha demostrado, es un órgano más al alcance de la sociedad, que colabora eficazmente en la protección de los derechos del hombre frente al ejercicio de la autoridad."¹⁰⁷

Esta iniciativa recibió en lo general el voto afirmativo de los legisladores de los seis partidos políticos que integraban la Cámara de Diputados.

A continuación, se citarán importantes intervenciones en lo general sostenidas por los partidos políticos, respecto a la competencia de los organismos de derechos humanos:

A) DEBATE EN LA CAMARA DE DIPUTADOS RESPECTO A LA COMPETENCIA DEL OMBUDSMAN MEXICANO.

El debate cameral se centró fundamentalmente en los siguientes puntos; autonomía del órgano encargado de la protección de los derechos humanos; carácter autónomo de las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos; forma en que debía ser nombrado el titular de dicho órgano; y sobre la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Los cuatro puntos centrales del debate son igualmente interesantes; sin embargo, para efectos del presente capítulo, nos referimos única y exclusivamente al de competencia.

Como puede observarse de la lectura del apartado B del artículo 102 constitucional antes transcrito, quedan excluidas de la competencia de los organismos protectores de los derechos humanos las materias electoral, laboral y jurisdiccional y aún los actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial de la Federación.

En las consideraciones del dictamen que aprobó la adición constitucional de referencia, se expresó como argumentación relativa a la competencia de los organismos protectores de los derechos humanos lo siguiente:

¹⁰⁷Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados del 11 de Diciembre de 1991 de la LV Legislatura. p. 2380.

"El proyecto de decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, excluye del conocimiento y competencia del organismo de protección de los derechos humanos las materias electoral, laboral y jurisdiccional. Estas exclusiones concretas tienen especial razón de ser, ya que están relacionadas con la naturaleza del "Ombudsman" y con la preservación de la eficacia de sus recomendaciones.

Debe quedar exceptuada la competencia electoral porque resulta altamente conveniente que este tipo de Instituciones se mantengan al margen del debate político, pues de no ser así, de intervenir en ese ámbito, correrían el riesgo de involucrarse en la controversia que por su índole tiene la orientación y el contenido propio de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad, con la consiguiente contaminación en el conflicto. Ello provocaría finalmente la discusión sobre la autoridad moral de las Instituciones que nos ocupan, que es por sí misma el fundamento propio de su eficacia. No es casual que ningún "Ombudsman" del mundo intervenga en esta materia, pues, de hacerlo, muy poco podría aportar y sí pondría en grave riesgo el alcance de su opinión.

La iniciativa excluye también la atención de peticiones relativas a conflictos de naturaleza laboral en los que no intervienen una autoridad o un servidor público, es decir, en los que ningún poder estatal viola derechos humanos, entendiendo que cuando el patrón es el Estado, está actuando no como Estado, sino como patrón.

Intervenir en lo laboral significaría que la Comisión de Derechos Humanos, Institución diversa a los órganos jurisdiccionales revisara asuntos de fondo cuyo conocimiento es atribución exclusiva de los tribunales respectivos y que, por tanto, invadiría funciones conferidas a los órganos laborales.

Finalmente, se exceptúan las materias que tienen que ver con el análisis propiamente jurisdiccional. Debemos tener en cuenta que el Constituyente plasmó la separación de poderes como una de las mejores garantías en la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos. De lo contrario se desquiciaría el orden normativo, pilar de la democracia que protege las funciones del Poder Judicial; por tanto, ni es posible, ni es conveniente que un organismo como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tenga capacidad para intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo, porque la tarea de juzgar ha de protegerse de interferencias a fin de que los jueces que conocen mejor que nadie los expedientes, puedan emitir las sentencias con estricto apego a las leyes y absoluta independencia.

Tal exclusión es saludable además, porque contribuye a reforzar la seguridad jurídica, al existir una última instancia en las manos del Poder Judicial, cuya resolución sea definitiva y otorgue a la sentencia el valor de cosa juzgada; es decir, la verdad legal. Esta es una de las bases del principio de seguridad jurídica. Consecuentemente el "Ombudsman" no puede pronunciar una resolución donde deba dictarse una sentencia y ni siquiera opinar sobre aspectos que se van a

resolver jurisdiccionalmente a fondo.¹⁰⁸

Posteriormente, se abundará en cada uno de los límites de competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero antes cabe destacar el hecho de que en el dictamen de referencia no existe una sola argumentación relativa a excluir de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos los actos de naturaleza administrativa del Poder Judicial de la Federación, y que éstos fueron esgrimidos en el curso de la discusión cameral de dicha iniciativa.

Enseguida veremos cuales fueron las posiciones en lo general de los diferentes grupos parlamentarios relativas a la competencia de los organismos de protección de los derechos humanos:

El Partido Popular Socialista por conducto del Diputado Héctor Ramírez Cuéllar al respecto manifestó:

"Quisiéramos también referirnos a que compartimos la idea de que este organismo no debiera encargarse de asuntos laborales, electorales ni jurisdiccionales. Mi partido comparte los juicios que a este respecto expresó el doctor Jorge Carpizo, porque efectivamente, en materia electoral, en materia laboral y en materia jurisdiccional, hay órganos competentes, hay sistemas completos, que no sería conveniente que un órgano de derechos humanos interviniera en estos asuntos, sin dejar de reconocer que también los derechos políticos son derechos humanos. Para ello se requiere perfeccionar el proceso electoral, los órganos electorales, los órganos de tipo laboral y el Poder Judicial. Pero sí compartimos el criterio de que la comisión o el órgano que se vaya a crear no intervenga en asuntos que son competencia de otros sectores, de otras dependencias del gobierno federal."¹⁰⁹

De lo manifestado por el PPS, podemos observar la gran influencia que tuvieron en los legisladores las reuniones previas a la discusión entre partidos políticos y el Dr. Jorge Carpizo, pues más que referirse a lo expresado en la exposición de motivos de la iniciativa respecto a la competencia, el legislador citado estableció que su partido compartía los juicios que a este respecto expresó el Dr. Jorge Carpizo, en el sentido de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no debe intervenir en asuntos laborales, electorales ni jurisdiccionales.

¹⁰⁸ibidem p.2634.

¹⁰⁹Loc. cit.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana por conducto del Diputado Servando Antonio Hernández, manifestó:

"El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana votará en lo general, a favor, toda vez que de acuerdo con la necesidad de defender a los ciudadanos contra las arbitrariedades de los gobernantes, pero votará en contra de esta iniciativa, en lo particular, considerando que la iniciativa no contiene con precisión un mecanismo que asegura la imparcialidad y libertad del Presidente de la Comisión y excluye temas tan conflictivos en la materia, como es el electoral."¹¹⁰

El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional en relación al tema de la competencia expresó por conducto del Diputado Félix Bautista Matías lo siguiente:

"El primer punto refiere el ámbito de competencia de la comisión, en particular aquellos derechos que constituyen materia de vigilancia institucional.

La iniciativa es muy precisa, en la delimitación negativa del ámbito de competencia de la comisión, se exceptúan los referidos a la justicia laboral, a las elecciones y a lo jurisdiccional. La pregunta es obvia, ¿por qué si los derechos laborales, ciudadanos y de juicio, están contenidos en la Constitución, sus violaciones por parte de las instituciones encargadas de vigilarlos no son parte de las atribuciones de la Comisión Autónoma de los Derechos?

Se argumenta en la iniciativa que de hacerlo, se emplearían atribuciones con otros, se empalmarían atribuciones con otros Poderes de la Unión o se tomaría partido en las disputas políticas. Sin embargo, estos argumentos son problemáticos por dos razones:

Primero. Porque el sentido profundo de la iniciativa es reconocer la posibilidad de violación a derechos humanos de alguna entidad estatal en el ejercicio de sus funciones y excluir esta posibilidad de las entidades responsables de la justicia laboral o en los procesos electorales, es un sin sentido teórico que implica reconocer ámbitos en los que la violación es impensable o sencillamente impune, lo que evidentemente es falso.

La posibilidad de no respetar los derechos humanos está implícita en el ejercicio estatal y burocrático reconocido por la misma iniciativa."¹¹¹

El partido de referencia cuestiona particularmente el hecho de que los derechos laborales no estén tutelados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y termina diciendo que la posibilidad de no respetar los derechos humanos está implícita en el ejercicio estatal y burocrático RECONOCIDO por la propia iniciativa.

¹¹⁰Ibidem p. 2635.

¹¹¹Ibidem p. 2638.

El Partido de la Revolución Democrática, a través del Diputado Jesús Humberto Zazueta Aguilar refiriéndose respecto a la competencia, estableció:

"Sin dejar de reconocer que el papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sido importante dentro de la relevancia que el tema de los derechos humanos ha adquirido en nuestro país, es necesario señalar que el ámbito de la competencia al que ha restringido su actuar, vulnera gravemente la lucha que la sociedad civil organizada ha venido dando, por crear una amplia cultura de respeto a los derechos humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos excluye de su ámbito de competencia los derechos laborales y electorales y se remite sólo a recomendar en caso de violación de garantías individuales.

...

Sin embargo nos preocupa que esta iniciativa restrinja la protección a los derechos humanos sólo al ámbito de las garantías y descarte con argumentos falsos, que puede existir cualquier recomendación por violaciones a derechos humanos en el ámbito de lo laboral, lo político electoral y lo jurisdiccional.

Esa experiencia generalizada, que hay violaciones graves a los derechos humanos en estos ámbitos y es sabido que recomendar a las autoridades laborales para que se apeguen a la legalidad en cuestiones del trabajo y en el sufragio ciudadano, ni supe funciones, como no lo hace la Comisión Nacional de Derechos Humanos frente a la Procuraduría de Justicia o los Ministerios Públicos, ni hacen perder credibilidad o imparcialidad, de organismos de derechos humanos, la hoja de recomendación de organismos de derechos humanos emitida por la Comisión Interamericana a las autoridades mexicanas con respecto a procesos electorales.

Basta ver el informe que sobre violaciones a derechos humanos existen en Panamá emitido por la Organización de las Naciones Unidas, para percatarnos de la práctica internacional en cuestión de derechos humanos.

El establecimiento constitucional de una Comisión Nacional de Derechos Humanos, debería formar parte de la corriente mundial, de ampliar los instrumentos de defensas de derechos humanos que son mucho más de los que la iniciativa presenta asentar.

Esta restricción constitucional al ámbito de competencia de la comisión, impide que esta comisión intervenga en un gran número de casos de violaciones a derechos humanos, consagrados en la misma Constitución Mexicana y en los Pactos Internacionales de la materia que México ha firmado.

En todo caso, esta comisión debería llamarse "Comisión Nacional de Garantías Individuales", aclararía mejor sus limitaciones y no deformaría la conciencia nacional en cuestión de derechos humanos.

Nosotros sostenemos y creemos que todos estamos de acuerdo que los derechos laborales son derechos humanos. La discusión en México en torno a los derechos laborales no debería radicar en el hecho de si son éstos o no derechos humanos. La discusión está siendo si estos derechos deben ser competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos elevada a rango constitucional.

Para el Ejecutivo, la Comisión Nacional no debe intervenir en cuestiones laborales. Es claro que uno de los ejes centrales del proyecto económico del Presidente Salinas lo constituye su política laboral. Política que desde el inicio de los ochentas se viene sustentando en la conculcación cada vez más grave de estos derechos, en el deterioro del salario real, en la mutilación de los contratos colectivos y en la anulación de derecho a huelga, en la violación de autonomía y democracia sindical.

Es claro, pues, que el Ejecutivo no quiere que la Comisión Nacional de Derechos Humanos intervenga en este campo.

La iniciativa presidencial descarta esta intervención de la Comisión Nacional, argumentándola de la siguiente manera:

Debe tenerse presente que se trata de controversias, dice, entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bien cuando una de las partes fuese el propio estado, éste no estaría actuando como tal, sino como patrón. Es por ello que esos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia.

Lo contrario significa que estos organismos duplicarán las funciones propias de las juntas laborales. Revisemos cada parte:

Debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares, es cierto pero quien regula estas controversias es el Estado, a través de autoridades laborales, llámese Juntas, Secretaría del Trabajo o Tribunales. No se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de sus partes. Esta afirmación anula el aún vigente reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en donde afirma: "Sí tendrá competencia en los conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales". De esta forma lo que se protege es el proceder de las autoridades del trabajo, de las juntas y de la Secretaría del Trabajo."¹¹²

El Partido de la Revolución Democrática externó su preocupación, tanto por el hecho de que en la iniciativa se restrinja la protección de los derechos humanos como de que no tenga competencia en el ámbito laboral, político-electoral y jurisdiccional. Sostiene la tesis de que el

¹¹²Ibidem p.p. 2640, 2641 y 2642.

establecimiento constitucional de derechos humanos no sólo debería formar parte de la corriente mundial, sino también ampliar los instrumentos de defensa de derechos humanos que son más de los que la iniciativa contempla.

El Partido Acción Nacional por conducto del Diputado Luis Felipe Bravo Mena, en relación al tema de la competencia, asentó:

Hemos de decir a ustedes que en un principio cuando se nos dio a conocer la iniciativa, hubo una recepción poco grata por parte de la Diputación. Mi partido encontraba que la iniciativa era corta, que no cubría las necesidades de la defensa de los derechos humanos; encontrábamos que el organismo que se nos proponía era un organismo tullido, una Comisión de Derechos Humanos hemipléjica, pero nos pusimos a estudiar con seriedad, con serenidad, con verdadero interés de servir al país, si el organismo y la iniciativa traería algo bueno para la Nación.

El establecimiento del "Ombudsman" en México que con esta adición al 102 constitucional se realiza, signifique un avance en el cumplimiento de los compromisos que el Estado Mexicano tiene contraído en los pactos y tratados en materia de derechos humanos. Sin embargo y debe quedar dicho desde ahora, que de acuerdo con la iniciativa aún quedan pendientes en México, no obstante la constitución del "Ombudsman" mexicano, la debida protección a los derechos políticos.

Acción Nacional quiere dejar plena constancia, desde este momento, que en nuestro país los derechos políticos de los mexicanos no están protegidos ni garantizados. Es sabido que no existe el amparo en materia política y el "Ombudsman" que ahora estamos creando con la iniciativa del 102 constitucional y que no puede conocer de temas electorales y lo admitimos, porque debemos proteger y coincidimos con la versión del Doctor Carpizo, que el "Ombudsman" debe quedar fuera de la disputa política partidista para que cumpla plenamente su función, porque necesita el respaldo de toda la sociedad y la disputa partidista lo pone en riesgo de perder este respaldo de la sociedad.

Admitiendo ésto y por eso admitimos que salga de la competencia electoral, no quitamos el dedo del renglón, que los derechos políticos en México no están protegidos y que por eso mismo, en consecuencia, con el mismo espíritu, con la misma intención con que los grupos parlamentarios estamos hoy analizando y dando avances a la protección de los derechos humanos con la Constitución del "Ombudsman" Mexicano, insistimos en que debemos dar pasos inmediatos para que legislemos en materia de protección a derechos políticos en los canales y a través de las instituciones adecuadas para que éstos queden protegidos.

