

LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

COMENTADA Y CONCORDADA

JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ
LUIS GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO
JORGE MENA VÁZQUEZ
(COORDINADORES)



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
CENTRO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Comentada y concordada

José Luis Soberanes Fernández
Luis García López-Guerrero
Jorge Mena Vázquez

(Coordinadores)



MÉXICO, 2005

Primera edición: diciembre, 2005
ISBN: 970-644-468-8

© Comisión Nacional
de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, México, D. F.

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	17
ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL TEXTO	19

TÍTULO I

CAPÍTULO ÚNICO. <i>Disposiciones generales</i>	21
ARTÍCULO 1o. (<i>Naturaleza de la Ley, ámbitos espacial y material de validez</i>)	21
COMENTARIO <i>José Luis Soberanes Fernández</i>	21
ARTÍCULO 2o. (<i>Naturaleza jurídica y funciones esenciales de la Comisión Nacional</i>)	29
COMENTARIO <i>Héctor Fix-Zamudio</i>	29
ARTÍCULO 3o. (<i>Competencia de la CNDH</i>)	34
COMENTARIO <i>José Luis Soberanes Fernández</i>	35
ARTÍCULO 4o. (<i>Principios generales de los procedimientos</i>)	42
COMENTARIO <i>Víctor M. Martínez Bullé Goyri</i>	42

TÍTULO II
INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO I. <i>De la integración y facultades de la Comisión Nacional</i> ...	47
ARTÍCULO 5o. (<i>Integración de la Comisión Nacional</i>)	47
COMENTARIO	
<i>Jorge Mena Vázquez</i>	47
ARTÍCULO 6o. (<i>Atribuciones de la Comisión Nacional</i>)	52
COMENTARIO	
<i>Santiago Corcuera Cabezut</i>	54
ARTÍCULO 7o. (<i>No competencia de la Comisión Nacional</i>)	62
COMENTARIO	
<i>Luis García López-Guerrero</i>	62
ARTÍCULO 8o. (<i>Actos u omisiones de autoridades judiciales</i>)	78
COMENTARIO	
<i>Mario I. Álvarez Ledesma</i>	79
CAPÍTULO II. <i>De la elección, facultades y obligaciones del Presidente de la Comisión</i>	99
ARTÍCULO 9o. (<i>Requisitos para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>)	99
COMENTARIO	
<i>Luis García López-Guerrero</i>	100
ARTÍCULO 10. (<i>Elección del Presidente de la CNDH</i>)	105
COMENTARIO	
<i>Luis García López-Guerrero</i>	106
ARTÍCULO 11. (<i>Duración en el cargo y reelección</i>)	116
COMENTARIO	
<i>Jorge Mena Vázquez</i>	116

ARTÍCULO 12. (<i>Incompatibilidad de cargo</i>)	124
COMENTARIO	
<i>Javier Moctezuma Barragán</i>	124
ARTÍCULO 13. (<i>Inviolabilidades</i>)	126
COMENTARIO	
<i>Ignacio Carrillo Prieto</i>	126
ARTÍCULO 14. (<i>Remoción y responsabilidad del Presidente de la Comisión Nacional</i>)	137
COMENTARIO	
<i>Francisco Javier Acuña Llamas</i>	138
ARTÍCULO 15. (<i>Facultades y obligaciones del Presidente de la CNDH</i>)	141
COMENTARIO	
<i>José Elías Romero Apís</i>	141
ARTÍCULO 16. (<i>Fe pública</i>)	144
COMENTARIO	
<i>Mauricio I. Ibarra Romo</i>	144
CAPÍTULO III. <i>De la integración y facultades del Consejo Consultivo</i> ...	153
ARTÍCULO 17. (<i>Integración del Consejo Consultivo, requisitos y sustitución de sus miembros</i>)	153
COMENTARIO	
<i>Jorge Mena Vázquez</i>	153
ARTÍCULO 18. (<i>Proceso de elegibilidad de los integrantes del Consejo</i>)	159
COMENTARIO	
<i>Susana Thalía Pedroza de la Llave</i>	160
ARTÍCULO 19. (<i>Facultades del Consejo Consultivo</i>)	165
COMENTARIO	
<i>Susana Thalía Pedroza de la Llave</i>	165

ARTÍCULO 20. (<i>Sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Consultivo</i>)	172
COMENTARIO	
<i>Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño</i>	172
 CAPÍTULO IV. <i>Del nombramiento y facultades de la Secretaría Ejecutiva</i>	175
ARTÍCULO 21. (<i>Requisitos del titular de la Secretaría Ejecutiva</i>)	175
COMENTARIO	
<i>Francisco Olguín Uribe</i>	175
ARTÍCULO 22. (<i>Facultades y obligaciones de la Secretaría Ejecutiva</i>)	178
COMENTARIO	
<i>Francisco Olguín Uribe</i>	179
 CAPÍTULO V. <i>Del nombramiento y facultades de los Visitadores</i>	185
ARTÍCULO 23. (<i>Requisitos para ser Visitador General</i>)	185
COMENTARIO	
<i>Víctor M. Martínez Bullé Goyri</i>	185
ARTÍCULO 24. (<i>Facultades y obligaciones de los Visitadores Generales</i>)	189
COMENTARIO	
<i>Saúl Albor Guzmán</i>	189
 TÍTULO III DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	
 CAPÍTULO I. <i>Disposiciones generales</i>	201
ARTÍCULO 25. (<i>Legitimación para presentar una queja</i>)	201
COMENTARIO	
<i>Víctor Manuel Collí Borges</i>	201

ARTÍCULO 26. (<i>Plazo preclusivo</i>)	211
COMENTARIO	
<i>José Antonio Bernal Guerrero</i>	211
ARTÍCULO 27. (<i>Presentación de la queja</i>)	218
COMENTARIO	
<i>Rodolfo Héctor Lara Ponte</i>	218
ARTÍCULO 28. (<i>Atención de quejas a cualquier hora del día y de la noche</i>)	226
COMENTARIO	
<i>Tomás Serrano</i>	226
ARTÍCULO 29. (<i>Formularios para la presentación de la queja y orientación al quejoso</i>)	230
COMENTARIO	
<i>Tomás Serrano</i>	230
ARTÍCULO 30. (<i>Actas circunstanciadas</i>)	235
COMENTARIO	
<i>Garbiñe Saruwatari Zavala</i>	235
ARTÍCULO 31. (<i>Admisión de la instancia e identificación de autoridades presuntamente responsables</i>)	242
COMENTARIO	
<i>Jorge Mirón Reyes</i>	243
ARTÍCULO 32. (<i>Preclusión de otros derechos y defensas</i>)	249
COMENTARIO	
<i>Gerardo Montfort</i>	249
ARTÍCULO 33. (<i>Inadmisibilidad de la instancia y orientación jurídica al quejoso</i>)	254
COMENTARIO	
<i>Luis Raúl González Pérez</i>	254

ARTÍCULO 34. (<i>Solicitud de informes</i>)	259
COMENTARIO	
<i>Guillermo González</i>	259
ARTÍCULO 35. (<i>Declinación de competencia</i>)	266
COMENTARIO	
<i>Rodolfo Héctor Lara Ponte</i>	266
ARTÍCULO 36. (<i>Conciliación y resolución inmediata de las violaciones</i>)	274
COMENTARIO	
<i>José Antonio Bernal Guerrero</i>	274
ARTÍCULO 37. (<i>Aclaración de la queja y la falta de interés del quejoso</i>)	280
COMENTARIO	
<i>Juan Manuel Méndez Godínez, Alma Puente Montelongo Yuria Saavedra Álvarez, Yanette Gutiérrez Zúñiga</i>	281
ARTÍCULO 38. (<i>Rendición de informe por autoridad señalada como responsable y consecuencias en el caso contrario</i>)	286
COMENTARIO	
<i>María Elena Lugo Garfias</i>	286
ARTÍCULO 39. (<i>Facultades del Visitador General para la investigación de una queja</i>)	294
COMENTARIO	
<i>Ma. Elena Lugo Garfias</i>	295
ARTÍCULO 40. (<i>Medidas precautorias o cautelares</i>)	302
COMENTARIO	
<i>Luis Raúl González Pérez</i>	302
ARTÍCULO 41. (<i>Valoración de pruebas</i>)	309
COMENTARIO	
<i>Andrés Calero Aguilar</i>	309