De lo contrario, el Estado Mexicano, continuará contraviniendo, como lo ha estado haciendo hasta hora, su compromiso signado en el Pacto de San José, en su artículo 2, en el que está comprometido a adoptar las medidas legislativas y

de cualquier carácter para hacer efectivos tales derechos y tales libertades."¹¹³

El Partido Acción Nacional, en su intervención en lo general manifestó que en un principio consideró la iniciativa como un organismo tullido, por cuanto a su competencia se refiere e hizo especial mención a los derechos políticos que quedan fuera de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dejando asentado que hasta este momento los derechos políticos en nuestro país no están debidamente protegidos ni garantizados.

Se reconoce nuevamente el poder de convencimiento del Dr. Jorge Carpizo durante las entrevistas previas a la discusión del dictamen, con los legisladores toda vez que poco se cuestionó el hecho de que los derechos políticos que también son derechos humanos quedaran fuera de la citada comisión.

El Partido Revolucionario Institucional por conducto del Diputado Salvador Valencia Carmona, manifestó con respecto a la competencia del Organismo Protector de los Derechos Humanos:

"Creo que si los mexicanos estamos orgullosos y con razón del Juicio de Amparo que ha penetrado a muchos órdenes jurídicos nacionales, a muchas Constituciones, a la propia Declaración Universal de los Derechos del Hombre, debemos empezarnos a sentir también orgullosos de la Comisión de Derechos Humanos.

Pero ésto, a los partidos que están aquí, a los que formamos parte del Congreso y en especial de la Cámara de Diputados nos obliga a alentar a proteger y a coadyuvar con la comisión. No le pidamos más de lo que puede ofrecer; no pidamos más de aquello en que puede intervenir con eficacia. Por eso creo que estas reglas elementales de buen juego institucional, que estas reglas muy precisas y muy claras que no salieron de las nubes, que no se inventaron, salieron de otra realidad jurídica nuestra, creo que debemos preservarlas y robustecerlas. No hacer intervenir a la comisión en asuntos jurisdiccionales porque ahí están los tribunales correspondientes; en asuntos laborales tampoco, salvo que se violen garantías, porque ahí está la Secretaría de Trabajo y los tribunales laborales, tanto federales como de orden local y mucho menos en el asunto electoral. En materia de elecciones, en materia de partidos, las pasiones se desbordan, las opiniones individuales chocan porque está en juego el poder político y hay que acordarse de la frase aquella famosa, pero que a veces se nos olvida: que el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente.¹¹⁴

¹¹³ibidem p.p. 2645 y 2646.

¹¹⁴ibidem p. 2647.

Para el Partido Revolucionario Institucional, de acuerdo a lo manifestado por el Diputado Valencia no debe pedírsele más a la comisión de lo que puede dar ni le pidamos más de aquello en lo que puede intervenir con eficacia, bajo esta premisa general nos dice, "no hacer intervenir a la comisión de asuntos jurisdiccionales, porque ahí están los tribunales correspondientes", "ni en asuntos laborales tampoco salvo que se violen garantías porque ahí está la Secretaría del Trabajo y los tribunales laborales tanto federales como locales". Sin embargo, bajo esta lógica, esgrimida por el Diputado Salvador Valencia, tampoco tendría razón de ser la existencia misma de la comisión, pues que caso tendrá hacer intervenir a la comisión en la violación de garantías individuales si ahí está el Juicio de Amparo. Por otra parte, ¿para qué hacer intervenir a la comisión en asuntos de la Administración Pública Federal? si ahí está la Contraloría General de la Federación que también recibe quejas por mal funcionamiento de la Administración Pública y que formula a su vez recomendaciones y hasta remociones.

Ahora bien después de haber conocido y analizado las diversas posiciones de los partidos políticos con respecto a la competencia en general de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resulta necesario estudiar cada uno de los casos de incompetencia en lo particular.

B) ANALISIS DE LAS EXCEPCIONES DE COMPETENCIA DE LOS ORGANISMOS DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El debate en lo particular en la Cámara de origen del dictamen que adiciona un apartado B al artículo 102 de la Constitución, en el punto específico de la competencia, se dio básicamente entre los legisladores del PAN y del PRI.

A continuación analizaremos cada una de las excepciones competenciales constitucionales en el orden en que las enuncia la disposición constitucional de referencia.

1.- EXCEPCION DE COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS RELATIVA A LOS ACTOS U OMISIONES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

La disposición constitucional de referencia establece con toda precisión que los organismos de protección a los derechos humanos, conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Como mencionamos anteriormente, cabe destacar el hecho de que en la exposición de motivos del dictamen de referencia, no se da argumentación alguna que sostenga la excepción a estudio.

Al incluir en la multicitada reforma constitucional la excepción referida, sin duda alguna se dio un retroceso con respecto a las facultades que ya venía desarrollando la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En efecto el artículo 3o. del reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 1990, establecía:

"ARTICULO 3o. la Comisión tendrá la competencia para intervenir en los siguientes casos:

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

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

c) En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público"¹¹⁵

Como se puede observar del dispositivo reglamentario antes transcrito la Comisión Nacional de Derechos Humanos no sólo tenía la posibilidad de intervenir en asuntos administrativos, de cualquier autoridad o servidor público, habida cuenta que no se le imponía limitación alguna sino también podía intervenir en los procedimientos legales del orden común o federal, cuando éstos tuvieran vicios, como lo

¹¹⁵Diario Oficial de la Federación del 6 de Agosto de 1990. Publicación del artículo 3o. del reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

hacen otros Ombudsman en el mundo tales como el sueco, o finlandés.

En virtud de que poco o nada se ha escrito sobre la excepción a estudio, transcribiremos algunas de las intervenciones suscitadas en la Cámara de Diputados, en relación a la misma, las que nos permitirán conocer las razones que dieron origen a dicha excepción.

En su intervención el Dip. Víctor Orduña, argumentó lo siguiente:

"En segundo lugar quiero tratar a ustedes el tema relativo a la excepción que se establece para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos conozca incluso de los actos administrativos del Poder Judicial Federal.

...

No podemos estar de acuerdo, ni podemos aceptar tampoco, que en esta iniciativa se pretenda crear una excepción que no tiene razón de ser, lógica, jurídica, ni de ninguna especie, para que exista en la Constitución. Tenemos la convicción que esta excepción, más que ayudar a la buena marcha de la justicia, contribuye a crear una insula de poder, viene a crear un coto de caza que sería pernicioso para la administración de justicia.

Les decía y espero que quien venga a contestar si es que no aceptaran la propuesta (refiriéndose a la propuesta que hizo al Pleno para suprimir la excepción que se trata) diera un argumento de carácter jurídico que sea válido para sostener la hipótesis de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no pueda conocer los actos administrativos del Poder Judicial de la Federación.

Esto, ustedes lo saben y lo sabemos nosotros, no es más que un capricho, no son más que viejas reminiscencias de viejas estructuras de poder que no permiten el nacimiento cabal de una figura constitucional de derecho moderno, mismo que en la experiencia internacional y en la experiencia nacional misma, ha venido probando su funcionalidad.

Cuando se pretende que esta excepción quede contenida en la norma constitucional, porque se aduce que el Poder Judicial debe estar libre de toda sospecha o de duda, es porque se desconoce, señores, la dualidad de funciones del Poder Judicial Federal. La facultad que la Constitución otorga al Poder Judicial Federal en cuanto a su ejercicio, es una función que se desarrolla análogamente a la que se despliega en los procesos del orden común, pues tiene la finalidad de la resolución de un problema que puede ser de naturaleza civil, mercantil o administrativa y de carácter penal, conociendo de ella en primera instancia los juzgados de distrito y conociendo en segunda instancia los Tribunales Unitarios de Circuito.

Pero Señores, NO estamos pidiendo siquiera que se revisen las resoluciones de amparo o incluso las resoluciones de estas materias; lo que estamos pidiendo es que pueda revisar los actos administrativos y quiero compartir con ustedes una reflexión: que, en materia penal los tribunales por ser judiciales federales, ¿no se

atrasan al dictar una sentencia? Indudablemente que sí; las dos terceras partes de la población penitenciaria del Distrito Federal, y creo de la República Mexicana, tiene un grave defecto, se encuentran en prisión preventiva porque no sólo los juzgados del orden común sino también los del orden federal incapaces de dictar resoluciones en tiempo; por múltiples causas, la consecuencia es que violan una disposición constitucional.

Si nosotros aprobamos, o más bien ustedes aprueban establecer esta excepción a la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto del Poder Judicial Federal, no habrá un reo del orden federal que pueda acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para solicitar que su juicio sea tramitado dentro de los términos constitucionales que establece la Constitución, que es cuando máximo un año, ya que le estarán negando ustedes la posibilidad tanto de que pueda recurrir esa injusticia; de que pueda poner algún remedio a esa falla por parte de los tribunales.

Y no creo que alguien pudiera venir a sostener aquí que partiendo de las cifras estadísticas que da la Suprema Corte o el Poder Judicial Federal, se demuestre que existe un altísimo grado de rapidez y de cumplimiento a la norma constitucional para dictar sentencia. Desafortunadamente esto no es así.

...

No podemos ni debemos olvidar tampoco que el Poder Judicial Federal, Jueces, Magistrados y Ministros, proceden de este pueblo mexicano que tiene sus virtudes y defectos. No dejemos fuera del ámbito de la competencia de derechos humanos al Poder Judicial Federal porque estaríamos dando un retroceso enorme"¹¹⁶

Ante la argumentación antes transcrita, y para sostener los términos del dictamen del dispositivo legal antes citado el legislador del Partido Revolucionario Institucional, Juan Ramiro Robledo Ruíz, contestó a una interpelación del Dip. Víctor Orduña, la que a continuación se transcribe en virtud de que fija la posición del PRI con respecto al tema en comento:

"El Diputado Víctor Martín Orduña Muñoz (desde su curul):- Señor Presidente pregunte al orador si acepta una interpelación

El Presidente: - Un momento. Quisiera solicitar a los asistentes guardar silencio, para escuchar con la debida atención al orador.

¿Acepta Usted una interpelación, señor orador?

El Diputado Juan Ramiro Robledo Ruíz: - Sí, como no.

El Diputado Víctor Martín Orduña Muñoz (desde su curul): - Diputado, de su intervención se desprende y también así lo mencioné, que el Poder Judicial

¹¹⁶Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados del 13 de Diciembre de 1991 de la LV Legislatura. p.p. 2650, 2651, 2652 y 2653.

Federal tiene una doble o tiene una dualidad de funciones. Una por lo que hace a las resoluciones de juicios administrativos mercantiles, civiles y penales y otra por lo que hace al control de la constitucionalidad.

¿Estaría Usted de acuerdo que por salvaguardar el control de la constitucionalidad y por esa misión tan elevada que Usted ha mencionado, tan solo la Comisión Nacional de Derechos Humanos conociera de los actos administrativos cuando se resuelven juicios de carácter común aunque sean federales.

El Diputado Juan Ramiro Robledo Ruíz: - No estoy de acuerdo porque romperíamos la unidad orgánica del Poder Judicial de la Federación y aunque tiene doble función tiene un solo sujeto emisor. ¡Esa es mi respuesta! ".¹¹⁷

Sobre el mismo tema el Diputado Juan de Dios Castro intervino en la discusión del punto que nos ocupa y también por lo interesante de su exposición nos permitimos transcribir su intervención:

"El Diputado Juan de Dios Castro Lozano: - Señor Presidente; señoras y señores Diputados:

El orador que me precedió en el uso de la palabra, a una interpelación de mi compañero Víctor Orduña, contestó que una de las razones por las cuales no consideraba prudente que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tuviera competencia en asuntos de carácter administrativo del Poder Judicial Federal, ya no en resoluciones ni en actos de plena jurisdicción, no, no, en asuntos meramente administrativos del Poder Judicial Federal, era, y así nos ilustró el señor Diputado, porque el Poder Judicial Federal tiene una doble competencia. Así fue. Por un lado tiene competencia para conocer del Juicio de Amparo, los Jueces de Distrito conocen de juicios ordinarios y también conocen del Juicio de Amparo y los Tribunales Colegiados de Circuito conocen del Juicio de Amparo y los Unitarios conocen en materia de apelación, una doble. Y entonces mi compañero Diputado Víctor Orduña, ante esa respuesta del Señor Diputado, que por ese motivo consideraba que no era prudente que tuviera esa competencia la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dijo: ¿aceptaría Usted que en la jurisdicción ordinaria, en los juicios, tuviera esa competencia?, y el Señor Diputado que me precedió en el uso de la palabra dijo: no, no estaría de acuerdo porque se rompe la unidad del Poder Judicial Federal. Así lo dijo, Señor Diputado.

Nada más que la iniciativa establece una enorme excepción dice la iniciativa y el dictamen que la aprueba en este párrafo correspondiente, que tendrá competencia la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de las del Poder Judicial de la Federación.

¹¹⁷Ibidem p. 2656.

Luego entonces, si se plantea la posibilidad de que tenga competencia en resoluciones de naturaleza administrativa del Poder Judicial de un Estado. Así es.

Bueno, señores, nada más que la Ley de Amparo también le da competencia a los Tribunales del Orden Común para conocer de Juicios de Amparo.

Si Usted lee, Señor Diputado, la Ley de Amparo, Usted debe saber que tratándose de violaciones a los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución, órdenes de aprehensión, por ejemplo; a autos de formal prisión, por ejemplo; resoluciones que tengan que ver con la libertad provisional bajo caución dentro del proceso, puede conocer de ellas el superior de la autoridad responsable.

Y si la autoridad responsable es un Juez de Primera Instancia de un Estado, podría conocer también el Tribunal Superior de Justicia de ese estado del Juicio de Amparo.

No me estoy refiriendo a los casos excepcionales, en que los jueces de primera instancia, pueden recibir la demanda de amparo y decretar la suspensión, porque ellos no conocen de todo el juicio, no me refiero a esta competencia determinada.

¿Y qué ahí, Señor Diputado, no se rompe con su argumentación, la unidad del Poder Judicial Estatal?

Pero voy más todavía, la naturaleza misma. La naturaleza misma dijo del Ombudsman, bueno, pues en un libro que el señor Jorge Carpizo nos hizo llegar, como una deferencia, a quienes interesados por esta iniciativa estuvimos hablando sobre la naturaleza del Ombudsman, nos habla de que en Suecia, por ejemplo, Señor Diputado, el Ombudsman tiene competencia para dictar resoluciones y recomendaciones en relación con los tribunales en Dinamarca y en Finlandia, ¿por qué en México no?

Y más todavía, ¿por qué privilegiar al Poder Judicial Federal? Si fuera congruente diría: a todo el Poder Judicial, no solamente al Federal también al de los Estados.

Miren, yo iría más adelante, esta iniciativa la vamos a votar a favor pero la consideramos insuficiente. Mi opinión sería que tuviera una interferencia, fíjense bien lo que estoy diciendo, una competencia absoluta, la Comisión Nacional de Derechos Humanos para los procesos. Dirá, ¿cómo es posible que el Señor Diputado esté diciendo eso? ¿Querrá el Diputado Castro establecer el cuarto poder o un supremo poder conservador como la segunda de las siete leyes constitucionales de la Constitución centralista del 36? ¿Un enfrentamiento del Poder Judicial con la Comisión Nacional de Derechos Humanos? Déjeme explicar.

Ustedes, quizá, los que no son abogados y los que no son de la materia penal, los que no estén vinculados con ese extraordinario derecho que es valiosísimo para todos y cada uno de nosotros, como es la libertad y el honor santo, se debe dar muchas veces la vida, la libertad.

En muchas de las dos mil y pico de poblaciones pequeñas del país, en los tribunales penales se dan los casos de procesos donde pasan, dos, tres, cuatro, cinco y seis años, sin que se dicte sentencia, ¿porqué? ¡Ah!, dirán ahí, sí puede. Sí puede, porque son tribunales estatales y si lo hace un tribunal federal, ¿no puede la Comisión Nacional de Derechos Humanos hacerlo, porque en la iniciativa el Ejecutivo plantea que el Poder judicial Federal está privilegiado frente al Poder Judicial de los Estados?

Pues miren, señores en delitos tan terribles como el narcotráfico, por ejemplo, donde se ha emprendido una lucha que yo considero valiosa de parte de la autoridad para atacar este gravísimo mal, se está dando con mucha frecuencia una violación distinta a ésta. Ya no digo los términos para dictar sentencia, digo el sacar a los procesados de las cárceles, estando a disposición de los jueces que son titulares de Tribunales del Poder Judicial Federal por parte de la Policía Judicial Federal y por parte de los agentes del Ministerio Público para declarar en averiguaciones previas de otros procesos.

Pero más todavía, en el mismo proceso decía yo, también debería intervenir; no vamos más allá, nosotros planteamos nada más la cuestión administrativa pero deberíamos ir más allá, la Comisión Nacional de Derechos Humanos debiera intervenir señores en cada uno de los pasos del proceso cuando se violan derechos humanos como por ejemplo la falta de nombramiento del defensor, como por ejemplo la ilegal recepción de pruebas. Podrá no interferir en la manera como va a dictar el Juez la sentencia, ahí estoy de acuerdo, no debes intervenir, facultad exclusiva del Poder Judicial, facultad exclusiva del juzgador valorar las pruebas y dictar sentencia; la Comisión Nacional de Derechos Humanos no debiera intervenir en esto".¹¹⁸

El Diputado Amador Rodríguez Lozano, del PRI, en su intervención relativa también a la excepción en estudio esgrimió un argumento más para fortalecer el sentido del dictamen y específicamente para sostener la excepción de referencia, al efecto dijo:

"Hay un aspecto que es el aspecto toral por el cual la iniciativa y la fracción mayoritaria no estamos de acuerdo porque se incluya al Poder Judicial Federal dentro de los actos u omisiones que debe conocer este Órgano Protector de los Derechos Humanos.

Uno muy sencillo: en este país, y quizá de los pocos países con los Estados Unidos de América también, donde el control de la constitucionalidad de leyes y actos los realiza el propio Poder Judicial Federal. En ese sentido, es que este Poder Judicial Federal cuando realiza esta función es un órgano superior a los tres Poderes Constitutivos: al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial. Es un órgano superior a ellos tres, es un órgano de la unidad total del Estado Federal; no es un órgano de la Federación. Es el órgano límite, el que dice la última palabra respecto a la constitucionalidad de leyes y actos.

¹¹⁸Ibidem p. 2659 Y 2660.

Por esa razón no es posible que venga otro órgano, cualesquiera que éste sea, a decirle : "Aquí cometiste un acto u omisión": En ese momento está vulnerando la unidad del Estado Federal y ese órgano se está convirtiendo en un supraorgano y después vamos a tener que crear otro órgano que venga a controlar a este órgano y después va a seguir ese remolino de órganos; por eso es que tenemos que mantener la unidad de la interpretación constitucional en este órgano de control de la constitucionalidad de leyes y actos.

Pero claro, nosotros entendemos el interés jurídico que se quiere tutelar y nosotros entendemos muy bien cual es la propuesta que se ha venido a hacer aquí.

Nada más que yo siempre he dicho que la Constitución no se lee de manera separada; la Constitución es un todo que se interpreta de unas normas por otras, y hay precisamente, una fracción o un párrafo que es el artículo 97, fracción II, que yo quisiera pedirle a la Presidencia que autorice a la secretaria, se lea.

El Presidente: - Proceda la secretaria.

La secretaria Diputada A. Irma Piñeyro Arias: "Artículo 97, fracción II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar algún o algunos de sus miembros o a algún Juez de Distrito, Magistrado de Circuito o designar a uno o varios comisionados especiales cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que se averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual",

Servido, Señor Presidente.

El Diputado Amador Rodríguez Lozano: - Muchas gracias. Como Ustedes ven, aquí en esta fracción, que nos viene desde los primeros años de este siglo, que se ha aplicado muy poco, es cierto, tiene una función importante, precisamente mantener esa dignidad del poder que controla la constitucionalidad, pero a la vez tutelar la posible violación a garantías individuales o de la mala conducta de un Juez o de un Magistrado. Esta es una especie de "Ombudsman" Judicial, que no ha funcionado, es cierto: entonces lo que tendremos que hacer nosotros en este Cuerpo Legislativo es darle vida a esta fracción que ya se encuentra en el artículo 97 en su párrafo segundo y debo decirle que éste, debe ser un compromiso de todos".¹¹⁹

En relación con lo manifestado por el Diputado Rodríguez Lozano, cabe argumentar lo siguiente; dicho legislador sostiene que de la lectura del artículo 97 fracción segunda de la Constitución pudiera desprenderse una especie de Ombudsman Judicial con la función de averiguar si existe grave violación a una garantía individual, siendo esa la razón total por la

¹¹⁹Ibidem p. 2663.

que en su partido no están de acuerdo en que se incluya al Poder Judicial Federal dentro de los actos u omisiones que pueda conocer el Organó Protector de los Derechos Humanos.

Bajo la lógica de esta argumentación no tendría razón de ser la Comisión Nacional de Derechos Humanos toda vez que el Ejecutivo cuenta con una Contraloría General de la Federación que en una especie de Ombudsman investiga mediante recepción de quejas los actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público.

En la intervención del Diputado Fauzi Hamdan del Partido Acción Nacional, sobre el tema que nos ocupa pone en relieve una serie de hechos y vicios que cotidianamente comete el Poder Judicial Federal y que en su caso pudieran considerarse de naturaleza administrativa y que por la excepción creada en la Constitución al Poder Judicial Federal seguirán dándose habida cuenta que no existe un organismo que al menos pueda sugerir su corrección.

Y al efecto dice:

Pero además, dejar en una Torre de Babel al Poder Judicial Federal, creyendo que esta comisión o el órgano llamado "Ombudsman", pudiera interferir en la función plena de su naturaleza funcional, es un error grave. Hay casos evidentes de que el Poder Judicial Federal y lo acaba de decir el Señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hace dos días, en presencia del titular del Poder Ejecutivo Federal, al presentar el disco duro, del sistema computarizado, de que ahora sí se va a eliminar el rezago existente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a pesar de que hace apenas dos años y medio obtuvo su función primordial de Tribunal Constitucional.

¿Significa que si hay el rezago en asuntos fundamentales en materia constitucional, no cabe la recomendación de este órgano autónomo, con efecto público, para cimbrar y concientizar a los servidores públicos al cumplimiento de sus obligaciones? De nada sirve el "Ombudsman" previsto en el 97, segundo párrafo de la Constitución, como decía el Señor Diputado, porque está estructurado jerárquicamente en las mismas bases de organización del órgano que ha de cumplirlo, a pesar de que pudiera haber queja o denuncia de un órgano diferente.

Y la prueba está, pregunto: ¿la queja administrativa, prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación contra ciertas violaciones de los Jueces de Distrito, no puede quedar también empantanada ante la Suprema Corte, que en Pleno conoce de queja administrativa? Concretamente, en el caso personal mío, como abogado postulante, tengo cinco quejas administrativas presentadas ante

el Pleno de la Corte por violaciones cometidas por la autoridad responsable y que el Juez de Distrito, ante la evidencia de esas violaciones, no han tomado acción alguna. Consecuentemente, en queja administrativa ante la Corte está paralizado el procedimiento.

Este cúmulo de deficiencias, de irregularidades en el funcionamiento de la administración, ¿no las comete igualmente el Organismo Judicial que el Organismo Ejecutivo?",¹²⁰

La explicación o justificación que se desprende de las intervenciones antes citadas, para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos carezca de competencia en materia de actos u omisiones de naturaleza administrativa del Poder Judicial de la Federación, sostenidas en la discusión son las siguientes:

1.- Por el carácter del Poder Judicial Federal de ser el garante de la constitucionalidad de leyes y actos.

2.- Porque se rompería la unidad judicial, de aceptarse la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en actos u omisiones de naturaleza administrativa, aún en el caso de que el Poder Judicial Federal no como encargado de la constitucionalidad de leyes o actos, sino incluso en su actuar en funciones similares a la justicia del fuero local; en la resolución de juicios; civiles, penales y administrativos.

3.- Porque el Poder Judicial de la Federación puede actuar en funciones de Ombudsman Judicial de acuerdo a lo previsto en el artículo 97 segundo párrafo de la Constitución General de la República.

Cabe destacar que las argumentaciones antes citadas fueron controvertidas y en su caso desvirtuadas durante el curso de la discusión en lo particular del dictamen de referencia, como ha podido observarse.

El motivo por el cual se dice se incluyó esta excepción es porque el Presidente de la Corte pidió al Presidente de la República que fuera incluida la misma. Es decir la mencionada excepción se incluyó por razones más de hecho que de derecho.

¹²⁰Ibidem p. 2665 y 2666.

Con esta excepción se da facultad a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que tenga competencia sobre actos u omisiones administrativos del Poder Judicial de las Entidades Federativas

Para finalizar es conveniente en el punto que se trata citar la opinión del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela con respecto al Poder Judicial de la Federación y con la cita de referencia reflexionar sobre la conveniencia de derogar la excepción que aquí se ha tratado.

"El Poder Judicial de la Federación, que secularmente gozó de merecido prestigio en la opinión pública del país, desgraciadamente, en los últimos años, ha generado la desconfianza del pueblo. Este fenómeno ominoso para la impartición de justicia, principalmente a través del Juicio de Amparo, obedece a dos factores negativos, a saber, la desorbitada proliferación de los Tribunales Colegiados de Circuito con la consiguiente merma de la competencia de la Suprema Corte y la baja calidad intelectual, académica y cívica de varios de sus miembros componentes.

Es profundamente lamentable que los factores aludidos hayan contribuido a la anarquía en que se debate el Poder Judicial Federal que ha provocado su descrédito general como garante de la observancia de la Constitución."¹²¹

C) EXCEPCION DE COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA JURISDICCIONAL.

Como se explicó en el punto 1) del inciso B relativo a los actos u omisiones de naturaleza administrativa del Poder Judicial de la Federación, al incluirse el apartado B del artículo 102 constitucional, se dio un retroceso en cuanto a las facultades que venía desarrollando la Comisión Nacional de Derechos Humanos hasta antes de dicha reforma, en obvia repetición damos por reproducidos los argumentos que se dieron en lo conducente.

Cabe señalar que en el debate suscitado en la Cámara de Diputados con motivo de la discusión del artículo antes citado, se puso de manifiesto el criterio casi unánime de los legisladores que intervinieron en él debate en el sentido de que, había que dejar fuera de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos los asuntos jurisdiccionales.

¹²¹Burgoa Orihuela, Ignacio. "Necesaria Reivindicación del Prestigio del Poder Judicial Federal". Ed. Unfon Gráfica, S.A. México. 1992. p. 5.

Entiéndase por asuntos jurisdiccionales de acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano Acto Jurisdiccional.-

"Dícese de la tarea propia de juzgamiento, que para resolver los conflictos de intereses que tienen efectos jurídicos del Poder Judicial; aún cuando con un significado vulgar, se amplía dicha significación a los actos administrativos y hasta los de otra índole".¹²²

Las consideraciones del dictamen del apartado B del artículo 102 constitucional en relación a este tema fueron las siguientes:

"Finalmente, se exceptúan las materias que tienen que ver con el análisis propiamente jurisdiccional. Debemos tener en cuenta que el Constituyente plasmó la separación de poderes como una de las mejores garantías en la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos. De lo contrario se desquiciaría el orden normativo, pilar de la democracia que protege las funciones del Poder Judicial; por tanto no es posible ni conveniente que un organismo como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tenga capacidad para intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo, porque la tarea de juzgar ha de protegerse de interferencias a fin de que los jueces que conocen mejor que nadie los expedientes, puedan emitir las sentencias con estricto apego a las leyes y absoluta independencia.

Tal exclusión es saludable además, porque contribuye a reforzar la seguridad jurídica, al existir una última instancia en las manos del Poder Judicial, cuya resolución sea definitiva y otorgue a la sentencia el valor de cosa juzgada; es decir, la verdad legal. Esta es una de las bases del principio de seguridad jurídica. Consecuentemente el "Ombudsman" no puede pronunciar una resolución donde deba dictarse una sentencia y ni siquiera opinar sobre aspectos que se van a resolver jurisdiccionalmente de fondo."¹²³

Con la argumentación sostenida en la exposición de motivos del dictamen de referencia y por el contenido mismo del apartado B del artículo 102 constitucional, queda claro que se quita a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la más mínima posibilidad de intervención en asuntos jurisdiccionales.

Aunque cabe recordar, que dicha comisión si tiene competencia, originada ésta a contrario sensu, de la excepción hecha al Poder Judicial de la Federación, para intervenir en materia de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes ya sea de los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas o de servidores públicos de dichos poderes.

¹²²Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Ed. Porrúa, S.A. México. 1993. p. 87.

¹²³Diario de los Debates. Ob. cit. p. 2382.

Se mencionaba en párrafos anteriores que había existido en la Cámara de Diputados un consenso casi unánime en la inclusión de la excepción a estudio.

Se utilizó la frase de "consenso casi unánime" toda vez que hubo un Legislador que en la discusión en lo particular, se pronunció incluso, porque la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia jurisdiccional fuera absoluta.

Asimismo manifestó que esta comisión, debería intervenir en cada uno de los pasos del proceso cuando se violan derechos humanos.

El Legislador al que me estoy refiriendo fue el Diputado Juan de Dios Castro, y la intervención que he mencionado se encuentra, en la transcripción señalada en el pie de página No. 118.

Sobre el tema que nos ocupa es conveniente destacar algunas de las opiniones vertidas por estudiosos de la figura del Ombudsman, en el Primer Congreso de Ombudsmanship de San Juan de Puerto Rico en 1991, donde se trató el tema del OMBUDSMAN JUDICIAL.

ADOLFO DE CASTRO (Procurador del Ciudadano {Ombudsman} del Estado Libre Asociado de Puerto Rico); al efecto manifiesto:

"Nuestra experiencia nos hace pensar, con mucho respeto, que al igual que sucedió con nuestros funcionarios ejecutivos, nuestros jueces también pueden aprender a crecer con la crítica constructiva de un Procurador del Ciudadano. Los tribunales también son del pueblo.

Huelga señalar que los tribunales de hoy son parte integral del gigantismo gubernamental. Sin menoscabar su independencia decisonal, también podemos aumentar la confianza del pueblo en sus ejecutorias acercando a sus jueces al ciudadano que reclama sus servicios".¹²⁴

La cita antes transcrita invita a una reflexión en el sentido de seguir ampliando la cultura de los derechos humanos con el propósito de ir permeando en la conciencia del gremio judicial la idea de la conveniencia de un Ombudsman Judicial.