ARTÍCULO 42. (<i>Conclusiones del expediente</i>)	313
COMENTARIO	
<i>Andrés Calero Aguilar</i>	313
CAPÍTULO II. <i>De los acuerdos y recomendaciones</i>	315
ARTÍCULO 43. (<i>Acuerdos de trámite</i>)	315
COMENTARIO	
<i>Fernando Serrano Migañón</i>	315
ARTÍCULO 44. (<i>Conclusión de la investigación y proyecto de Recomendación</i>)	320
COMENTARIO	
<i>María Elena Lugo Garfias</i>	320
ARTÍCULO 45. (<i>Acuerdos de No Responsabilidad</i>)	328
COMENTARIO	
<i>Armando Torres Sacia</i>	329
ARTÍCULO 46. (<i>Recomendaciones públicas y no imperativas</i>)	334
COMENTARIO	
<i>Jorge Adame Goddard</i>	335
ARTÍCULO 47. (<i>La no impugnabilidad de las recomendaciones de la CNDH</i>)	341
COMENTARIO	
<i>Saúl Albor Guzmán</i>	341
ARTÍCULO 48. (<i>Facultad discrecional de la CNDH de entregar pruebas</i>)	348
COMENTARIO	
<i>Saúl Albor Guzmán</i>	348
ARTÍCULO 49. (<i>No aplicación por analogía de las resoluciones de la CNDH</i>)	352
COMENTARIO	
<i>Jorge Mena Vázquez</i>	352

CAPÍTULO III. <i>De las notificaciones y los informes</i>	354
ARTÍCULO 50. (<i>Notificación a los quejosos</i>)	354
COMENTARIO	
<i>Leonel Alejandro Armenta López</i>	354
ARTÍCULO 51. (<i>Publicación de recomendaciones y acuerdos</i>)	363
COMENTARIO	
<i>Leonel Alejandro Armenta López</i>	364
ARTÍCULO 52. (<i>Informes anuales</i>)	368
COMENTARIO	
<i>Víctor Manuel Colli Borges</i>	368
ARTÍCULO 53. (<i>Contenido de los informes anuales</i>)	378
COMENTARIO	
<i>Jorge Mena Vázquez</i>	378
ARTÍCULO 54. (<i>Observaciones a los informes de la CNDH</i>)	383
COMENTARIO	
<i>Jorge Mirón Reyes</i>	383
CAPÍTULO IV. <i>De las inconformidades</i>	387
ARTÍCULO 55. (<i>Inconformidades</i>)	387
COMENTARIO	
<i>Eduardo Ferrer McGregor</i>	388
ARTÍCULO 56. (<i>Legitimación y procedencia del recurso de queja</i>).....	395
COMENTARIO	
<i>Eduardo Ferrer McGregor</i>	395
ARTÍCULO 57. (<i>Lugar y requisitos para presentar el recurso de queja</i>)	400
COMENTARIO	
<i>Ignacio Carrillo Prieto</i>	400

ARTÍCULO 58. (<i>Trámite del recurso de queja</i>)	408
COMENTARIO	
<i>Gerardo Montfort</i>	408
ARTÍCULO 59. (<i>Términos y formas de conclusión del recurso de queja</i>)	414
COMENTARIO	
<i>Francisco Javier Acuña Llamas</i>	414
ARTÍCULO 60. (<i>Recurso de queja y facultad de atracción</i>)	418
COMENTARIO	
<i>Garbiñe Saruwatari Zavala</i>	418
ARTÍCULO 61. (<i>Procedencia del recurso de impugnación</i>)	425
COMENTARIO	
<i>José Luis Caballero Ochoa</i>	426
ARTÍCULO 62. (<i>Requisitos del recurso de impugnación</i>)	430
COMENTARIO	
<i>José Luis Caballero Ochoa</i>	430
ARTÍCULO 63. (<i>Lugar y plazo para la presentación del recurso de impugnación</i>)	433
COMENTARIO	
<i>Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño</i>	433
ARTÍCULO 64. (<i>Legitimación para interponer recursos de impugnación</i>)	446
COMENTARIO	
<i>Rodolfo Héctor Lara Ponte</i>	446
ARTÍCULO 65. (<i>Recepción, admisión y trámite del recurso de impugnación</i>)	451
COMENTARIO	
<i>José Antonio Bernal Guerrero</i>	452

ARTÍCULO 66. (<i>Formas de resolución de los recursos de impugnación</i>)	458
COMENTARIO	
<i>Luis García López-Guerrero</i>	458
TÍTULO IV	
DE LAS AUTORIDADES Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS	
CAPÍTULO I. <i>Obligaciones y colaboración</i>	465
ARTÍCULO 67. (<i>Obligación de proporcionar información</i>)	465
COMENTARIO	
<i>Victoria Adato Green</i>	465
ARTÍCULO 68. (<i>Información o documentación reservadas</i>)	468
COMENTARIO	
<i>Victoria Adato Green</i>	468
ARTÍCULO 69. (<i>Convenios de colaboración con autoridades para la recepción de quejas</i>)	476
COMENTARIO	
<i>Luis García López-Guerrero</i>	476
CAPÍTULO II. <i>De las responsabilidades de las autoridades y servidores públicos</i>	481
ARTÍCULO 70. (<i>Responsabilidad penal y administrativa</i>)	481
COMENTARIO	
<i>Raúl Plascencia Villanueva</i>	481
ARTÍCULO 71. (<i>Conductas evasivas o de entorpecimiento de la autoridad y faltas de los particulares</i>)	495
COMENTARIO	
<i>Raúl Plascencia Villanueva</i>	495
ARTÍCULO 72. (<i>Conocimiento por parte de las autoridades superiores de las faltas de sus servidores públicos subordinados</i>)	505

COMENTARIO	
<i>Raúl Plascencia Villanueva</i>	505
ARTÍCULO 73. (<i>Solicitud de amonestaciones públicas o privadas</i>)	518
COMENTARIO	
<i>Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño</i>	518
TÍTULO V	
DEL RÉGIMEN LABORAL	
CAPÍTULO ÚNICO	521
ARTÍCULO 74. (<i>Régimen laboral de los trabajadores de la CNDH</i>)	521
COMENTARIO	
<i>Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño</i>	521
TÍTULO VI	
DEL PATRIMONIO Y DEL PRESUPUESTO DE LA COMISIÓN NACIONAL	
ARTÍCULO 75. (<i>Patrimonio propio</i>)	529
COMENTARIO	
<i>Mauricio Farah Gebara</i>	529
ARTÍCULO 76. (<i>Elaboración del anteproyecto de presupuesto anual de egresos</i>)	533
COMENTARIO	
<i>Mauricio Farah Gebara</i>	533
TRANSITORIOS	541

PRESENTACIÓN

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comentada y concordada está dirigida al público en general interesado en saber con mayor detalle la normatividad de la Comisión Nacional, a los servidores públicos de la propia Institución, a los estudiosos del derecho que deseen conocer sus procedimientos, a los legisladores federales o estatales en aquellos casos que los comentarios cuenten con propuestas de reforma, y, en especial, a los quejosos en relación con los artículos de procedimiento para hacer más claros los trámites.

Este documento pretende ser una herramienta útil de consulta para quien tenga duda sobre la interpretación de alguna disposición; la correlación de fuentes permite un manejo sistemático de los supuestos jurídicos que ella establece, y las referencias bibliohemerográficas permitirán al lector profundizar en los temas e instituciones materia de cada artículo.

Los comentarios fueron elaborados por académicos, titulares de las diversas áreas de la Comisión Nacional, así como por miembros del Centro Nacional de Derechos Humanos; en cuanto a la redacción de los documentos, se solicitó a los autores unidad, coherencia, claridad, concreción y sencillez.

La mayoría de los comentarios tienen los siguientes rubros: introducción y/o antecedentes, desarrollo del comentario y correlación de fuentes (bibliohemerografía, legislación, jurisprudencia, etcétera); sin embargo, es necesario considerar que en algunos casos no existía información sobre el mismo, por lo tanto, según el criterio del autor, pudo haber sido omitido.

Por último, es necesario destacar el hecho de que cada comentario se encuentre firmado por él o los autores, implica la responsabilidad de sus afirmaciones.

Cada artículo contiene un epígrafe que permite conocer su contenido a primera vista.