Exigencia que por otro lado se hace necesaria en la medida en la que

¹²⁴De Castro, Adolfo. "Memoria del Primer Congreso de Ombudsmanship de San Juan de Puerto Rico. 1991. p. 2.

se perfeccione la democracia en nuestro país, en donde la ciudadanía cobre mayor participación y demande mayor información como en su caso lo será del Poder Judicial, que es un poder amurallado con poca información sobre su actuar.

DONALD C. ROWAT.- Al iniciar su conferencia sobre el tema que nos ocupa menciona el hecho de que en los sistemas originarios del Ombudsman como Suecia y Finlandia con facultades de supervisión de tribunales el mayor número de quejas que tienen de tribunales y jueces.

Menciona la necesidad que existe en una sociedad democrática de equilibrar la independencia judicial con la de que los jueces rindan cuentas de sus actos. Entre algunas razones que da para ello, destacan:

- 1.- El crecimiento y complejidad del sistema judicial moderno.
- 2.- La pobre calidad de los jueces menores.
- 3.- El hecho de que algunos servidores públicos de la administración de justicia sean inamovibles.
- 4.- La falta de voluntad de los jueces para remediar errores pequeños, etc.

Ante estos males que aquejan hoy día a la mayor parte de la judicatura de los países del orbe el autor citado se pronuncia por la creación de un Ombudsman Judicial, cuyas ventajas son:

1. La supervisión la ejerce una persona fuera del sistema, así que no cabe pensar que los jueces se estén "protegiendo mutuamente."
- 2.- Al mismo tiempo, el Ombudsman no puede intervenir con las decisiones de los tribunales ni con la independencia de la judicatura porque no tiene poder para hacer decisiones obligatorias -un aspecto que los opositores a la supervisión frecuentemente olvidan-.
- 3.- El Ombudsman solamente revisa asuntos procesales y no tiene poder para revisar el contenido de las decisiones judiciales.
- 4.- Respecto a la conducta de los jueces, el Ombudsman, principalmente, emite reprimendas o críticas. Es raro que acuse por conducta grave. Pero el hecho de que pueda hacerlo es un gran estímulo para la rectitud judicial."¹²⁵

Menciona el autor citado que entre algunos otros países donde se otorga al Ombudsman, la facultad explícita de supervisar a los tribunales

¹²⁵Ibidem p. 29.

incluyendo a los jueces están, España y Austria.

Destaca en su ponencia la experiencia que ha tenido en Estados Unidos y en forma especial en el Estado de California el mecanismo de supervisión de tribunales denominado Comisión sobre Conducta Judicial implantado en 1962 y que a la fecha se ha extendido a casi todos los Estados de la Unión Americana.

Señala también el procedimiento seguido por dicha comisión consistente en la investigación de querellas y formulación de recomendaciones al Tribunal Supremo en caso de mala conducta intencional.

Finalmente establece desde su perspectiva el aspecto controvertible que se da en la mayoría de estas comisiones, y es el hecho de la **confidencialidad** de los procedimientos disciplinarios, y concluye diciendo "Resulta ser bastante obvio que estamos ante una situación donde los jueces "se protegen mutuamente".

Por las razones expresadas, se pronuncia más por la existencia del Ombudsman Judicial que por los comités o comisiones de supervisión de tribunales y jueces.

Para el desarrollo del presente capítulo resulta particularmente importante el conocer y analizar dos Ombudsman en el mundo que tienen la posibilidad de supervisar la administración de justicia, y que mejor forma de conocerlos, sino a través de sus propios titulares mismos que en la conferencia del Ombudsman Judicial a la que se ha venido haciendo mención cuentan su experiencia y alcances. Por ello citamos a;

ALVARO GIL ROBLES.- Defensor del Pueblo u Ombudsman de España.

En el curso de su intervención señala que la figura del Defensor del Pueblo es debida a la influencia del Ombudsman Sueco mismo que estuvo muy presente en el Constituyente Español en 1978 cuando esta Institución se incluyó en el artículo 54 de la Constitución.

Manifiesta:

"Que siendo una parte sustancial de la función del Defensor del Pueblo la del control de la adecuada y eficaz prestación de los servidores públicos, tanto desde el punto de vista del respeto a la legalidad, como de los derechos

fundamentales constitucionalmente reconocidos, no podía permanecer fuera de su ámbito de actuación el control del servicio público judicial y de la efectiva prestación de la tutela que la Constitución Española reconoce como derecho fundamental.

Así establece en el artículo 13 de la Ley Orgánica reguladora de esta Institución.¹²⁶

El precepto legal antes invocado junto con el artículo 17.2 del mismo ordenamiento son los que dice Alvaro Gil Robles:

"Delimitan, de un lado el cauce a través del cual el Defensor del Pueblo debe investigar las quejas relativas al funcionamiento de los juzgados y tribunales: El Ministerio Fiscal; y, de otro, fincan el contenido material de la investigación, que se basa en la difícil diferenciación entre el contenido estricto de la función jurisdiccional y el servicio público judicial."¹²⁷

Antes de entrar al análisis de la Institución del Defensor del Pueblo, es interesante conocer el límite competencial de este organismo con respecto a la materia jurisdiccional. Hecho que el autor citado establece con bastante precisión, y al efecto señala:

"Por lo que se refiere al contenido material de las investigaciones del Defensor del Pueblo en relación con el funcionamiento de juzgados y tribunales es imprescindible distinguir dos planos:

La estricta función de administrar justicia, es decir, la función jurisdiccional, caracterizada constitucionalmente por su independencia (artículo 117 de la Constitución Española).

El funcionamiento de los juzgados y tribunales en cuanto a servicio público.

En el primer aspecto, el Defensor del Pueblo ni puede ni debe intervenir y así, el artículo 17.2 de su Ley Orgánica reguladora le obliga a suspender su actuación cuando el asunto objeto de la queja estuviera sometido al conocimiento de los tribunales.

En el segundo, no sólo puede sino que debe intervenir (artículo 54 de la Constitución Española).

La distinción que acaba de establecerse fue sustentada por el Defensor del Pueblo desde el comienzo de su actuación y ha ido abriéndose paso poco a poco hasta ser plenamente aceptada ya por el Consejo General del Poder Judicial en sus últimas memorias. Si bien, a juicio del Defensor del Pueblo falta todavía por

¹²⁶Gil Robles, Alvaro Ob.cit. p. 39.

¹²⁷Ibidem p.40.

extraer de tal distinción sus últimas consecuencias, en orden a conseguir un servicio público eficaz, como demanda una sociedad altamente industrializada e inmersa en un proceso de judicialización creciente.

Resta todavía por efectuar una última precisión en orden a la delimitación del ámbito material de actuación del Defensor del Pueblo en relación con el funcionamiento de los juzgados y tribunales. El artículo 17.2, máximo exponente del respeto a la independencia judicial en cuanto obliga al Defensor del Pueblo a abstenerse de la investigación individual de los asuntos sometidos al conocimiento judicial, permite no obstante otra modalidad de actuación del Defensor del Pueblo de carácter general y siempre respetuosa con dicha independencia.

La investigación de los problemas generales planteados en relación con las quejas individuales sobre asuntos que están sometidos a conocimiento judicial.

Esta facultad ha sido ampliamente utilizada por el Defensor del Pueblo que ha fijado en diversas recomendaciones su criterio en relación con la interpretación de normas procesales y sustantivas.

En algunos casos remitiéndolas al Ministerio Fiscal, si se trataba de normas atinentes a los procesos en que el Ministerio Fiscal interviene. Así por ejemplo:

Interpretación del artículo 118 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (intervención preceptiva y permanente del letrado en el proceso penal, aceptada por la Fiscalía General del Estado y últimamente acogida en la Ley Orgánica de creación de los Juzgados de lo Penal 7/1988 de 29 de Diciembre".¹²⁸

Respecto a la competencia jurisdiccional que posee la Institución del Defensor del Pueblo, cabe hacer las siguientes consideraciones:

De acuerdo a lo expresado por el propio titular del Defensor del Pueblo, su actividad en la materia que nos ocupa se limita a supervisar el funcionamiento de los juzgados y tribunales en cuanto a la efectiva prestación del servicio público judicial.

Aunque manifiesta Alvaro Gil Robles y lo hace con honestidad, que es difícil la diferenciación entre el contenido estricto de la función jurisdiccional y el servicio público judicial.

El citado organismo tiene el imperativo constitucional de abstenerse de la investigación individual de los asuntos sometidos al conocimiento judicial, pero si puede hacer planteamientos generales de las quejas individuales que están sometidas al conocimiento judicial.

¹²⁸Ibidem p.p. 41 y 42.

En lo que estrictamente atañe a la materia jurisdiccional el Ombudsman Español tiene alguna intervención consistente en su caso en emitir recomendaciones donde fija su criterio en relación con la interpretación de normas procesales y sustantivas, recomendaciones que en su caso han sido acogidas por los tribunales respectivos, como él mismo señala.

JACOB SODERMAN, Ombudsman Parlamentario Finlandés, en la ponencia titulada el Ombudsman y el Sistema Judicial, dijo a manera de introducción que la Institución del Ombudsman Finlandés es la segunda más antigua del mundo y que las disposiciones sobre el Ombudsman Parlamentario fueron adoptados prácticamente sin cambios del modelo sueco, incluso desde la redacción misma de la propia Constitución Finlandesa, tanto al Canciller de Justicia del Consejo de Estado, como al Ombudsman Parlamentario, se les dio la tarea de supervisar el sistema judicial, conjuntamente con otras autoridades.

Por lo poco practicada pero a su vez interesante la función jurisdiccional que tiene el Ombudsman Finlandés, reproduciremos algunos de los puntos más sobresalientes relativos al ejercicio de esta facultad.

"La supervisión en la práctica

En la práctica, el Ombudsman Parlamentario desempeña su control de la legalidad mayormente por medio de las querellas que recibe y por las inspecciones que realiza. El Ombudsman también puede realizar investigaciones de oficio en vista de las noticias que se reportan en la prensa.

El Ombudsman y el Ombudsman Auxiliar también están pendientes del lapso de tiempo que los casos se tardan en los tribunales, al igual que de las dificultades que pueden surgir con la aplicación de nueva legislación.

El Ombudsman, en la práctica, puede notificar a los tribunales sus ideas sobre la aplicación de disposiciones para futuras referencias. Esto sucede en los casos en que se encuentran defectos severos en la práctica judicial. En los casos en que se dé un error patente el Ombudsman puede llamar la atención al juez concerniente o sancionarle. No obstante, en muy pocas ocasiones ha tenido que sancionarse a un juez por actuaciones indebidas.

Si el Ombudsman, motivado por la radicación de una querella, por ejemplo, nota que la decisión de un tribunal aparenta estar reñida con la ley, puede pedirle al Tribunal Supremo o al Tribunal Administrativo Supremo que la anule. Las partes litigantes, claro está, tienen ese mismo derecho. Algunos de estos casos ocurren anualmente. Por lo general, estas solicitudes son concedidas. El Ombudsman también puede recomendar que una persona, convicta por la comisión de un

delito, sea indultada. El asunto lo decide el Presidente de la República luego de obtener la opinión del Tribunal Supremo. Estas recomendaciones son inusuales también.

Debemos mencionar también que, si el Ombudsman, en el transcurso de la investigación de un tribunal, se da cuenta de que alguna ley está obsoleta o que, por alguna razón, es defectuosa o que el funcionamiento del tribunal esté afectado por una carencia de fondos, puede proponerle al Consejo de Estado que enmiende la ley o la cesión de fondos adicionales, también puede presentar estos asuntos en su informe anual al Parlamento.

No se pueden dar órdenes a los tribunales.

La práctica prevaleciente es que al Ombudsman Parlamentario no se le permite interferir con juicio en progreso o con un caso que pueda ser apelado. Si, por ejemplo, se presenta una querrela relativa a esta última situación, el Ombudsman aconsejaría al querellante a que apele a través de su abogado. La razón para ésto, claro está, es que la decisión del tribunal apelativo rectificaría el asunto sin demora. La decisión del Ombudsman únicamente sería un paso intermedio en la solución del problema.

También es bastante raro que el Ombudsman asuma una posición sobre el contenido sustantivo sostenido en una decisión judicial, por ejemplo, entrando a considerar la discreción ejercida por el tribunal en la apreciación de la prueba o en cuanto a las posibles interpretaciones de un mismo asunto. Como norma general, el Ombudsman solamente interfiere en aquellos casos en que se verifique un manifiesto error en la aplicación de alguna ley o una indiscutible violación a las reglas de procedimiento.

Debe quedar claro que el Ombudsman no tiene autoridad para emitir órdenes obligatorias o instrucciones a seguirse por los tribunales en casos específicos. En el sistema finlandés solamente el tribunal de mayor jerarquía es quien tiene esta facultad.

Tampoco se han dado problemas en la práctica

Las recomendaciones del Ombudsman para anular decisiones han sido objeto de actitudes negativas de los tribunales en muy pocos casos. Así también es muy raro que los cargos formulados por el Ombudsman se desestimen. Si eso ocurre, lo natural sería que la decisión judicial prevalezca.

En la teoría, el Ombudsman puede formularle cargos a los miembros de un tribunal ante el alto Tribunal de Residencia y así tratar de anular en una decisión que él considere claramente errónea. Sin embargo, esto nunca se ha dado.

Debido a que una decisión judicial, a la larga, sería lo que decidiría una controversia entre un juez y el Ombudsman, el asunto, en mi opinión, no pone en riesgo el principio de la independencia judicial. Tampoco se ha considerado así en la práctica.

El poder ilimitado es peligroso

En mi opinión, no es muy sabio dejar el sistema judicial sin control o supervisión alguna. La vida humana ofrece muchos ejemplos de que el poder ilimitado siempre causa resultados insatisfactorios. Es bueno, claro está, que la judicatura ejerza algún tipo de supervisión e instrucción interna. No obstante, esta función se suplementa debidamente a través del Canciller de Justicia del Consejo de Estado y del Ombudsman Parlamentario quienes también tienen los poderes necesarios para supervisar el sistema judicial.

Finalmente, me gustaría señalar que me es muy difícil entender un sistema en el cual el Ombudsman Parlamentario no tenga poder para supervisar el sistema judicial. Desde el punto de vista de la seguridad jurídica de los ciudadanos, el sistema judicial es la mejor forma de conseguir una protección adecuada. Por esta razón, es importante que el Ombudsman, con los poderes que le confiere el Parlamento, supervise continuamente el desenvolvimiento del sistema judicial para examinar soluciones expertas, tratar de mejorarlo.

En mi opinión, ésta es una parte integral del trabajo de un Ombudsman. En el desempeño de ésta importante tarea el Ombudsman debe, claro está, siempre tener en mente el importante principio de la independencia judicial y llevar a cabo sus tareas con discreción prudente y suficiente cuidado y profesionalismo.¹²⁹

Análisis del Ombudsman Finandés, en relación con la competencia jurisdiccional, que posee.

Ejercita esta facultad a través de las quejas de las inspecciones que realiza y de oficio por noticias de prensa.