Dr. José Luis Soberanes Fernández,
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL TEXTO

a., aa.	Artículo, artículos
<i>Cf.</i>	Confróntese
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
LCNDH	Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
RICNDH	Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
ss.	Siguientes
<i>supra</i>	Arriba
t., tt.	Tomo, tomos
trad.	Traducción, traducido, traductor
<i>vid.</i>	Véase
vol., vols.	Volumen, volúmenes

TÍTULO I

CAPÍTULO ÚNICO *Disposiciones generales*

ARTÍCULO 1o. (*Naturaleza de la Ley, ámbitos espacial y material de validez*)

Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado B del artículo 102 constitucional.

COMENTARIO

Introducción

Este primer precepto de la LCNDH establece una serie de principios sobre los cuales se sustenta la institución del *Ombudsman* en el ordenamiento jurídico mexicano.

En cuanto al contenido de este comentario, primero, se analizará brevemente el concepto de orden público, en seguida, se estudiarán los ámbitos de validez que establece el precepto en comento.

I. Orden público

Algunos autores concuerdan en que “orden público” es “un valor entendido”,¹ otros señalan que se habla de él con significados profundamente diferentes

¹ Eugenio Osvaldo Cardini, *El orden público*, p. 7.

en hipótesis difícilmente remontables a un sistema orgánico de conceptos.² Por estas grandes diferencias, es necesario hacer algunos comentarios sobre su génesis y uso.

Los que han estudiado el tema comienzan por recordar la máxima del Digesto *privatorum conventio juris publicum non derogat* (las convenciones particulares no pueden derogar el derecho público), el cual es el antecedente indirecto de nuestro a. 6o. del Código Civil Federal a través de la fuente directa del a. 6o. del código francés napoleónico.³

En el sentido antes mencionado, una ley de orden público, implica que el interés de la sociedad prevalecerá frente al interés particular, lo que significa que sus disposiciones son irrenunciables y su cumplimiento no queda sujeto a la voluntad de los gobernados.⁴

Este concepto también se ha concebido como sinónimo de convivencia ordenada, apareciendo reiteradamente en la legislación administrativa y penal, así como en lo relativo a la seguridad pública, constituyéndose en una tutela preventiva, contextual y sucesiva o represiva del orden legal constituido.⁵ Desde esta perspectiva, los Derechos Humanos juegan un importante papel, sobre todo en el aspecto preventivo, ya que sin violaciones a los derechos fundamentales existen seguridad jurídica, bien común y paz pública.⁶

Una consecuencia práctica del hecho de que esta ley sea de orden público es que las reglas de conducta que ella prescribe dejan de ser optativas para los sujetos a quienes están dirigidas; enseguida mencionaré algunas de estas

² Giuseppe de Vergottini, "Orden público", Norberto Bobbio, *et al.* (coords.), *Diccionario de política*, p. 1086.

³ Eugenio Osvaldo Cardini, *op. cit.*, p. 17. Respecto de la codificación en México, *cf.* José Luis Soberanes Fernández, *Historia del derecho mexicano*, pp. 165-171.

⁴ Así ha sido interpretado por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el primer caso, *cf.* Guillermo Cabanellas, "Orden público", *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, p. 697; Paul Bernard, "Prefacio" al libro de Fernando Figueroa, *La noción de orden público en derecho administrativo*, p. 13, y Rolando Tamayo y Salmorán, "Orden público", *Diccionario jurídico mexicano*, p. 2280. En cuanto al segundo caso, *cf.* Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Parte: CXX, Tesis: Página: 589. Rubro: Leyes de Orden Público.

⁵ Giuseppe de Vergottini, *op. cit.*, p. 1086.

⁶ En sentido general, *orden público* designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de la comunidad. Esta idea está asociada con la noción de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía. Rolando Tamayo y Salmorán, *op. cit.*, p. 2279.

reglas que son importantes para que la Comisión Nacional pueda cumplir con su objeto esencial.⁷

Los aa. 67 al 73⁸ mencionan las obligaciones, colaboración y responsabilidades que tienen los servidores públicos con la Comisión Nacional, entre ellas:

- cumplir en los términos con las peticiones de la Comisión (*vid.* El comentario al a. 67),
- a los que se les solicite información o documentación que estimen con carácter reservado, los servidores públicos expresarán las razones para considerarla así, en este supuesto los Visitadores Generales tienen la facultad discrecional de la calificación definitiva sobre la reserva (*vid.* El comentario al a. 68).

Es necesario mencionar que la propia ley contempla las responsabilidades penal y administrativa “por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades” (a. 70). Lo anterior, vinculado con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial* el 13 de marzo de 2002, específicamente, con las obligaciones que se mencionan en su a. 8o. Otro supuesto interesante lo encontramos en el a. 33 de la citada Ley Federal que señala:

Cuando se haya aceptado una Recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los Derechos Humanos, en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva.

Una vez aceptada la Recomendación, ya no es una opción jurídica para la autoridad el no hacer el pago correspondiente a los daños y perjuicios, ya que en caso de omisión el particular podrá acudir a los tribunales competentes a reclamar una indemnización. Estas normas permiten a la Comisión Nacional tener un amplio poder de investigación para resolver los asuntos; en caso

⁷ *Vid.* El comentario al a. 2o.

⁸ *Vid.* Los comentarios a esos artículos.

contrario, el obtener la información dependería de la buena voluntad de alguna autoridad.

Por último, es importante considerar que en términos de lo establecido por el a. 8o., del Código Civil Federal, los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público, serán nulos excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario.

II. Ámbito espacial de validez

Otro aspecto que se debe comentar respecto de este a., es el hecho de que la ley tiene un ámbito de aplicación para todo el territorio nacional. La LCNDH se ajusta al principio de territorialidad de las leyes, en virtud del cual, ciertas normas que emanen de las autoridades competentes de un Estado se aplican a todas las personas, actos y hechos jurídicos ubicados o celebrados en los límites del mismo.⁹ Lo anterior, se relaciona con el ámbito espacial de validez de una norma, es decir, con el lugar geográfico en el cual un precepto jurídico será aplicable,¹⁰ de esta manera, resulta que en el ámbito interno, una ley puede ser general o federal, local o estatal, y municipal.¹¹

Ahora bien, debe entenderse por territorio nacional no solamente la superficie terrestre, sino también los espacios aéreos y marítimos, así como el subsuelo,¹² según lo dispuesto por el a. 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³ En consecuencia, dicho territorio será el espacio

⁹ Cf. Claude Belair, “Territorialidad de las leyes”, *Diccionario jurídico mexicano*, p. 3075.

¹⁰ Cf. Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, p. 80.

¹¹ Cf. Luis Recaséns Siches, *Introducción al estudio del derecho*, p. 180.

¹² Cf. Ulises Schmill Ordóñez, “Territorio”, *Diccionario jurídico mexicano*, p. 3078.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a. 42: “El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional”.

en el cual se aplicarán las disposiciones que en materia de Derechos Humanos establezca el orden jurídico mexicano.

Para poder distinguir el ámbito espacial de validez de una norma, debe atenderse la jurisdicción del órgano que la ha elaborado.¹⁴ Si seguimos este criterio, según el a. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia de Derechos Humanos lo conducente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo tanto, la ley reguladora será de carácter nacional y de aplicación tanto en la esfera federal como en la estatal (a través de las inconformidades o en los casos excepcionales de atracción *cf.* a. 3o.).¹⁵ En términos del mismo precepto constitucional, las legislaturas locales establecerán sus propios organismos de protección de los Derechos Humanos, de acuerdo con sus propias competencias.

III. Ámbito personal de validez

Otro aspecto que es necesario comentar, es el relativo a que la LCNDH es aplicable a los mexicanos y extranjeros que se encuentran en el país. Esta disposición se encuentra estrechamente relacionada con lo estipulado en el a. 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en virtud del cual todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la misma.

Al respecto, conviene destacar la opinión de Rubén Delgado Moya cuando señala que ésta es una “declaración general de igualdad”, el individuo a que se refiere este dispositivo jurídico, “es toda persona física o moral, que vive o se halla establecida, así sea de manera transitoria dentro del territorio de la nación mexicana”,¹⁶ esta distinción es importante y aplicable a los Derechos Humanos.

Según el doctor Fix-Zamudio el a. 1o. constitucional:

¹⁴ *Cf.* Miguel Villoro Toranzo, *Introducción al estudio del derecho*, p. 289.

¹⁵ La exposición de motivos del anteproyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentada por este mismo organismo, señaló que la calificación de “Nacional” se debía a que protegía los derechos fundamentales consignados por la Constitución, de manera similar (aunque no jurisdiccional) que en el amparo.

¹⁶ Rubén Delgado Moya, “Comentario al artículo 1o.”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 1.

Es uno de los de mayor trascendencia de nuestra Constitución federal, puesto que establece la preeminencia de los Derechos Humanos consagrados en la misma, su ámbito de aplicación a todos los habitantes del país y los límites de su restricción o suspensión [...] El principio de igualdad de todos los habitantes del país radica en el goce de los derechos fundamentales que la Constitución federal establece, sin importar la condición de mexicano o extranjero.¹⁷

En suma, la LCNDH se aplica a mexicanos y extranjeros que se encuentren en territorio nacional, sin hacer ningún tipo de distinción.

IV. Ámbito material de validez

El precepto en comento señala que esta ley es aplicable en el territorio nacional en “materia de Derechos Humanos”, con lo cual deja establecido su ámbito material de validez.

Si bien no existe consenso en la doctrina en cuanto a una definición única de Derechos Humanos,¹⁸ se ha entablado en México una discusión estéril respecto a las diferencias entre Derechos Humanos y las garantías individuales y sociales, y esto se debe principalmente al desconocimiento y a la falta de incorporación del derecho internacional al sistema jurídico mexicano.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado recientemente que las garantías individuales y sociales pueden ser ampliadas por los tratados internacionales que suscriba el Presidente de la República y que ratifique la Cámara de Senadores.¹⁹

En cuanto al fundamento de los Derechos Humanos, lo encontramos en los valores de libertad, seguridad, autonomía e igualdad, los cuales dan vida y permiten hablar de dignidad humana. Citando a Eusebio Fernández, “se

¹⁷ Héctor Fix-Zamudio, “Comentario al artículo 1o.”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, pp. 1 y ss.

¹⁸ Vid. Luis García López-Guerrero, “Dignidad y Derechos Humanos, un breve recuento”, *Gaceta de la CNDH*, pp. 31-51.

¹⁹ Vid., por ejemplo, la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “Derecho a la vida del producto de la concepción. Su protección deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los tratados internacionales y de las leyes federales y locales”, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XV, Febrero de 2002, Tesis: P./J. 14/2002, Página: 588, Materia: Constitucional Jurisprudencia.

considera algo intrínseco a los seres humanos, un valor universal, fuente de derechos iguales e inalienables”.^{20 21}

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 1o., 42 y 102, apartado B
Código Civil Federal: a. 6o.
LCNDH: aa. 3o., 67 al 73.

Criterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Prueba, carga de la, las leyes que rigen el procedimiento relativo, son de orden público; Instancia: Tercera Sala; Época: Quinta; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Parte: 157-162 Cuarta Parte; Tesis; p. 149.
Rubro: Leyes de orden público; Instancia: Tercera Sala; Época: Quinta; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Parte: CXX; Tesis; p. 89.
Rubro: Orden público, leyes; Instancia: Tercera Sala; Época: Quinta; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Parte: XXXVII; Tesis; p. 1834.

Bibliohemerografía

BADILLO ALONSO, Elisa, MARTÍNEZ BULLÉ-GOYRI, Víctor M. y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Los Derechos Humanos en México. (Breve introducción)*, México, Porrúa-CNDH, 2001.
BELAIR, Claude, “Territorialidad de las leyes”, *Diccionario jurídico mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, t. P-Z.

²⁰ Eusebio Fernández García, *Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita*, p. 58.

²¹ *Vid.* Luis García López-Guerrero, *op. cit.*, pp. 31-51.

- BERNARD, Paul, “Prefacio” al libro de Fernando Figueroa, *La noción de orden público en derecho administrativo*, México, ed. del autor, 1966.
- BOUCHET-SAULNIER, Françoise, “Orden público”, *Diccionario práctico de derecho humanitario*, tr. de Amalia Navarro, Barcelona, Ediciones Península, 2001.
- CABANELLAS, Guillermo, “Orden público”, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 21a. ed., Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1989, t. J-O.
- CARDINI, Eugenio Osvaldo, *El orden público*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1959.
- DELGADO MOYA, Rubén, “Comentario al artículo 1o. constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5a. ed., México, Sista, 1997.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio, *Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita*, Madrid, Dykinson, 2001 (Cuadernos “Bartolomé de Las Casas”, 21).
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Comentario al artículo 1o. constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 6a. ed., México, UNAM, 1994.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., “Comentario al artículo 1o. constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Noriega, 1995.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 44a. ed., México, Porrúa, 1995.
- GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO, Luis, “Dignidad y Derechos Humanos, un breve recuento”, *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, año 11, núm. 141, abril, 2002, México, 2002.
- MUÑOZ, Virgilio, et al., *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, México, SEGOB-IFE-FCE-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2000.
- RECASÉNS SICHES, Luis, *Introducción al estudio del derecho*, 6a. ed., México, Porrúa, 1981.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, “Territorio”, *Diccionario jurídico mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, t. P-Z.
- SMITH, Juan Carlos, “Orden público”, *Enciclopedia jurídica Omeba*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba-Driskill, 1982, t. XXI.

- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1996.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, “Orden público”, *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1991, t. I-O.
- VERGOTTINI, Giuseppe de, “Orden público”, en Norberto Bobbio, *et al.*, coords., *Diccionario de política*, 10a. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1997, t. II.
- VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 7a. ed., México, Porrúa, 1987.

José Luis Soberanes Fernández

ARTÍCULO 2o. (*Naturaleza jurídica y funciones esenciales de la Comisión Nacional*)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

COMENTARIO

Este precepto de la LCNDH regula la naturaleza jurídica y las funciones esenciales de este organismo.

Para la debida comprensión de su naturaleza jurídica es conveniente analizar las tres etapas por las cuales ha transitado hasta llegar a la regulación actual.

a) La primera fase se inició con el Decreto Presidencial de 5 de junio de 1990 que creó la institución con esa denominación como un *organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación*, por lo cual carecía totalmente de autonomía, se trataba de una dependencia de esa Secretaría de Estado. No obstante éste muy modesto comienzo, debido a la dinámica labor de su primer Presidente, el destacado constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, la

institución adquirió de manera paulatina en la práctica una vigorosa autonomía de hecho, que le permitió realizar sus funciones de tutela y promoción de los Derechos Humanos frente a las autoridades públicas de todo el país, tarea nada sencilla debido a la falta de un instrumento jurídico adecuado a la importancia de las atribuciones que adquirió en la realidad. Sin embargo, debe destacarse que a pesar del carácter subordinado de la Institución, se le otorgó la facultad para redactar su Reglamento Interno, el cual fue elaborado por su Consejo entre los días del 18 de junio al 9 de julio del propio año de 1990. Tanto en el Decreto presidencial mencionado como en el citado Reglamento se encuentra el germen de la regulación jurídica posterior.

b) La segunda etapa se advierte en la reforma al a. 102 de la Constitución Federal que en su texto original únicamente regulaba a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público Federal, pero en virtud del decreto legislativo publicado el 28 de enero de 1992, se le agregó un apartado B), en el cual se consagró la existencia de organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los cuales debían regularse por el Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los Estados, de acuerdo con sus respectivas competencias y con apoyo en los lineamientos constitucionales.

El precepto constitucional debe considerarse como un avance considerable respecto a la regulación establecida por el modesto Decreto Presidencial, ya que elevó a estos organismos a nivel del texto fundamental, aun cuando defectuoso en su redacción, pues en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente se advertía el propósito de otorgar autonomía a los propios organismos, se incurrió en el grave error que llega a la inconsistencia, de señalar que formularían recomendaciones públicas *autónomas*, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, cuando la autonomía debió conferirse a las citadas instituciones y no a sus recomendaciones, puesto que esto último carece de sentido.

Aun cuando se encuentra implícito en las funciones que se atribuyen a dichos instrumentos tutelares, y al modelo escandinavo del *Ombudsman*, debió haberse señalado expresamente que son *organismos no jurisdiccionales*, ya que no obstante el tiempo transcurrido, se advierte incertidumbre, porque se han formulado dudas sobre la naturaleza de sus recomendaciones, en razón de que algunos sectores sociales y políticos señalan la necesidad de convertirse en obligatorias, lo que trasformaría a dichos organismos en verdaderos tribunales, desvirtuando su naturaleza jurídica.