Tiene las siguientes facultades:

- Vigilar el tiempo que tardan los juicios en los tribunales
- Estar al pendiente de los problemas que pueda traer consigo la aplicación de una nueva legislación
- En casos de defectos graves en la práctica judicial puede notificar al tribunal su interpretación de disposiciones para futuras referencias.
- En caso de error grave de un juez puede llamar la atención a un juez o incluso sancionarle, aunque se menciona en la misma ponencia, que en muy pocas ocasiones ha tenido que sancionarse a un juez por actuaciones indebidas.

¹²⁹Soderman, Jacob. Ob.cit. p.p. 45 y s.s.

- Pedir la anulación de una resolución de un tribunal en caso de que ésta aparente estar reñida con la ley
- Está facultada para solicitar el indulto
- Proponer en caso de leyes obsoletas, su enmienda
- El Ombudsman solamente interviene en aquellos casos en que se verifique un manifiesto error en la aplicación de una ley, o en su violación a las reglas de procedimiento
- Teóricamente puede formularle cargos a los miembros de un tribunal, y así tratar de anular una decisión errónea, (aunque se dijo esto nunca se ha hecho).

De lo antes expresado podemos afirmar que el Ombudsman Finlandés, es de los pocos en el mundo que realmente tiene competencia jurisdiccional y que a casi un siglo de haber sido creada esta Institución sigue funcionando, y ejercitando dicha facultad sin haber chocado con el Poder Judicial.

Finalmente podemos concluir diciendo, que debido al dinamismo y complejidad de la vida contemporánea y a la proliferación de asuntos judiciales, que originan el gigantismo del Poder Judicial, la administración de justicia en México, necesita urgentemente de nuevos mecanismos que de manera ágil y simplificada contribuyan a lograr la eficientización en la administración de justicia, y una de esas formas podría ser, sin duda que en México se diera competencia jurisdiccional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Aunque viable seguramente será lenta esta reforma, hasta que no se modifiquen las actitudes gremiales de rechazo que existen en su contra.

D) EXCEPCION DE COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA ELECTORAL.

Cuando se adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución para dar status constitucional a los organismos creados por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados encargados de los derechos humanos, que el orden jurídico mexicano otorga: al igual que sucedió con

la materia jurisdiccional, hubo un retroceso al establecer que estos organismos "no serán competentes para conocer, (en la excepción que nos ocupa) de asuntos electorales."

Anterior a esta reforma constitucional y a la promulgación de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial el 29 de Junio de 1992. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, sí podía intervenir aunque en forma por demás limitada en casos de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometieran durante los procesos electorales.

Así se establecía en el artículo 4o. fracción III del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el que a la letra decía:

"ARTICULO 4o. La Comisión no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

III.- En la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los Congresos Locales y Federales. **Sí podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales.** La intervención a que se refiere el párrafo anterior deberá darse antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva."¹³⁰

En relación a esta facultad opinó en ese entonces el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos Dr. Jorge Carpizo Mc. Gregor.

"La fracción III del propio artículo cuarto se refiere a las cuestiones electorales, definiendo para la Comisión Nacional competencia en algunos aspectos y excluyéndola en otros.

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, libertad, dignidad y seguridad jurídica.

El Consejo de la Comisión Nacional al momento de discutir esta fracción consideró esos aspectos y las experiencias en otros países, pero también ponderó las inquietudes que en materia electoral existen en el país y que un Ombudsman debe ser intérprete de la sociedad y tener en cuenta las

¹³⁰Diario Oficial de la Federación del 6 de Agosto de 1990. Publicación del reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

preocupaciones y anhelos de la propia sociedad. En virtud de estos señalamientos, el Consejo de la Comisión se situó en un punto intermedio que, en su opinión, descarta los peligros que la doctrina extranjera indica y recoge parte de las inquietudes de la sociedad mexicana. Ojalá que nuestra realidad demuestre que el Consejo estuvo en lo justo. Lo que sí se puede afirmar es que la intervención de la Comisión Nacional en algunos aspectos electorales innova la concepción de los Ombudsman y amplía sus atribuciones.

Así, la comisión está facultada para conocer violaciones a las garantías individuales establecidas en la Constitución y que se cometan durante los procesos comiciales; por ejemplo, María Rodríguez es secuestrada por servidores públicos para impedirle que pueda depositar su voto en las urnas. La propaganda política de un candidato es destruida por servidores públicos, vulnerándole su derecho de libre expresión.

En esos casos, la Comisión Nacional debe expedir su recomendación antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva, y para ello cuenta con aproximadamente seis semanas. ¿Porqué?

Porque si ya existe una resolución definitiva expedida por quien es la última instancia de decisión en esos casos, cuestionarla implica objetar la legitimidad del funcionario en cuestión sin que ya exista una instancia jurídica que pueda intervenir, con lo que se crea un problema político sin solución jurídica, lo cual puede ser el principio de situaciones extraordinariamente graves para el país"¹³¹

Como podrá observarse de los ejemplos de competencia de la CNDH en materia electoral dados por el Dr. Carpizo, eran realmente limitados los casos en que podía intervenir la CNDH, pero al menos existía una pequeña posibilidad de intervención de este organismo.

1.- ANALISIS DE LA EXCEPCION CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIA ELECTORAL

El apartado B del artículo 102 constitucional en la parte relativa a la competencia de los organismos de derechos humanos, establece a la letra "estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos **electorales**, laborales y jurisdiccionales".

En relación a esta excepción es conveniente analizar el contenido y alcance del término utilizado de **asuntos electorales**. Sobra decir que es un término por demás amplio en el que pueden englobarse no sólo los derechos políticos que otorga la Constitución y que en párrafos

¹³¹Carpizo, Jorge. Ob. cit. p.p. 23 y 24.

siguientes enunciaremos, sino también los derechos humanos que en materia política consagran los diversos tratados internacionales mismos que de acuerdo al artículo 133 de nuestra Constitución forman parte de nuestra legislación.

El alcance jurídico que se da al término **asuntos electorales** queda precisado en el artículo 7o. fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que a la letra establece:

"ARTICULO 7o.- La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I.- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales."¹³²

El artículo en cita desarrolla la excepción genérica prevista en la Constitución, **Asuntos electorales** y entiende por éstos a los actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.

Cabe destacar el hecho de que en el reglamento interno de la CNDH, no aparece disposición alguna relativa a esta excepción, caso contrario a lo que sucede en los asuntos laborales y jurisdiccionales cuyo alcance se precisa en los artículos 19 y 20 de dicho ordenamiento reglamentario.

Así también es conveniente mencionar que los considerandos expresados en el dictamen de la iniciativa que adicionó el apartado B del artículo 102 constitucional, relativos a la excepción de estudio fueron transcritos y relacionados en el pie de página 108, del presente capítulo, y se hicieron consistir fundamentalmente en el hecho de mantener al margen a la CNDH del debate político. Toda vez que de intervenir en esta materia se dijo, correría el riesgo de involucrarse en la controversia que por su índole tienen la orientación de las agrupaciones políticas actuantes en la sociedad.

Políticamente pudiera ser éste un argumento entendible en virtud no sólo de lo joven que es la Institución de la CNDH, sino también de lo complejos y poco creíbles de los procesos electorales y de la aún no generalizada cultura de los derechos humanos, en nuestro país.

Sin embargo lógica y jurídicamente no es razonable que el organismo protector de los derechos humanos como en su caso lo es la CNDH no

¹³²Diario Oficial de la Federación del 29 de Junio de 1992. Publicación de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

tutele los derechos políticos consagrados en la Constitución y en los Pactos Internacionales.

La propia norma constitucional resulta en mi opinión contradictoria toda vez que; por un lado, dispone el establecimiento de organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, (mismo que está integrado por normas nacionales e internacionales de acuerdo al artículo 133 constitucional); y por otro lado deja sin la protección de estos organismos a los derechos electorales, laborales y jurisdiccionales que de acuerdo a la normatividad nacional e internacional, también son considerados derechos humanos.

2.- DERECHOS POLITICOS CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCION POLITICA Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR MEXICO

Veamos cuales son los derechos políticos que establece nuestra Legislación Nacional e Internacional, mismos que la excepción constitucional en estudio y la propia ley secundaria conceptúan y encasillan como asuntos electorales.

LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Consagra en su artículo:

"ARTICULO 35.- Son prerrogativas del Ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

III.- Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país."¹³³

Desde nuestra perspectiva es incorrecto el término "prerrogativas" que aún hoy día utiliza la Constitución para definir los derechos políticos de los mexicanos. Toda vez que el término que debiera utilizar es el de "derechos", en virtud de que prerrogativa implica una concesión graciosa, en cambio el término derecho implica un deber del Estado frente al gobernado.

¹³³Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 35.

LA DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

(10 de Diciembre de 1948), establece:

"ARTICULO 21:

- 1.- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- 2.- Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 3.- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".¹³⁴

LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

(7 de Abril 1970) aprobada en San José de Costa Rica dice:

ARTICULO 23

Derechos Políticos.

- 1.- Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades.
 - a).- De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
 - b).- De votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c).- De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 2.- La Ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez Competente, en proceso penal".¹³⁵

Los derechos políticos consagrados en la Constitución y en los Pactos Internacionales son los siguientes:

- 1.- Votar y poder ser votado para todos los cargos de elección popular.
- 2.- Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte de los asuntos políticos del país.

¹³⁴Díaz Muller, Luis. "Manual de Derechos Humanos, Declaración Universal de Derechos Humanos". Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1992. p. 85.

¹³⁵ibidem p. 97.

- 3.- Participar en el gobierno de su país por sí o por representantes libremente escogidos.
- 4.- Tener elecciones auténticas, que se celebren en forma periódica mediante sufragio universal e igual y voto secreto.
- 5.- Acceder en condiciones de igualdad a las funciones del país.

Como puede observarse del listado anterior, todos estos derechos, tal vez a excepción del último de ellos, encajan en el término utilizado en la Constitución "asuntos electorales" relativo a la excepción de competencia de la CNDH en virtud de que para el ejercicio de esos derechos, intervienen organismos y autoridades electorales.

3.- ORGANISMOS DE PROTECCION DE LOS DERECHOS POLITICOS

Para el desarrollo del presente tema partiremos de la premisa de que en el término **asuntos electorales** con que se establece la limitación constitucional de competencia a la CNDH, se engloban a los derechos políticos, mismos que entendemos como los derechos esenciales del hombre actuando en sociedad.

Compartimos y hacemos nuestro el comentario del Dr. Juventino V. Castro cuando dice que "numerosos actores consideran a la libertad política como la base del resto de las demás libertades, ya que en la medida en que dentro de un sistema democrático de representación se conforme un régimen dentro del cual se establezca el respeto a las libertades políticas, el resto de las libertades deberán considerarse auténticas y suficientes para permitir la vida en sociedad."

Como hemos visto con anterioridad nuestro sistema jurídico al haber establecido la limitación de competencia a estudio encasilló las libertades políticas al ámbito estrictamente electoral. Lo anterior tiene como consecuencia la no intervención de la CNDH, en los casos de violación a los derechos políticos aún cuando éstos, también son derechos humanos

Al efecto nos hacemos la siguiente reflexión:

Choca al sentido común que en un país como el nuestro no se tengan mecanismos eficaces de defensa de los derechos políticos, ya que con frecuencia se denuncian violaciones en materia electoral e incluso se llega a alterar la voluntad de los electores y donde poca

credibilidad tienen los procesos electorales.

Pareciera ser que las instituciones tuvieran miedo de contaminarse o bien de entrar al estudio de las violaciones que en esta materia se cometen.

Es conveniente destacar el hecho de que nuestra legislación no sólo no permite la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de asuntos electorales, si no que tampoco no reconoce la acción del Juicio de Amparo para combatir las violaciones a los derechos políticos, pues así lo establece la Ley de Amparo en su artículo 73 que la letra dice:

"ARTICULO 73.- El juicio de Amparo es improcedente:
VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral".¹³⁶

Disposición ésta que se ve fortalecida con la siguiente tesis jurisprudencial:

"623. DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA

La violación de los derechos políticos no da lugar al Juicio de Amparo, por que no se trata de garantías individuales.

Quinta Epoca:

Tomo III, pág. 1312. Villa García, vecinos de.

Tomo IV, pág. 862. Heredia Marcelino.

Tomo IV, pág. 1135. Guerra Alvarado José y Coags.

Tomo VI, pág. 463. Orihuela Manuel y Coags.

Tomo VII, pág. 941. Ayuntamiento de Acayucan .

Esta tesis apareció publicada, con el número 128, en el Apéndice 1917-1985, Octava Parte, pág. 192."

Ahora bien si la Comisión Nacional de Derechos Humanos no tutela los derechos políticos, ni lo hace el Poder Judicial Federal, cual es el mecanismo y el órgano que se encarga de la defensa de estos derechos.

Hoy día los derechos políticos pueden reclamarse ante **El Tribunal Federal Electoral**, como única instancia al no existir el Juicio de Amparo. Recordemos que la Legislación Electoral plasmada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es la que contiene los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos establecidos en la Constitución. Así también establece los recursos y

¹³⁶Ley de Amparo. Art. 73.

tribunales encargados de dirimir los conflictos en materia electoral. O bien ante la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. Toda vez que México reconoció su competencia y de acuerdo al artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 7 de Abril de 1970. "Cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la organización, puede presentar a la comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte".

Cabe destacar que las resoluciones que emite la Comisión Interamericana de Derechos Humanos son meramente de carácter declarativo, que no tienen un mecanismo de cumplimiento coactivo.

El organismo internacional de protección de los derechos humanos cuyas resoluciones tienen fuerza de sentencia es la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, por así disponerlo el artículo 68 de la Convención antes mencionada que a la letra dice:

"ARTICULO 68.

I.- Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.

II.- La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el estado."

Es conveniente precisar que México no ha aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo cual no es una vía de protección a la que podamos acceder los mexicanos.

De todo lo antes expresado podemos concluir afirmando: Es claro que los derechos políticos en México, carecen aún de una eficaz protección jurisdiccional, hecho que ha obligado a muchos mexicanos a recurrir válidamente a instancias internacionales. Por lo que sería necesario para la defensa de los derechos políticos en México pensar en las siguientes

ALTERNATIVAS:

1.- Ampliar la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que conozca de asuntos en materia de protección a los derechos políticos.

2.- Se conceda acción de Juicio de Amparo en casos de violación de los derechos políticos.

3.- O bien para no contaminar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos ni al Poder Judicial Federal, crear un Ombudsman que se encargue de la protección de los derechos políticos.

4.- Que acepte México la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

4.- EL OMBUDSMAN ELECTORAL EN LA CONSTITUCION POLITICA MEXICANA

Es conveniente destacar que aún cuando no exista el Juicio de Amparo en materia electoral, la propia Constitución Política del país da a la Suprema Corte de Justicia la posibilidad de convertirse en (OMBUDSMAN ELECTORAL), para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público. Así lo establece el artículo 97 constitucional cuarto párrafo, que a la letra dice:

"ARTICULO 97.- ...

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección, de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes."¹³⁷

ANALISIS DE LA DISPOSICION CONSTITUCIONAL CITADA.