La labor de la doctrina, en la que destacan los comentarios realizados por sus Presidentes Jorge Carpizo, Jorge Madrazo y actualmente José Luis Soberanes, todos ellos destacados juristas, ha contribuido a aclarar estas imprecisiones.

La citada reforma constitucional de enero de 1992 creó un amplio sistema de tutela no jurisdiccional de los Derechos Humanos que al expedirse las leyes reglamentarias respectivas, permitió la creación y funcionamiento de 33 organismos, 31 de los Estados, la Comisión Nacional y la del Distrito Federal. Si bien la reforma constitucional no impuso el nombre a dichos organismos, la inmensa mayoría de los mismos se denominan comisiones de Derechos Humanos, de acuerdo con el modelo nacional. En este sentido, consideramos preferible modificar el nombre del primer organismo nacional, creado en junio de 1990, y que se hubiese adoptado el más adecuado de *Defensoría*, para evitar las confusiones que se presentan continuamente entre dichas instituciones públicas y las de carácter no gubernamental, las cuales generalmente adoptan la denominación de comisiones. Si pasamos revista a las instituciones similares que se han creado en los ordenamientos latinoamericanos, únicamente la establecida en la República de Honduras ha seguido el ejemplo mexicano, ya que en otras se adopta el nombre de *Procuraduría de Derechos Humanos* como en Guatemala y El Salvador, pero en las restantes prevalece el calificativo inspirado en el modelo español del *Defensor* o *Defensoría del Pueblo*.

Como la reforma constitucional era muy escueta, fue desarrollada por las leyes reglamentarias que en su gran mayoría, siguieron los lineamientos establecidos por la LCNDH, publicada en el *Diario Oficial* el 29 de junio del mismo año de 1992, y su RICNDH aparecido el 12 de noviembre de ese mismo año.

El a. 2o. del texto original de la Ley de 1992 es muy similar al actual tanto por lo que respecta a la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional como a sus funciones, pero en cuanto a que la primera la consideraba como *organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios*. La doctrina predominante consideró que la citada Comisión Nacional debería considerarse como un *organismo descentralizado autónomo* del Estado, de manera similar a la autonomía otorgada a las universidades públicas por el a. 3o. constitucional. Esta característica se reforzaba en cuanto la citada Ley establecía la designación del Presidente de la Comisión por el jefe del Ejecutivo Federal con aprobación del Senado o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, así era el sistema que entonces se seguía para el nom-

bramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (a. 10); dicho Presidente no podría ser destituido o sujeto a responsabilidad sino de acuerdo con lo dispuesto por el Título IV de la Carta Fundamental (responsabilidad de los servidores públicos). Además el a. 54 de este ordenamiento disponía, y todavía dispone, que “ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional” con motivo de los informes públicos que tiene la facultad y obligación de rendir. Una de las características esenciales de los organismos no jurisdiccionales establecidos de acuerdo con el modelo del *Ombudsman* es el no estar subordinados ni directa o indirectamente a los órganos de gobierno que los han designado, tampoco con cualquier otro, pero deben colaborar con éstos de manera independiente.

c) La tercera y última etapa en cuanto a la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional se consolidó con la reforma al citado apartado B), del a. 102 constitucional, por decreto legislativo publicado en el *Diario Oficial* el 13 de septiembre de 1999, después de una amplia discusión pública. Las modificaciones más significativas se introdujeron en relación con la Comisión Nacional, a cuyo nombre se le confirió nivel constitucional y además se estableció que “contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”, estos dos últimos ya reconocidos por el texto original de la Ley Reglamentaria.

Además, se estableció el régimen del nombramiento y la duración del cargo del Presidente de la Comisión que anteriormente, como se ha visto, se regulaba a nivel de la Ley Reglamentaria. Con objeto de reforzar la autonomía de la Comisión se suprimió la intervención del Presidente de la República en esa designación, pues existía una fuerte corriente de opinión que consideraba que la participación del jefe del Ejecutivo menoscaba la independencia de la misma (opinión con la que no coincidimos pues esa influencia no se dio en la realidad, ni se ha producido en aquellos países en los que el Gobierno nombra o participa en su designación), por lo que de acuerdo con la reforma constitucional, corresponde directamente al Senado de la República ese nombramiento, para lo cual es necesario el voto de la mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. El cargo tiene una duración de cinco años en lugar de los cuatro anteriores, y se permite una reelección.

La doctrina ha considerado acertadamente que esta nueva regulación constitucional acentúa de manera significativa la autonomía e independencia

de la Comisión, la cual se ha transformado en un *organismo constitucional autónomo*, de acuerdo con la tendencia contemporánea de crear organismos que no estén adscritos a alguno de los tres órganos tradicionales del poder. La doctrina argentina ha considerado a este tipo de instituciones como *organismos extra poder*, pero no coincidimos con esta idea, ya que en nuestro concepto son parte de los organismos públicos del poder, sin estar encuadrados en ninguno de ellos, con abstracción de las funciones que realicen. En el ordenamiento mexicano ya se han creado este tipo de organismos, entre los que debemos mencionar el *Banco de México* (a. 28 constitucional) y el *Instituto Federal Electoral* (a. 41, fracción III, de la Carta Federal).

En cuanto a las vastas funciones de la Comisión Nacional que se regulan en el precepto que se comenta, sólo haremos algunas breves reflexiones, en virtud de que al examinarse otros preceptos de la Ley, se analizarán con mayor detalle puesto que en este a. 2o. están enumeradas de manera muy general.

La atribución esencial de la Comisión Nacional es la protección y observancia de los Derechos Humanos por medio de los procedimientos ágiles e informales que le permiten recibir las reclamaciones de los afectados por la violación de sus derechos fundamentales debido a la conducta de las autoridades administrativas o actos de carácter administrativo de otras autoridades, lo cual ha venido realizando de manera eficiente y ascendente. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que dicha tutela no se efectúa únicamente por conducto de las recomendaciones que formula, sino en un elevado porcentaje de quejas por medio del contacto directo de los funcionarios de la Comisión con las autoridades respectivas y con los agraviados, lo cual permite la solución rápida de la controversia por conducto de la conciliación, situación que en muchas ocasiones pasa desapercibida, por ello debe señalarse, pues uno de los fines esenciales de la institución es la solución rápida y eficaz de las violaciones a través de la colaboración con las autoridades que se consideran responsables.

Pero también deben destacarse las facultades que concede el precepto que se analiza a la CNDH para la *promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos*, las cuales pueden ser de menor significado en los ordenamientos de los países altamente desarrollados en cuanto a su cultura cívica, pero asumen singular trascendencia en nuestro país y, en general en Latinoamérica, debido a que es muy incipiente la cultura de los Derechos Humanos, la cual si bien todavía debe considerarse escasa en nuestro país, se ha desarrollado gracias a

la intensa labor que ha realizado la Comisión desde sus modestos comienzos en 1990 hasta la fecha, ya que es impresionante el número de publicaciones, cursos y talleres de capacitación, distribuidos e impartidos durante todos estos años a diversos sectores sociales, incluyendo a las fuerzas de seguridad. En numerosas ocasiones se ha contado con la colaboración de los organismos no gubernamentales de protección de Derechos Humanos de carácter nacional, del extranjero y las de naturaleza internacional.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): aa. 3o. 28; 41, fracción III, y 102, apartado B
LCNDH: aa. 6o., 15, 16, 19 y 75
RICNDH: a. 1o.

Bibliohemerografía

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Porrúa, 1996.
———, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, 2a. ed., México, CNDH, 2001.
———, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, CNDH, 1999.

Héctor Fix-Zamudio

ARTÍCULO 3o. (*Competencia de la CNDH*)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las Entidades Federativas o Municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

COMENTARIO

Dentro del Título I, capítulo único, de la Ley en comento (en el ámbito de las disposiciones generales), el a. 3o. regula la competencia territorial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Este a. sólo ha sido objeto de una reforma (último párrafo),²² desde su primera publicación en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992. Con la existencia de los códigos modernos,²³ el apartado correspondiente a las disposiciones generales permite contar con elementos exegéticos (o de interpretación) para el conocimiento de la ley en

²² Publicada en el *Diario Oficial* el 26 de noviembre de 2001.

²³ “Ahora bien, ¿qué es un código en sentido moderno? Podemos afirmar que un código es una ley que regula toda una rama del derecho, de manera homogénea, sistemática y articulada, con un lenguaje breve y preciso [...] La estructuración de los códigos modernos: libros, títulos, capítulos y artículos, junto a la utilización de un lenguaje claro, sencillo y preciso, hicieron de estos nuevos cuerpos legales verdaderas piezas de la ingeniería racionalista.” José Luis Sobreres Fernández, *Historia del derecho mexicano*, p. 167.

su totalidad. Las disposiciones generales suelen describir la naturaleza del código en cuestión (si es de derecho público, si regula la organización de una dependencia, etcétera) y de sus normas (si son de orden público, entre otras), su alcance (competencia, en general, por materia o territorio), así como la consagración de determinados principios generales de interpretación.

Abordando este a., podemos comentar, *grosso modo*, que “alguien tiene competencia cuando se encuentra facultado o habilitado para realizar ciertos actos determinados por el orden jurídico. Si estos individuos no se encuentran facultados o habilitados, dichos actos no valen como tales”.²⁴ La competencia es clasificada generalmente en la doctrina²⁵ de la siguiente manera: por materia (por ejemplo, una Junta de Conciliación y Arbitraje tiene competencia para conocer asuntos laborales); por grado (una Sala conoce en segunda instancia lo que conoció en primera un juez de lo ordinario); por cuantía (determinados asuntos implicarían órganos especiales de acuerdo a la medición cuantitativa económica del mismo, así podemos diferenciar las competencias de un juez de paz o de un juez de lo mercantil); finalmente,²⁶ hay competencia por territorio, que en el caso del Estado mexicano se ha consagrado en la forma de un Estado federal. Es conocido que el 31 de enero de 1824 fue firmada la Acta Constitutiva de la Federación. Es decir, se asumió la decisión fundamental²⁷ de organizar la forma del Estado mexicano como régimen federal. Desde luego, tal estructura tardó en solidificarse, pues en su accidentado itinerario decimonónico, hubo constituciones cuya organización territorial era diferente, con una fuerte carga centralista.²⁸ Será, finalmente, con la Constitución del 5

²⁴ Rolando Tamayo y Salmorán, “El problema del derecho y conceptos jurídicos fundamentales”, en Héctor Fix-Zamudio y José Luis Soberanes Fernández (comps.), *El derecho en México*, p. 24.

²⁵ *Vid.* Fernando Flores García, “Competencia”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, pp. 639-642.

²⁶ Esta clasificación es enunciativa, no limitativa. Como se ha precisado, suelen ser los ámbitos competenciales más manejados por la doctrina.

²⁷ “En las constituciones existen ciertos principios o decisiones que son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política y sobre ella descansan todas las demás normas del orden jurídico. [...] Por ejemplo, la Constitución mexicana de 1917 [...] contiene [...] el régimen federal, el control de la constitucionalidad de las leyes y los actos, y la regulación de las relaciones del Estado con las iglesias.” Jorge Carpizo, “Derecho constitucional” en *El derecho en México*, p. 161.

²⁸ Es el caso de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843. *Vid.* José Luis Soberanes Fernández, *op. cit.*, pp. 140-147.

de febrero de 1857, que el modelo de Estado nacional quedará consolidado. El constituyente de 1917 respetó el formato respectivo consagrado en los aa. 40 y 41 (este último en su primer párrafo), que a la letra estipulan lo siguiente:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Sin embargo, el mecanismo competencial entre el régimen federal y los correspondientes estatales, es regulado por el a. 124, que a la letra dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Este último sigue el modelo de sistema dual que fue creado por el constituyente de Estados Unidos de América de 1787:

Este carácter implica el problema de deslindar las funciones de la Unión y de los Estados miembros. La Constitución (de Estados Unidos de América) lo zanjó muy simplemente definiendo en el artículo 1o. la función normativa de la Unión, con una enumeración taxativa de facultades y la indicación de algunas limitaciones que alcanzan en cada caso a la Unión y los Estados. En todo caso, el sistema entraña un doble plano constitucional: la Constitución de la Unión y las constituciones de los Estados, y una doble acción de gobierno: el gobierno de la Unión y el gobierno de los Estados.²⁹

La clave para interpretar el a. 124, puede explicarse en los siguientes términos: las facultades de los órganos federales deben ser expresas o explícitas dentro del texto constitucional supremo. Esto, en principio, por ser la Constitución Federal el resultado de un pacto celebrado por los Estados miembros de la Unión.

²⁹ Luis Sánchez Agesta, *Curso de derecho constitucional comparado*, p. 185.

El apartado B del a. 102 de la Constitución Federal, en este sentido, precisa el estatus de la Comisión Nacional como un órgano competencialmente superior a las comisiones locales, en virtud de ser un órgano federal, “el organismo nacional será de única instancia respecto de las infracciones a los derechos fundamentales atribuidas a autoridades federales, pero de segundo grado, en cuanto a los organismos de carácter local”.³⁰ Asimismo, la Comisión Nacional conocerá de “las inconformidades contra los actos u omisiones de los organismos locales” que se tramitarán “a través de los recursos de queja y de impugnación”.³¹

Una vez precisado el carácter federal que la Constitución otorga a la Comisión Nacional, nos quedan dos reflexiones más por hacer. La competencia de la Comisión Nacional no implica el ejercicio de una función jurisdiccional, sino declarativa (si hubo o no un acto de determinados órganos de gobierno que haya sido violatorio a los Derechos Humanos), toda vez que este órgano, es una asimilación de la institución del *Ombudsman*³² existente en la tradición jurídica sueca. Es decir, se trata de un:

organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano legislativo, el ejecutivo o ambos, que con el auxilio del personal técnico, posee la función esencial de recibir e investigar reclamaciones (lo que también puede hacer de oficio) por la afectación de los derechos e intereses legítimos de los gobernados, incluyendo los de carácter fundamental, de manera especial respecto de los actos u omisiones de las autoridades administrativas, no sólo por infracción de la legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto.³³

Finalmente, es conveniente hacer algunas advertencias respecto de los alcances competenciales de la Comisión. El a. que nos ocupa precisa que “La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a auto-

³⁰ Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, “Artículo 102”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, p. 98.

³¹ *Idem*, p. 100.

³² *Vid.*, *supra*, comentarios a los aa. 1o. y 2o.

³³ Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, “Artículo 102”, *op. cit.*, p. 93.

ridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación”. En consecuencia, es necesario analizar los siguientes aspectos:

a) Cuando el a. establece la facultad de “conocer quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos”, deja la puerta abierta a la activación de un procedimiento. La materia de queja, es decir, los hechos violatorios, deben ser demostrados, ya que en principio son “presuntos”.³⁴ Por ello la Comisión debe iniciar un procedimiento de investigación, toda vez que una presunción implique la dispensa de la carga de la prueba por parte del quejoso.³⁵

b) Las presuntas violaciones deben ser imputadas a autoridades y servidores públicos, excepto del Poder Judicial de la Federación. Así el a. 7o. de la LCNDH señala que la Comisión Nacional está impedida de conocer asuntos relativos a: actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; resoluciones de carácter jurisdiccional; conflictos de carácter laboral y acerca de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. El a. 8o. establece, a su vez, que:

En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.³⁶

Por último, es importante señalar que en este a. existe una laguna, es el caso no regulado con claridad de cuando una autoridad de una entidad federativa entra al territorio de otra, y comete ahí la violación de Derechos Humanos, lo

³⁴ Para entender qué es una presunción veamos el dictamen de los juristas españoles De Diego y Posada: “lo singular y excepcional y anormal es lo que necesita prueba para el que afirma y sobre ello quiere fundar un derecho que reclama: la norma general no ha menester por el pronto prueba; es el adversario interesado en que la acción no prospere el que tendrá que demostrar su falta de existencia”. Citados por Demófilo de Buen, *Introducción al estudio del derecho civil*, p. 377.

³⁵ *Vid.* Los comentarios a los aa. 25 a 42, relativos al procedimiento ante la CNDH.

³⁶ *Vid.* Los comentarios a los aa. 7o. y 8o.

cual puede ser común en las áreas conurbanas como la de la ciudad de México o la de la Laguna en el norte del país.