En primer lugar debe precisarse el hecho de que la posibilidad que tiene la Corte de convertirse en **Ombudsman Electoral** es de carácter discrecional y no obligatorio por el término utilizado en la Constitución que a la letra dice "La Suprema Corte de Justicia está **facultada**".

Esta facultad discrecional la puede ejercer la Corte iniciando la investigación de un hecho o hechos que constituyan la violación de voto público.

¹³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 97.

La condición que impone la propia Constitución de la República, para el ejercicio de esta facultad es que a juicio de la Corte se ponga en duda la legalidad de todo el proceso de elección de algunos de los Poderes de la Unión.

SIMILITUDES DE LA CORTE CON EL OMBUDSMAN, DE ACUERDO A LA DISPOSICION ANALIZADA.

Ahora trataremos de explicar a través de las similitudes que tiene la Suprema Corte con el Ombudsman, el porque hemos denominado a la facultad constitucional que tiene la Corte en esta materia el **Ombudsman Electoral**:

LA CORTE.- En materia electoral, puede iniciar de **OFICIO** la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación de voto público.

EL OMBUDSMAN.- En México, "La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede iniciar el procedimiento para conocer si hay o no violación de derechos humanos a través de dos caminos:

DE OFICIO o por queja presentada ante la propia comisión".¹³⁸

LA CORTE.- Puede iniciar la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público. Sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo un proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

EL OMBUDSMAN.- La CNDH puede iniciar un procedimiento de investigación cuando considere que puede haber violación de derechos humanos.

LA CORTE.- Cuando actúa como Ombudsman Electoral, no ejerce una función jurisdiccional. Sino que el resultado de la investigación lo debe hacer llegar oportunamente a los órganos competentes. Careciendo dicho informe de fuerza coactiva.

En el supuesto de que la elección en duda fuera del Poder Ejecutivo.- El resultado de la investigación debe hacerse llegar a la Cámara de

¹³⁸Carpizo, Jorge. Ob. cit. p. 26.

Diputados toda vez que de acuerdo al artículo 74 fracción I de la Constitución.

Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

"I.- Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable"¹³⁹

Si la elección en duda fuera del Poder Legislativo el resultado de la información, debe hacerse llegar al Instituto Federal Electoral, organismo encargado de declarar la validez de las elecciones de Diputados y Senadores. Tal y como se desprende del artículo 60 de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

"ARTICULO 60.- El organismo público previsto, en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de Diputados y Senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas, otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y habrá la asignación de Senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados o Senadores podrán ser impugnadas ante las Salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley."¹⁴⁰

El Ombudsman.- Las resoluciones de éste, son recomendaciones no vinculatorias, sin fuerza coactiva.

CONSIDERACIONES SOBRE LA FACULTAD DISCRECIONAL DE LA CORTE EN MATERIA ELECTORAL

Se tiene noticia que la facultad de la Corte en materia electoral, tan solo se ha ejercitado una sola vez y de esto hace casi 50 años, al efecto dice el Dr. Juventino V. Castro

"Queda sin embargo noticia clara que en los primeros días de Enero de 1946 se utilizó por primera - y única vez-, su facultad que produjo resultados positivos.

¹³⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 74.

¹⁴⁰Ibidem. Art. 60.

En esas fechas a solicitud del Partido Acción Nacional se plantearon los acontecimientos trágicos ocurridos en la Ciudad de León, Guanajuato, en donde intervinieron las fuerzas públicas produciendo muertos y heridos, que alarmaron a la sociedad. Por resolución de una mayoría de veinte ministros, en contra de disidentes, y en virtud del estudio de un eminente constituyente, constitucionalista y Ministro de la Suprema Corte, don Hilarión Medina, se analizó el espíritu y alcances del artículo 97 constitucional, afirmándose además que habría de reiterar la antigua tradición de la Corte (a negarse) a mezclarse en asuntos políticos para no perder su prestigio y para que sus funciones de impartir justicia, no se entorpezcan con los vaivenes de la política activa y con frecuentes agitaciones "de los partidos", pero que en el caso a examen la simple facultad de averiguar "es diversa de la facultad de decisión que usa al funcionar normalmente" las circunstancias particulares que se detallan en el dictamen propuesto, "con motivo de una función electoral, por la indebida intervención de la fuerza armada, implicaban la necesidad imperiosa de mandar practicar la investigación solicitada, con el fin de establecer si hubo violación a las garantías individuales, al voto público y a la Ley Federal".

...

Los comisionados designados por la Suprema Corte, Ministros Roque Estrada y Carlos L. Angeles, se trasladaron a la Ciudad de León, Guanajuato, realizaron su cometido investigador, rindieron su informe el día 31 de Enero de 1946 y resolvió el Pleno que existen datos bastantes para presumir que en el caso hubo violaciones de garantías individuales y del voto público, y la comisión de delitos del orden federal, enviando al Presidente de la República la resolución y los anexos comprobatorios, y solicitando que el propio Presidente comunicara a su vez al Gobernador del Estado de Guanajuato, y a los peticionarios de la investigación, el acuerdo respectivo aprobado por unanimidad de quince votos, lo cual prácticamente se llevó a cabo.¹⁴¹

Debe precisarse el hecho de que con la cita anterior el Dr. Juventino V. Castro califica la facultad de la Corte para intervenir en hechos que constituyan la violación del voto público, como el **Ombudsman Judicial** misma a la que nosotros hemos considerado como la facultad de la Corte de convertirse en **Ombudsman Electoral**. En virtud de que la función que realiza no es de carácter judicial sino materialmente electoral.

Es claro que sistemáticamente la Corte se ha rehusado al conocimiento de los asuntos de carácter electoral, ya sea a través del Juicio de Amparo, o bien sea mediante el ejercicio de la facultad que acabamos de analizar. Cabe reflexionar el porqué de dicha actitud.

Será acaso por el acendrado presidencialismo que se vive en México desde las épocas post-revolucionarias, donde la Corte se encuentra

¹⁴¹Castro y Castro, Juventino. "Ponencia, Intitulada el Ombudsman en México". 1991.

formada en gran parte por personas del mismo grupo político en el poder.

Tal vez así es porque de otra forma no puede uno entender el hecho de que la Corte no haya hecho uso de su facultad discrecional hace seis años en la elección presidencial, sin duda alguna la más cuestionada en los últimos tiempos en cuanto a su legalidad y validez.

Seguramente si otro grupo político hubiera sido declarado triunfador. Entonces si habríamos visto desplegada con toda energía esta facultad discrecional de la Corte.

De todo lo antes expresado podemos concluir afirmando: Es claro que los derechos políticos en México, carecen aún de una eficaz protección jurisdiccional, hecho que ha obligado a muchos mexicanos a recurrir válidamente a instancias internacionales.

Por lo que sería necesario para la defensa de los derechos políticos en México pensar en las siguientes posibilidades:

- 1.- Ampliar la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que conozca de asuntos en materia de protección a los derechos políticos.
- 2.-Se conceda acción de Juicio de Amparo en casos de violación de los derechos políticos.
- 3.- O bien para no contaminar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos ni al Poder Judicial Federal crear un Ombudsman que se encargue de la protección de los derechos políticos.
- 4.-Que acepte México la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

E) EXCEPCION DE COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA LABORAL.

Al igual que lo mencionamos cuando tratamos los temas relativos a las excepciones de competencia en materia jurisdiccional y electoral debe precisarse en el tema que nos ocupa que elevarse al rango

constitucional a los organismos encargados de los derechos humanos, se dio un enorme retroceso al considerar en forma genérica que dichos organismos "no serán competentes tratándose de asuntos laborales".

Anterior a la reforma constitucional en comento la CNDH ya existente por Decreto Presidencial de fecha 6 de Junio de 1990, **SI** tenía facultades competenciales en materia de asuntos laborales.

En efecto así se establecía en la fracción II del artículo 4o. de su reglamento interno, que a la letra decía:

"ARTICULO 4o.- La Comisión no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

II.- En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional.

Si tendrá competencia en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales".¹⁴²

En relación a esta facultad opinó en aquel entonces el Presidente de la CNDH Dr. Jorge Carpizo Mc. Gregor lo siguiente:

"La fracción II del artículo cuarto del reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece que esa Comisión no es competente para conocer los conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajador y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional. ¿Por qué?

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 substituir 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.

Ahora bien, la Comisión Nacional sí es competente en los asuntos laborales en los cuales intervenga alguna autoridad administrativa, con este carácter, y supuestamente se hayan violado derechos humanos."¹⁴³

¹⁴²Diario Oficial de la Federación del 6 de Agosto de 1990. Ob.cit. Art. 4o.

¹⁴³ Carpizo, Jorge. Ob.cit. p. 23.

Como se recordara cuando abundamos el punto relativo a los derechos políticos, la misma disposición que se comenta, sólo que en su fracción III únicamente hacía referencia expresa a la protección "de las garantías individuales establecidas en la Constitución", y no así, a los derechos políticos que no se encuentran comprendidos dentro del capítulo de garantías individuales de la Constitución General de la República.

Tesis ésta que se confirma con la posición de la CNDH frente a los procesos electorales, y que a la letra dice:

"El artículo 4o. de su reglamento interno señala que solamente tiene competencia para conocer la violación de las garantías individuales establecidas en la Constitución, cometidas durante los procesos comiciales. **Esas garantías están contenidas en el título I, capítulo I de nuestra Constitución Política, capítulo en donde NO se encuentran establecidos los derechos políticos de los mexicanos.**

Las garantías individuales señaladas por la Constitución las goza todo ser humano que se encuentra en el territorio nacional; en cambio, los derechos políticos son únicamente para los mexicanos, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos en la propia Constitución y, en consecuencia, tengan la calidad de ciudadanos".¹⁴⁴

1.- ANALISIS DE LA EXCEPCION CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIA LABORAL

Las consideraciones relativas a la excepción en estudio contenidas en el dictamen del apartado B del artículo 102 constitucional, fueron tratadas en forma genérica con anterioridad, consistiendo principalmente en lo siguiente:

"La iniciativa excluye, también, la atención de peticiones relativas a conflictos de naturaleza laboral en los que no intervienen una autoridad o un servidor público, es decir, en los que ningún poder estatal viola derechos humanos, entendiendo que cuando el patrón es el Estado, está actuando no como Estado, sino como patrón.

¹⁴⁴Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos y los Procesos Electorales. Septiembre de 1991. p. 11.

Como se recordara cuando abundamos el punto relativo a los derechos políticos, la misma disposición que se comenta, sólo que en su fracción III únicamente hacía referencia expresa a la protección "de las garantías individuales establecidas en la Constitución", y no así, a los derechos políticos que no se encuentran comprendidos dentro del capítulo de garantías individuales de la Constitución General de la República.

Tesis ésta que se confirma con la posición de la CNDH frente a los procesos electorales, y que a la letra dice:

"El artículo 4o. de su reglamento interno señala que solamente tiene competencia para conocer la violación de las garantías individuales establecidas en la Constitución, cometidas durante los procesos comiciales. Esas garantías están contenidas en el título I, capítulo I de nuestra Constitución Política, capítulo en donde NO se encuentran establecidos los derechos políticos de los mexicanos.

Las garantías individuales señaladas por la Constitución las goza todo ser humano que se encuentra en el territorio nacional; en cambio, los derechos políticos son únicamente para los mexicanos, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos en la propia Constitución y, en consecuencia, tengan la calidad de ciudadanos".¹⁴⁴

1.- ANALISIS DE LA EXCEPCION CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIA LABORAL

Las consideraciones relativas a la excepción en estudio contenidas en el dictamen del apartado B del artículo 102 constitucional, fueron tratadas en forma genérica con anterioridad, consistiendo principalmente en lo siguiente:

"La iniciativa excluye, también, la atención de peticiones relativas a conflictos de naturaleza laboral en los que no intervienen una autoridad o un servidor público, es decir, en los que ningún poder estatal viola derechos humanos, entendiéndose que cuando el patrón es el Estado, está actuando no como Estado, sino como patrón.

¹⁴⁴Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos y los Procesos Electorales. Septiembre de 1991. p. 11.

Intervenir en lo laboral, significaría que la CNDH, Institución diversa a los órganos jurisdiccionales, revisara asuntos de fondo cuyo conocimiento es atribución exclusiva de los tribunales respectivos y que, por tanto invadiría funciones conferidas a los órganos laborales."¹⁴⁵

En relación a las consideraciones anteriores cabe hacer los siguientes comentarios:

Si bien es cierto que en conflicto laboral las partes en el mismo son particulares, incluso cuando el mismo Estado actúa como patrón; no es menos cierto, que para dirimir dichas controversias se acude o bien a las autoridades administrativas en materia de trabajo o en su caso a las Juntas Locales o Federales de Conciliación y Arbitraje. En donde, sin duda alguna, los derechos humanos laborales son susceptibles de violarse por las autoridades, como lo sería en materia administrativa laboral el registro de un sindicato, o incluso en el propio procedimiento jurisdiccional, actos que sin ser estrictamente de carácter jurisdiccional porque no cuestionan el fondo de la litis, pudieran considerarse administrativos como en su caso lo serían, la dilación en dictar un laudo, o en la falta de ejecución del mismo, entre otros más.

Sobra decir que los argumentos expresados en la consideración del dictamen constitucional, son más de carácter político que de orden jurídico, hecho que entre otros factores se da por el control que ejerce sobre los trabajadores a través de las centrales obreras, que afiliadas al Partido Gobernante NO quieren perder un ápice de poder. Afirmación ésta que trataremos de probar a través del siguiente hecho y razonamiento.

Cuando se discutió en la Cámara de Diputados la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, enviada por consenso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ejerciendo el derecho de iniciativa que le otorga la Constitución del país, en lo conducente al punto en cuestión, se hizo en los siguientes términos:

La mencionada iniciativa contenía inicialmente la siguiente disposición:

"ARTICULO 18.- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no podrá conocer de los casos concernientes a:

¹⁴⁵Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados del 11 de Diciembre de 1991. Ob.cit. p.p. 2381 y 2382.

III.- Conflictos de carácter laboral, salvo los actos u omisiones a que se refiere el último párrafo del artículo 19 de esta ley.

Y el artículo 19 establecía:

"ARTICULO 19.- Para los efectos de esta ley se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

I.- Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia

II.- Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso.

III.- Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal u órgano de impartición de justicia, para cuya expedición se haya realizado una valoración o determinación judicial o legal y,

IV.- En materia administrativa los análogos señalados en las fracciones anteriores

Todos los demás actos u omisiones procedimentales señalados en las fracciones serán considerados con el carácter de administrativos y en consecuencia susceptibles de ser reclamados ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo."¹⁴⁶

De acuerdo a los artículos 18 y 19 de la citada iniciativa, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sí podría, por exclusión hecha por el propio artículo 19, conocer de actos u omisiones administrativos en materia laboral.

Sin duda alguna las disposiciones comentadas resultaban inconstitucionales a la luz de la excepción que en forma genérica y tajante establece el apartado B del artículo 102 constitucional, que dice:

"Los organismos de derechos humanos que establezcan tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados, ... no serán competentes tratándose de asuntos laborales". Esta disposición abarca tanto los actos u omisiones laborales jurisdiccionales, como administrativos.

Si cuando se presentó al Pleno de la Cámara de Diputados la propuesta de modificación hecha por el Partido Revolucionario Institucional misma que subsanó la deficiencia constitucional antes apuntada, se hubiere dado el argumento anterior, ni siquiera se hubiera suscitado debate, mismo que duró aproximadamente dos horas.

Pero el caso es que en lugar de un razonamiento jurídico de

¹⁴⁶Iniciativa de Ley de Derechos Humanos de la Asamblea de Representantes. México. 1993.

inconstitucionalidad como el que se apuntó, se dieron consideraciones políticas mismas que hasta ese momento hicieron aflorar la verdadera causa de la excepción de competencia constitucional en materia laboral.

Los razonamientos que en seguida se reproducirán del Diario de Debates, son de tomarse en consideración por hacerlos quien los hace, el Lic. Juan Moisés Callejas. Diputado de una de las Organizaciones más connotadas en materia de trabajo la C.T.M., los que a la letra dicen:

"En primer lugar queremos manifestar, que la justicia laboral, que la justicia obrera, es una justicia que le ha costado mucho al movimiento obrero. Se inicia desde el momento en que se negó a las Juntas de Conciliación y Arbitraje el carácter de Tribunales; muchos años insistió la clase trabajadora para que tuvieran ese carácter. Al fin lo tuvieron y como resultado de ello, se fijó un procedimiento, se señaló un proceso que tiene características específicas con principios propios, entre otros, que sean procedimientos expeditos, orales, rápidos a fin de que la justicia obrera tenga tal carácter y en esta forma guarda su tradición y se ha llevado adelante. De tal manera que cuando hemos venido a tribuna como se mencionó en relación con el mismo tema tratado con anterioridad, ha sido porque la clase trabajadora que representamos en forma enfática y definitiva, insiste en que su justicia sea una justicia especial, con sentido tutelar y que dentro de este concepto sea lo más pronto que pueda realizarse.

De tal manera que cuando se está pensando en la intervención de una comisión que nosotros acogemos y la consideramos necesaria y que la apoyamos, llegamos a la conclusión de que en verdad el resultado va a ser que esta justicia se va a ver interrumpida en relación con sus trámites y lo más tardado que pueda darse en perjuicio concretamente de trabajadores, y ¿porqué no decirlo también? e inclusive en perjuicio del otro sector de la producción."¹⁴⁷

Respecto de la cita anterior cabe hacer el siguiente comentario, la argumentación sostenida por el Diputado de referencia es contradictoria en sí misma. Toda vez que por una parte establece, "que apoya y le parece necesaria una Comisión como la de los Derechos Humanos", pero por otra parte considera que con la presencia y la intervención de la Comisión de Derechos Humanos. "la justicia se va a ver interrumpida en relación con sus trámites en perjuicio de los trabajadores".

Lo que realmente demuestra la cita en comento es el hecho de que ha existido presión de los grupos organizados de trabajadores con el propósito de seguir manteniendo los asuntos relativos a la materia laboral, sin la presencia de un organismo que en su caso realmente

¹⁴⁷Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados del 18 de Mayo de 1993. p.p. 676 y 677.

podiera pronunciarse por la defensa de los derechos laborales.

2.- DERECHOS LABORALES CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCION POLITICA Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES, RATIFICADOS POR MEXICO

Veamos cuales son los derechos humanos en materia laboral que establece nuestra legislación vigente tanto nacional como internacional.

La Constitución Política de México, establece en su artículo 123:

ARTICULO 123:

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.¹⁴⁸

El artículo en cita es el que establece "EL DERECHO AL TRABAJO", pero no a un trabajo liso y llano, sino que la propia disposición lo califica como un trabajo digno, y éste sólo lo es en la medida que permite al hombre su realización, por cuanto le posibilita satisfacer sus necesidades en una forma honesta.

LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN SU ARTICULO 23 ESTABLECE:

"ARTICULO 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, y que será completada, en caso necesario, por cualesquier otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses".¹⁴⁹

¹⁴⁸Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 123.

¹⁴⁹Declaración Universal de los Derechos Humanos. Art. 23.

EL PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, EN SU ARTICULO 6 DISPONE:

"ARTICULO 6

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho, al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo."¹⁵⁰

El derecho al trabajo que consagra nuestra Constitución es una de esas normas de carácter declarativo, porque aún cuando implican un derecho no son oponibles a una obligación que de no cumplirse tenga aparejada una sanción.

Es un derecho que va íntimamente ligado al desarrollo de los pueblos, entre más desarrollado sea éste mayores y mejores empleos habrá; y en esta medida también habrán de irse cumplimentando los tratados internacionales.

Los derechos laborales que son oponibles a una obligación son entre otros el de fundar sindicatos y sindicalizarse para defensa de sus intereses. Así como todas las disposiciones que integran el artículo 123 constitucional.

Si los derechos humanos en materia laboral no son competencia de la CNDH en su protección ¿Cuáles son los mecanismos de protección de estos derechos?.

3.- ORGANOS JURISDICCIONALES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS LABORALES

A nivel nacional son competentes; las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje, en Primera Instancia, o bien el Tribunal Federal

¹⁵⁰Protocolo Adicional a la Convención Americana. Art. 6. (Documento no ratificado por México).

de Trabajo, y el Juicio de Amparo, en Segunda Instancia, habida cuenta que en esta materia si es procedente dicho juicio.

A nivel internacional es competente para conocer de la violación a los derechos humanos en materia laboral la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

De todo lo antes expresado podemos concluir diciendo que es necesario que se amplíe la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia laboral ya que como se dijo estos derechos no se circunscriben a litigios entre particulares, sino que en ocasiones las autoridades encargadas de administrar la justicia laboral pueden violar dichos derechos.

F) CARACTERISTICAS DEL JUICIO DE AMPARO EN COMPARACION CON LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, al ser presentada en la Cámara de Diputados como Cámara de Origen la iniciativa que dio status constitucional a la Comisión de Derechos Humanos, se originaron un gran número de comentarios de aquellos que desconocían la naturaleza misma de este organismo de protección a los derechos humanos, tales como los siguientes; que se pretendía crear el Supremo Poder Conservador, que equivaldría a crear el 4o. Poder, que era un organismo innecesario, toda vez que las garantías individuales tenían su mecanismo de protección como lo es en su caso el Juicio de Amparo.

Estos comentarios entre algunos otros propiciaron que en los considerandos del dictamen de la disposición constitucional de referencia se hiciera mención al Juicio de Amparo en relación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos en los siguientes términos:

"Los fines del "Ombudsman" y el Juicio de Garantías, no son incompatibles ni se contraponen. Ciertamente son diversos sus procedimientos y alcances: la fuerza de las recomendaciones que emite el primero, se sustenta en su difusión hacia la opinión pública, la que inclina a la autoridad a subsanar la falta, so pena del señalamiento social. La sentencia del Juicio de Amparo, por su parte, obliga al funcionario responsable, al grado de que si no se cumple puede ser destituido del cargo por el Pleno de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación; estas diferencias no imposibilitan que ambas Instituciones cumplan con la responsabilidad que tienen encomendada: preservar las garantías y los derechos

de los gobernados. De esta manera se enriquece el orden jurídico y se satisface una necesidad social. La Comisión Nacional de Derechos Humanos resulta ser una nueva conciencia ciudadana con la que todos los mexicanos estamos comprometidos."¹⁵¹

Aunque de naturaleza jurídica diferente es evidente que tanto una como otra Institución tienen un objetivo común que es la defensa de las garantías individuales.

1.- EL JUICIO DE AMPARO EN LA CONSTITUCION POLITICA

El Juicio de Amparo, al igual que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, también se encuentra previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 103 y 107.

El artículo 103 es el que establece el objeto del Juicio de Amparo y a la letra dice:

"ARTICULO 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
- III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal".¹⁵²

El artículo 107 constitucional por su parte es el que determina que las controversias señaladas en el artículo anterior se resolverán a través del Juicio de Amparo, y al efecto señala:

"ARTICULO 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

- I.- El Juicio de Amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; "¹⁵³

A continuación señalaremos algunas de las características del Juicio de Amparo, mismas que como veremos distan mucho de los procedimientos seguidos ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

¹⁵¹Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados. Ob.cit. p.2.

¹⁵²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob.cit. Art. 103.

¹⁵³ibidem. Art. 107.

2.- DEFINICION DE JUICIO DE AMPARO

Para mencionar alguna de las definiciones que sobre Juicio de Amparo existen, es conveniente que la definición que se cite contenga sus principales características, al efecto el concepto Juicio de Amparo que citaremos es el que da el Dr. Ignacio Burgoa:

"El amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del art. 103 de la Constitución); que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la ley fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.

Por otra parte, el amparo se sustancia en un procedimiento jurisdiccional o contencioso, incoado por el gobernado particular y específico que se siente agraviado por cualquier acto de autoridad que origine la contravención a alguna garantía constitucional (y por tanto, a la Constitución misma o a cualquier ordenamiento secundario a través de la garantía de legalidad) o la transgresión a la esfera de competencia entre la Federación y los Estados.

La acción que inicia dicho procedimiento se dirige contra el órgano estatal al que se atribuya el acto infractor, teniendo aquel, en consecuencia, el carácter de parte demandada.

Por último, la sentencia que se dicta en ese procedimiento, con la que culmina el amparo, al otorgar la protección en favor del gobernado, invalida el acto violatorio."¹⁵⁴

De acuerdo a la definición anterior, podemos observar el doble efecto que tiene este juicio; ya que mientras protege al gobernado de cualquier acto de autoridad que viole la Constitución, al mismo tiempo está salvaguardando el orden jurídico.

¹⁵⁴Burgoa Orihuela, Ignacio. "El Juicio de Amparo". Ed. Porrúa, S.A. ed. 29a. México. 1992. p.p. 173 y 174.

3.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO EN COMPARACION CON LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

De la definición antes referida así como del artículo 107 constitucional pasaremos a analizar los principios fundamentales del Juicio de Amparo que son:

- 1.-Principio de parte agraviada
- 2.-Principio de la existencia del agravio personal y directo
- 3.-Principio de la prosecución judicial del amparo
- 4.-Principio de la relatividad de las sentencias de amparo
- 5.-Principio de la definitividad del Juicio de Amparo
- 6.-Principio de estricto derecho y la facultad de suplir la queja deficiente
- 7.-Principio de procedencia del amparo

PRINCIPIO DE PARTE AGRAVIADA

Consiste éste en el hecho de que el órgano jurisdiccional **no actúa de oficio** se necesita la petición o instancia de parte agraviada. Así lo indica la fracción I del artículo 103 antes citado

COMISION DE DERECHOS HUMANOS.

Puede actuar a **petición de parte**, agraviada o **incluso de oficio**, así lo indica el artículo 85 del reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que a la letra establece:

"ARTICULO 85.- La Comisión Nacional podrá radicar de oficio quejas por presuntas violaciones a derechos humanos. Para ello será indispensable que así lo acuerde el Presidente de la Comisión por sí o a propuesta de los Visitadores Generales.

La queja radicada de oficio seguirá en lo conducente, el mismo trámite que las quejas radicadas a petición de los particulares".¹⁵⁵

Como puede observarse mientras que para la iniciación del Juicio de Amparo es necesaria la solicitud o petición de la parte agraviada, la

¹⁵⁵Diario Oficial de la Federación del 12 de Noviembre de 1992. Publicación del Art. 35 del reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos puede iniciar la investigación de presuntas violaciones a las garantías individuales a instancia de parte agraviada o incluso de oficio.

AMPARO, PRINCIPIO DE LA EXISTENCIA DEL AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO

Este principio implica que quien solicite el amparo haya sufrido un agravio o causación de un daño a su persona (física o moral) ocasionados por una autoridad al violar una garantía individual, o al invadir las esferas de competencia federal o local.

La propia Ley de Amparo establece que cuando no se afecta el interés jurídico del quejoso, el amparo es improcedente.

Así lo preceptúa el artículo 73 fracción V de la ley en cita que a la letra dice:

"ARTICULO 73.- El Juicio de Amparo es improcedente:
V.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

No se da aquí el principio anterior, en virtud de que puede presentar queja de violación a los derechos humanos, tanto el agraviado, como cualquier persona física o moral en su representación o incluso puede haber denuncia anónima en cuyo caso la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede actuar de oficio.

Así lo establecen los artículos 78, 81 y 83, del reglamento interno a la CNDH, que a la letra dicen:

"ARTICULO 78. Toda queja que se dirija a la Comisión Nacional deberá presentarse mediante escrito con la firma o huella digital del **interesado**, dicho escrito deberá contener, como datos mínimos de identificación, el nombre, los apellidos, el domicilio y, en su caso, un número telefónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus derechos humanos y de la persona que presente la queja.

Sólo en casos urgentes podrá admitirse una queja no escrita que se formule por cualquier medio de comunicación electrónica, inclusive por teléfono. En esos

supuestos únicamente se requerirá contar con los datos mínimos de identificación a que alude el párrafo anterior y se levantará acta circunstanciada de la queja por parte del funcionario de la Comisión Nacional que la reciba.

ARTICULO 81. Cuando un quejoso solicite que su nombre se mantenga en estricta reserva, la Comisión Nacional evaluará los hechos y, discrecionalmente, determinará si de oficio inicia la investigación de la misma.

ARTICULO 82. ...

III. Entre los casos que las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas pueden formular denuncias ante la Comisión Nacional, se comprenden las violaciones a los derechos humanos en los centros de reclusión de adultos y de menores."¹⁵⁶

Es decir cualquier persona aún cuando no tenga el carácter de agraviado puede presentar denuncia por violación a los derechos humanos.

Otra diferencia substancial existente entre el Juicio de Amparo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos es que:

El Juicio de Amparo lo puede solicitar tanto una persona física o moral e inclusive las personas morales oficiales, cuando se afecten sus intereses patrimoniales.

Así lo establecen los artículos 4, 8 y 9 de la Ley de Amparo que a la letra dicen:

"ARTICULO 4o.- El Juicio de Amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor".

"ARTICULO 8o.- Las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes."

"ARTICULO 9o.- Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley reclame afecte los intereses patrimoniales de aquellas.

Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en

¹⁵⁶ Ibidem. Arts. 78, 81 y 83.

esta ley se exige a las partes".¹⁵⁷

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, solamente investiga quejas que se refieran a la violación de derechos humanos que sufra la persona humana no así las personas morales, comprendiéndose en estas últimas a las personas morales oficiales.

Así se establece en el artículo 6 del reglamento interno de la CNDH el que a la letra dice:

"ARTICULO 6o. Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México."¹⁵⁸

AMPARO, PRINCIPIO DE PROSECUCION JUDICIAL

Este principio implica que el Juicio de Amparo debe sujetarse en su tramitación a las formas jurídicas procesales, como son en su caso demanda, contestación, ofrecimiento de pruebas, audiencias de desahogo de pruebas, alegatos, etc.

Así se establece en la parte enunciativa del artículo 107 antes transcrito, cuando dice "todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Los procedimientos que se siguen en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la investigación de quejas son breves y sencillos,

¹⁵⁷Ley de Amparo. Arts. 4, 8 y 9.

¹⁵⁸Reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Art. 6o.

evitando los formalismos de ley como los señalados para el Juicio de Amparo.