La problemática es interesante, ya que no actúa ninguna autoridad federal, razón por la cual la Comisión Nacional no podría, en principio, conocer del caso, pero es casi imposible desglosar el asunto, por un lado la Comisión local del Estado donde se cometió la violación no tiene facultades para emitir una Recomendación a las autoridades de otro, verbigracia. Por lo que respecta a la Comisión local de la entidad federativa a la cual pertenecen los servidores públicos involucrados, no tiene competencia territorial para conocer de esos hechos.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 1o., 40, 41, apartado B, del 102, 124 y 133

LCNDH: aa. 2o., 6o., 7o., 8o., 55 a 66 y 69

RICNDH: aa. 2o., 9o. a 16, 149, 159

Criterios del Poder Judicial Federal

a) Sobre el funcionamiento del pacto federal:

Rubro: Vías generales de comunicación, Ley de. Constitucionalidad del artículo 1o., fracción VI, incisos a), b) y c). no viola los artículos 40, 41 y 121 de la Constitución Federal. Localización; Instancia: Pleno; Época: Séptima; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Parte: 69 Primera Parte; P. 44; Nota: Esta tesis también aparece en: *Apéndice 1917-1985*, Primera Parte, Pleno, tesis 126, p. 249 (tercera tesis relacionada).

b) Sobre el procedimiento ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

Rubro: Derecho a la información y garantía de audiencia. Los artículos 48 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 104 de

su Reglamento Interno, no los violan porque aun cuando establecen como facultad discrecional la expedición de documentos y copias, no la prohíben. Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia; Novena Época; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo: XI, abril de 2000, Tesis: P. XLVI/2000 p. 74; Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada.

Bibliohemerografía

- BUEN, Demófilo de, *Introducción al estudio del derecho civil*, México, Porrúa, 1977.
- CARPIZO, Jorge, “Derecho constitucional”, Héctor Fix-Zamudio y José Luis Soberanes Fernández (comps.), *El derecho en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, “Artículo 102”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 10a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, t. IV.
- FLORES GARCÍA, Fernando, “Competencia”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, t. I, A-C.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1988.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1995.
- TAMAYO y SALMORÁN, Rolando, “El problema del derecho y conceptos jurídicos fundamentales”, Héctor Fix-Zamudio y José Luis Soberanes Fernández (comps.), *El derecho en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

José Luis Soberanes Fernández

ARTÍCULO 4o. (*Principios generales de los procedimientos*)

Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

COMENTARIO

El presente a., se refiere a los principios de derecho³⁷ que inspiran los procedimientos susceptibles de tramitación en la CNDH.

Ya, en el a. 3o.³⁸ se puede ver cómo funciona un primer principio: la carga de la prueba no corresponderá al quejoso, sino que la propia Comisión Nacional realizará la investigación y se allegará las evidencias que requiera. En tal a. se tiene previsto que las violaciones a los Derechos Humanos por determinadas autoridades, son presuntas. Al hablar de presunción,³⁹ se dispensa al quejoso de la carga de la prueba. Relacionar este principio con los contenidos en el a. 4o., permite comprender el espíritu de la norma en comento. En este sentido, los procedimientos que se ventilan en la Comisión Nacional, deben ser lo menos

³⁷ No existe unanimidad doctrinal para definir los principios generales del derecho, Jorge Adame da una definición muy aceptable al decir que “son [...] criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación”, Jorge Adame Goddard, “Principios generales del derecho”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, p. 3027. En materia procesal, los principios generales son criterios rectores del procedimiento. Que en el caso de la CNDH no se trata de un procedimiento jurisdiccional, sino de un procedimiento *sui generis*, es decir, la tramitación de una queja sobre presuntas violaciones de Derechos Humanos por un acto de determinada autoridad, que después de una investigación, si se comprueba el hecho violatorio el *Ombudsman* emite una Recomendación.

³⁸ *Vid.* El comentario al a. 3o.

³⁹ Se trata de un principio relativo a las cargas procesales, en este caso probatorias, *Vid.* Demófilo de Buen, *Introducción al estudio del derecho civil*, pp. 376-377.

gravosos para el quejoso. De ahí que en primera instancia, éstos (los procedimientos) tienen la necesidad de ser breves y sencillos. Esto se explica por dos motivos. El primero es la naturaleza de la materia de los Derechos Humanos en sí misma. Dada la gravedad que implica un hecho presuntamente violatorio de algún derecho fundamental de la persona, su investigación no puede admitir dilación alguna, reclamando su solución con urgencia; así como el hecho de que el tratamiento de tales problemas implica una sensibilidad particular. El segundo motivo, es la experiencia que la propia Comisión adquirió antes de contar con una ley *per se*, publicada, como se ha mencionado, en 1992,⁴⁰ como Jorge Madrazo lo precisa: “En general, el procedimiento para el tratamiento de las quejas, es el fruto de la experiencia de dos años de la CNDH”.⁴¹ O bien, como Emilio Rabasa Gamboa sintetiza esto:

Interpretando la idea del legislador, quizás todos ellos se puedan aglutinar bajo el rubro de “simplificación”. Ya que los Derechos Humanos son vitales para la sociedad y el individuo, porque puede estar en juego su propia vida, integridad física y dignidad, quiso el legislador que el procedimiento para hacer efectivos en la práctica estos valores fuese lo más simple posible, apartándose por lo tanto de las formalidades que revisten y requieren otros procedimientos jurídicos.⁴²

Asimismo, la ley ha asimilado los principios que inspiran la administración de la justicia consagrados en el a. 17 constitucional, que en sus primeros párrafos establece:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

⁴⁰ Cabe señalar, que este a. no ha sido objeto de reformas o adiciones, desde la promulgación de la LCNDH, publicada en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992. *Vid.* Carlos Francisco Quintana Roldán, y Norma D. Sabido Peniche, *Derechos Humanos*, p. 369.

⁴¹ Jorge Madrazo, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, p. 63.

⁴² Emilio Rabasa Gamboa, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, p. 16.

En este sentido, el principio de rapidez es sinónimo del de celeridad, por lo que vale la pena mencionar la siguiente reflexión de Héctor Fix-Fierro: “En relación con el proceso penal, la necesidad de una justicia pronta es tan evidente, por el valor de los bienes comprometidos (la libertad y el patrimonio de las personas)”.⁴³ Lo cual, es perfectamente aplicable a la delicada materia de los Derechos Humanos, cuyos bienes jurídicos tutelados, además de ser el hombre mismo, son todos sus valores como la vida, la libertad, la seguridad y la autonomía.

El principio de inmediatez es de gran importancia, y resulta un acierto el que el legislador lo haya asimilado dentro de la ley en comento. Este principio va de la mano con los de oralidad y de contacto directo con el quejoso. De manera muy general, James Goldschmidt nos explica:

El concepto de inmediatividad surge no antes de mediados del siglo XIX, y ha de determinar en el principio sólo la esencia de la oralidad más precisamente. Poco a poco la inmediatividad se reconoce como un principio especial del recibimiento de la prueba. En efecto, oralidad e inmediatividad han de diferenciarse. La oralidad es una forma del entendimiento, la inmediatividad es un escalón de la percepción. Por eso es verdad que los efectos de los dos principios coinciden, en cuanto que la forma oral de las alegaciones de las partes y de las manifestaciones de pensamiento, que se encuentran como medios de prueba, sobre todo en las declaraciones testificales, representan al mismo tiempo el más inmediato escalón de su perceptibilidad.⁴⁴

Finalmente, el a. que nos ocupa, es perfectamente coherente con la delicadeza de la materia de los Derechos Humanos,⁴⁵ al establecer en su último párrafo que “El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia”. Al respecto es necesario mencionar la reglamentación de este precepto a partir de que el Consejo Consultivo aprobó el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los

⁴³ Héctor Fix-Fierro, “Comentario al artículo 17”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, p. 256.

⁴⁴ James Goldschmidt, *Principios generales del proceso, problemas jurídicos y políticos del proceso penal*, pp. 144 y 145.

⁴⁵ *Vid.* Emilio Rabasa Gamboa, *op. cit.*, p. 16.

Derechos Humanos, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de abril de 2003.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 1o., 14, 16, 17 y 20

LCNDH: aa. 1o., 2o., 3o., 6o., 7o., 8o., 25 a 42, 55 a 66, y 69

RICNDH: aa. 4o. a 6o.