Así lo dispone el artículo 9o. del reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que a la letra dice:

"ARTICULO 9o. Los procedimientos que se sigan ante la Comisión Nacional deberán ser breves y sencillos. Para ello se evitarán los formalismos, excepto los ordenados en la ley y en el presente reglamento; se procurará, en lo posible, la comunicación inmediata con los quejosos y con las autoridades, sea ésta personal, telefónica o por cualquier otro medio, a efecto de allegarse los elementos suficientes para determinar su competencia y proceder en consecuencia. Asimismo, durante la tramitación de los expedientes de queja, se buscará que a la brevedad posible se realice la investigación a que haya lugar, evitando actuaciones no indispensables."¹⁵⁹

AMPARO, PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

Se dice por los estudiosos del amparo que este principio es uno de los más importantes del Juicio de Amparo ya que a él se debe la sobrevivencia de este juicio. Y consiste básicamente en que la sentencia del amparo solamente protege a quien interpuso dicho juicio, sin hacer una declaración general de la ley o acto que la motivare.

Así se establece en la fracción II del artículo 107 constitucional que a la letra dice:

"ARTICULO 107.- ...

II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."¹⁶⁰

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Aunque no existe disposición alguna en el apartado B del artículo 102 constitucional; en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o en el reglamento de la CNDH, que se refiera a los alcances de protección de una recomendación, puede decirse que en el ejercicio

¹⁵⁹Ibidem. Art. 9.

¹⁶⁰Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob.cit. Art. 107.

práctico el carácter de algunas recomendaciones de la CNDH son de efectos "erga omnes" es decir protegen a todas las personas a las que afecte determinado hecho. Así por ejemplo en la recomendación número 91/92 en materia penitenciaria la CNDH hace una serie de recomendaciones al Gobierno de la Ciudad de México para el efecto de mejorar la infraestructura de los penales de la Ciudad. Hecho que no sólo beneficia a un individuo en lo particular sino a toda una comunidad, en este caso a la población penitenciaria del Distrito Federal.

También en relación a las sentencias del Juicio de Amparo y las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, existe aquí una diferencia substancial entre ambos.

AMPARO

Mientras que en el Juicio de Amparo la sentencia es de cumplimiento **OBLIGATORIO**, so pena de castigo en caso de incumplimiento. Toda vez que así lo dispone el artículo 107 constitucional en su párrafo XVI que a la letra establece:

"ARTICULO 107.- ...

XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda."¹⁶¹

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Las resoluciones de la CNDH **NO** producen los efectos de una sentencia, en virtud de que sus resoluciones son **RECOMENDACIONES**, que por disposición constitucional no producen efectos vinculatorios, es decir que no obligan a su cumplimiento a la autoridad a la que va dirigida.

AMPARO, PRINCIPIO DE LA DEFINITIVIDAD DEL JUICIO DE AMPARO

Este principio consiste en que antes de interponer el Juicio de Amparo deben de haberse agotado todos los recursos establecidos en la

¹⁶¹Loc.cit.

ley que rige el acto reclamado. De tal forma que de no interponerse los recursos previos de impugnación el amparo es improcedente.

En efecto así lo dispone la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo que a la letra establece:

"ARTICULO 73.- El Juicio de Amparo es improcedente.

XIII.- Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños.

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución;"¹⁶²

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

No existe dispositivo legal ni reglamentario que obligue a agotar recursos previos antes de interponer queja ante la CNDH

PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO Y LA FACULTAD DE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.

A diferencia de los 5 principios señalados anteriormente, dice el Dr. Ignacio Burgoa,

"Este principio no rige la procedencia del amparo, sino que impone una norma de conducta al órgano de control, consistente en que los fallos que aborden la cuestión jurisdiccional planteada en un Juicio de Garantías, sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos preceptos."¹⁶³

Este principio implica que el juzgador no pueda suplir la deficiencia de la demanda, por ello se dice que el Juicio de Amparo es altamente técnico, y de la especialidad que tenga el abogado patrocinador de este juicio depende en mucho una resolución favorable.

¹⁶²Ley de Amparo. Ob.cit. Art. 73.

¹⁶³Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob.cit. p. 296.

Solamente opera la suplencia de la queja en determinadas materias como son:

"La suplencia, bajo sus dos aspectos apuntados (de la demanda y de los recursos) opera obligatoriamente en los siguientes casos:

1.- En cualquier materia, cuando los actos reclamados se funden en leyes que hayan sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte (Art. 76 bis, fracción I). 391

2.- En materia penal, no sólo por deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios, sino ante la ausencia total de unos y otros, pero siempre en beneficio del procesado (idem, fracc. II).

3.- En materia agraria, es decir cuando el Juicio de Amparo haya sido promovido por ejidos o comunidades agrarias o comuneros o ejidatarios en lo individual, o en el caso de que dichos sujetos procesales sean recurrentes. 392

4.- En materia laboral únicamente en beneficio del trabajador quejoso o recurrente (idem, fracc. IV).

5.- En favor de los menores de edad incapaces en los dos supuestos apuntados (idem, fracc. V).

6.- En otras materias cuando el Tribunal de Amparo advierta que hubo en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa (idem, fracc. VI). La Suprema Corte ha restringido la suplencia a que se refiere dicha fracción VI en los siguientes términos: 1. Mediante ella no se debe introducir ninguna cuestión no controvertida en el juicio ordinario de que emane el acto reclamado; 2. La "violación manifiesta" debe ser clara y patente, es decir, innegable e indiscutible, sin poderse inferir mediante razonamientos ni planteamientos cuestionables; 3. Cuando la ley secundaria sea manifiestamente violatoria de algún precepto constitucional, dejando al quejoso o al recurrente en un estado de indefensión. 39 bis.

Debe advertirse que para que opere la suplencia de la deficiencia de la demanda de amparo se requiere que el juicio respectivo no esté afectado por ninguna causa de improcedencia, ya que su finalidad estriba en conceder al quejoso la protección de la Justicia Federal en cualquiera de los casos anotados."¹⁶⁴

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Como ya se mencionaba cuando hablamos del Principio de Prosecución Judicial, y es aplicable al principio que ahora comentamos, los procedimientos seguidos en la CNDH, no son tan técnicos como lo es

¹⁶⁴ibidem p. 300.

en el amparo máxime con el "principio de estricto derecho", que es un principio rígido del Juicio de Amparo.

AMPARO, PRINCIPIO DE PROCEDENCIA DEL AMPARO

Este principio se refiere a las causas o hechos por los que puede interponerse el Juicio de Amparo dicho principio lo establece el artículo 107 constitucional fracciones III y IV que al efecto establecen:

"ARTICULO 107.- ...

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

- a).- Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el recurso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;
- b).- Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y
- c).- Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

IV.- En materia administrativa el amparo procede, además contra resoluciones que causen agravios no reparables mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión."¹⁶⁵

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Es procedente la presentación de una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, "en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos humanos". Así se establece en el apartado B del

¹⁶⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob.cit. Art. 107.

artículo 102 constitucional, transcrito al inicio del presente capítulo.

Finalmente para concluir mencionaremos el hecho de que tanto el Juicio de Amparo como la CNDH, son vías o mecanismos constitucionales de defensa de los derechos humanos.

Más sin embargo no olvidemos las diferencias substanciales que existen entre uno y otro que ya hemos tratado y que en seguida trataremos de sintetizar:

1.-"Mientras que el **Amparo** es un procedimiento jurisdiccional complicado, formalista y dilatado que consecuentemente hace que el ciudadano deba contratar con un abogado especialista cuyos honorarios son generalmente elevados; la **Comisión Nacional de Derechos Humanos** se ha convertido en un mecanismo eficaz y expedito al alcance de toda la población en la defensa de los derechos humanos.

2.- Las resoluciones del Juicio de Amparo son de cumplimiento obligatorio para las autoridades so pena de castigo en caso de incumplimiento.

3.- Las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, son no vinculatorias para las autoridades a las que van dirigidas, es decir no obligan a su cumplimiento y la fuerza de las mismas es de carácter moral y su cumplimiento depende de la fuerza que la misma sociedad les dé.

Finalmente podemos concluir diciendo que siendo el Juicio de Amparo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos vías o mecanismos constitucionales de defensa de las garantías individuales, no son excluyentes ni se contraponen entre sí. Por el contrario la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha resultado ser una Institución de invaluable significación en nuestro orden jurídico que ha permitido la salvaguarda de las garantías en especial de los mexicanos más desprotegidos.

CONCLUSIONES

- 1.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos en México puede ser considerada un Ombudsman Ejecutivo, que tutela y protege la gran mayoría de los derechos humanos.
- 2.- Es necesario que la Comisión Nacional de Derechos Humanos en congruencia con la competencia que tiene para conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas, conozca también de dichos actos u omisiones del Poder Judicial de la Federación. Habida cuenta que como se explicó anteriormente dicha excepción no obedece a ninguna causa o motivo razonado suficiente.
- 3.- Consideramos que debido al dinamismo y complejidad de la vida contemporánea y a la proliferación de asuntos judiciales, que originan el gigantismo del Poder Judicial. La administración de justicia en México, necesita urgentemente de nuevos mecanismos que de manera ágil y simplificada contribuyan a lograr la eficientización en la administración de justicia, y una de esas formas podría ser, sin duda que en México se otorgara competencia jurisdiccional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- 4.- Consideramos necesario ampliar la competencia de la Comisión Nacional en materia de defensa de derechos políticos que también son derechos humanos.
- 5.- Así también consideramos necesario se conceda acción de Juicio de Amparo en caso de violación de los derechos políticos.
- 6.- Finalmente en materia de derechos humanos consideramos conveniente que México acepte la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- 7.- Asimismo, consideramos conveniente ampliar la competencia de la Comisión Nacional en materia laboral, ya que como se explicó con anterioridad, los derechos laborales no se circunscriben a litigios entre particulares, sino que en muchos de los casos las autoridades encargadas de administrar la justicia laboral pueden violar tales derechos. Asimismo existen derechos laborales que para su ejercicio requieren de un acto de autoridad.
- 8.- La Constitución General de la República en su artículo 97 constitucional prevé, además del Ombudsman Ejecutivo que establece el artículo 102 de la Constitución, el Ombudsman Judicial considerando así la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de investigar violaciones a las garantías individuales y al voto público.
- 9.- Es conveniente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando sea necesario ejercite la facultad de convertirse en Ombudsman Judicial para investigar violaciones al voto público y a las garantías individuales.
- 10.- Finalmente esperamos que la fuerza y prestigio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no se pierda al comenzar un nuevo sexenio, y que la joven aún cultura de los derechos humanos en nuestro país haya permeado en un gran número de mexicanos para que con independencia de sexenios hagamos cada día de ésta una Institución respetada y respetable.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. de C.V. ed. 10a. México. 1991.

Aguilar Cuevas, Magdalena. "El Defensor del Ciudadano". (Ombudsman). Ed. UNAM. México. 1991.

Alvarez de Lara, Rosa María. "Legislación Estatal en Materia de Defensa de los Derechos Humanos". Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1991/18.

Barrera Graff, Jorge. "La Defensa de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia". Ed. UNAM. México. 1986.

Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa, S.A. de C.V. ed. 6a. México. 1985.

Burgoa Orihuela, Ignacio. "Necesaria Reivindicación del Prestigio del Poder Judicial Federal". Ed. Unión Gráfica, S.A. México, 1992.

Carpizo, Jorge. "¿Que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?". Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1992.

Carranca y Rivas, Raúl. "La Protección Jurisdiccional de los Derechos Políticos". Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 1989.

Castro y Castro, Juventino V. "El Ombudsman en México". Ponencia sustentada en 1992.

Castro y Castro, Juventino V. "El Ombudsman y el Sistema Jurídico de México". "La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad". Memoria Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1992.

Claes, Eklundh. "La Experiencia del Ombudsman Sueco en la Actualidad". Congreso Internacional. "La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad". Memoria. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1992.

De Castro, Adolfo. "Memoria del Primer Congreso de Ombudsmanship de San Juan de Puerto Rico". 1991.

Díaz Muller, Luis. "Manual de Derechos Humanos". Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Manuales. México. 1991/3.

Díaz Muller, Luis. "Manual de Derechos Humanos, Declaración Universal de Derechos Humanos". Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1992.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Ed. Porrúa, S.A. México. 1993.

"Documentos y Testimonios de Cinco Siglos". Derechos Humanos. Compilación. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Manuales. México. 1991/9.

Fix Zamudio, Héctor. "Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos". Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 1986.

Fix Zamudio, Héctor. "Ombudsman". "Diccionario Jurídico Mexicano". México. UNAM. 1984. Tomo VI.

Fix Zamudio, Héctor. "Protección Jurídica de los Derechos Humanos". Estudios Comparativos. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1991.

Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa, S.A. ed. 30a. México. 1991.

Galindo Garfías, Ignacio. "Derecho Civil". Tomo sobre personas. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. ed. 12a. México. 1993.

Nilsson, Per-Erik. "La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia". Ed. UNAM. México. 1986.

Quinzio Figueiredo, Jorge Mario. "El Ombudsman". "El Defensor del Pueblo". Ed. Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 1992.

Pérez Carrillo, Agustín. "Derechos Humanos, Desobediencia Civil y Delitos Políticos". México. 1990.

Rojina Villegas, Rafael. "Derecho Civil Mexicano". Ed. Porrúa, S.A. de C.V. ed. 6a. México.

Rowat, Donald C. "El Ombudsman en el Mundo". Ed. Teide Barcelona. Barcelona. 1990.

Rowat, Donald C. "El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano". Ed. Fondo de Cultura Económica. ed. 2a. México. 1986.

Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. ed. 12a. México. 1992.

Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa, S.A. de C.V. ed. 27a. México. 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Ed. Gupy, S.A. México. 1993.

Constitución Política Mexicana. Tomo I. Ediciones Andrade, S.A. México. 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Instituto Federal Electoral. México. 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación. México. 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, S.A. ed. 22a. México. 1994.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa, S.A. ed. 24a. México. 1994.

Ley de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California. Ed. Impresos Bahía, Ensenada B.C. México. 1991.

Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de Diciembre de 1977.

Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de Agosto de 1987.

Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de Febrero de 1989.

Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de Junio de 1990.

Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de Agosto de 1990.

Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de Enero de 1992.

Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de Junio de 1992.

Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de Noviembre de 1992.

Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de Junio de 1993.

Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados. Octubre 18 de 1977.

Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados de fecha 11 de Diciembre de 1991.

Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados de fecha 13 de Diciembre de 1991.

Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados de fecha 18 de Mayo de 1993.

Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos y los Procesos Electorales. Septiembre de 1991.

Aguayo Quezada, Sergio. "El Primer Ombudsman". La Jornada. México. D.F. 10 de Abril de 1991.

Informe, rendido por el Lic. Francisco Díaz Lombardo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1928.

Informe, rendido por el Lic. Gustavo A. Vicencio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1923.

Informe, rendido por el Lic. Salvador Urbina a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1946.

Iniciativa de Ley de Derechos Humanos de la Asamblea de Representantes. México. 1993.

Organo Judicial Protector de los Derechos de los Administrados frente a las Autoridades Administrativas. Inspiración de los Tribunales Administrativos.

Boletín publicado por el Instituto Sueco, como parte del Servicio Sueco de Información en el Extranjero.

Iniciativa de Reformas Constitucionales al artículo 97 Constitucional de fecha 6 de Abril de 1987.