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: aa. 9 al 13

Criterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Emplazamiento. Citatorio de espera. Debe obrar copia del mismo en el expediente para determinar si se observaron las formalidades para su emisión (legislación del Estado de Chihuahua). Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Novena; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo: XIII, junio de 2001, Tesis: XVII.1o.24 C Página: 701, Materia: Civil Tesis aislada.

Rubro: Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora. Principios de reserva y confidencialidad. Instancia: Pleno; Época: Novena; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Parte: IV, octubre de 1996.

Rubro: Inmediatez. Principio de, que debe entenderse por. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Octava; Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Parte: 86, febrero de 1995; Tesis: VII. P. J/48; p. 43.

Rubro: Prueba testimonial, principios que rigen la inmediatez procesal, para la valoración de la. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Novena; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo: XIII, mayo de 2001 Tesis: I.6o.P.17, p. 1211, Materia: Penal Tesis aislada.

Rubro: Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora. La negativa a expedir copias o a permitir la consulta del expediente relativo a parte interesada, es violatoria de la garantía de audiencia. Instancia: Pleno; Época: Novena; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Parte: IV, octubre de 1996; Tesis: P. CXXII/96; p. 125.

Rubro: Principios generales del derecho. Su función en el ordenamiento jurídico. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Octava; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Parte: III Segunda Parte-2; Tesis: p. 573.

Bibliohemerografía

ADAME GODDARD, Jorge, “Principios generales del derecho”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. IV, P-Z.

BUEN, Demófilo de, *Introducción al estudio del derecho civil*, México, Porrúa, 1977.

FIX-FIERRO, Héctor, “Comentario al artículo 17”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada y concordada, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, t. I.

GOLDSCHMIDT, James, *Principios generales del proceso, problemas jurídicos y políticos del proceso penal*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1961, t. II.

MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco y SABIDO PENICHE, Norma D., *Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2001.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Víctor M. Martínez Bullé Goyri

TÍTULO II INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO I. DE LA INTEGRACIÓN Y FACULTADES DE LA COMISIÓN NACIONAL

ARTÍCULO 5o. (*Integración de la Comisión Nacional*)

La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco 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 Consultivo.

COMENTARIO

Introducción

Este precepto establece la integración de la Comisión Nacional. El presente comentario inicia con una breve descripción de antecedentes del a., posteriormente analiza las modificaciones realizadas en el proceso legislativo, la importancia del Consejo Consultivo, así como las variaciones en el número de Visitadores Generales, y, por último, la supresión de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo del a. 18 de la propia Ley.

I. Antecedentes

El a. 6o., del primer RICNDH publicado el 1o. de agosto de 1990 en el *Diario Oficial* de la Federación, señalaba la antigua estructura del Organismo Nacional, en los siguientes términos:

Son órganos de la Comisión:

- I. El Presidente;
- II. El Consejo;
- III. El Secretario Técnico del Consejo;
- IV. El Secretario Ejecutivo, y
- V. El Visitador.

En los aa. 4o. y 5o. del anteproyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que entregó la propia Comisión al Ejecutivo Federal, se propuso la modificación a dicha estructura; el Presidente de la República, sin cambios a estos aa., envió su iniciativa el 22 de abril de 1992 a la Cámara de Senadores que actuó como Cámara de origen, dichos preceptos establecían lo siguiente:

Artículo 4o. La Comisión Nacional de Derechos Humanos se integrará con un Consejo, un Presidente, hasta *tres visitadores* que auxiliarán a aquél y lo sustituirán en sus ausencias, una Secretaría Ejecutiva, así como por el personal profesional, técnico, y administrativo que sea necesario para el desempeño de sus funciones.

Artículo 5o. La Comisión Nacional, para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo.

En las modificaciones realizadas en el Congreso de la Unión, ambos preceptos fueron fusionados en el a. 5o. de la LCNDH publicada el 29 de junio de 1992 en el *Diario Oficial* de la Federación con la siguiente redacción:

Artículo 5. La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta *cinco visitadores*, así como el número de visitadores adjuntos y el 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.

No obstante, en sesión del 11 de junio de 1992, hubo una reserva a este a., en particular, el senador Héctor Terán Terán propuso cambios a esa redacción:

1. En virtud de que se ha precisado la figura del “Visitador Adjunto” tanto en el artículo 5o., como en el 23 del proyecto, resulta pertinente, para evitar cualquier

confusión... se sugiere que a [los] Visitadores... se les denomine “Visitadores Generales”, y así sea precisado en los artículos 5o., 16 y los correspondientes del Capítulo V, Título II.⁴⁶

Finalmente, podemos señalar que en la reforma publicada el 26 de noviembre de 2001 se agregó el término “Consultivo” al Consejo y así, estar acorde a la reforma del a. 102, apartado B, constitucional, publicada el 13 de septiembre de 1999 en el *Diario Oficial* de la Federación.

Actualmente se encuentran funcionando cinco Visitadurías Generales (aa. 53 y 57 de la LCNDH); conocerán de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, también tendrán a su cargo la tramitación de los expedientes de queja y los recursos que les encomiende el presidente de la Comisión Nacional (a. 61 del ordenamiento citado), y se encargarán de los programas especiales que les sean asignados (a. 59 de la LCNDH).

II. Creación de un Consejo Ciudadano

Una de las grandes aportaciones de México a la institución del *Ombudsman* es la creación del Consejo, ya regulado en el Decreto de creación de la Comisión Nacional, publicado el 6 de junio de 1990 en el *Diario Oficial* de la Federación, el citado Consejo fue incluido en la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo el 22 de abril de 1992, en la exposición de motivos de ésta se señaló lo siguiente:

El citado Consejo, quedaría integrado honoríficamente por personas de notorio prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social. Ello se considera una aportación del derecho mexicano a la figura genérica del *Ombudsman*, a la que enriquece de manera positiva, como se ha demostrado en la práctica por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en funciones.⁴⁷

Cabe señalar que esta figura fue acogida por las Comisiones y Procuradurías locales de Derechos Humanos de nuestro país.

⁴⁶ Senado de la República, *Diario de Debates*, p. 16.

⁴⁷ Senado de la República, *Diario de Debates*, p. 8.

III. Aumento del número de Visitadores Generales

En un principio la Comisión Nacional contaba sólo con un Visitador; el doctor Rabasa Gamboa señala que el aumento de uno hasta cinco visitadores se debió a:

la cantidad de quejas que habían estado llegando a la Comisión ha venido en ascenso en los dos años que ha tenido de funcionamiento este organismo protector de Derechos Humanos, se han recibido en números redondos alrededor de diez mil quejas[...] Un Visitador resultaba ya insuficiente para sustanciar cada una de estas quejas y, además, hacerlo de una manera objetiva, veraz y rápida, de acuerdo con los principios que rigen al procedimiento de la Comisión, es por eso que la iniciativa ampliaba hasta tres Visitadores y los legisladores todavía agregaron dos más[...] También los legisladores diferenciaron el nombre de Visitadores Generales para distinguir a los directivos que guiaran estos procedimientos de los visitadores adjuntos que son órganos que operarán la investigación.⁴⁸

Por otro lado, algunos autores opinaron que “este nombre era desafortunado pues no corresponde a la tradición jurídica de nuestro medio”.⁴⁹ No obstante, consideramos que este argumento no es válido, ya que la propia institución del *Ombudsman* no es propia de “nuestro medio”, pero en la práctica se ha demostrado que se puede adaptar al sistema jurídico mexicano y ser eficaz.

IV. La inclusión de los visitadores adjuntos

Una figura que no se tenía contemplada en el RICNDH de 1990 era la de los visitadores adjuntos, los cuales, de acuerdo con el último párrafo del a. 24 de la LCNDH “auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el reglamento”; el RICNDH se ocupa de ellos en sus aa. 64 a 66. Es importante señalar que con la publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, el 22 de julio de 2003, del Estatuto del Servicio Civil de Carrera

⁴⁸ Emilio Rabasa Gamboa, “Comentarios sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del Simposio: Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, p. 109.

⁴⁹ Anselma Vicente y Alberto Saíd, “Análisis crítico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, p. 203.

de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se incluyó a los visitadores adjuntos (a. 13, fracción I) debido al reconocimiento de que son servidores públicos desarrollan una función sustantiva de la Comisión Nacional.

V. Supresión de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo de este artículo

Un error de técnica legislativa fue no haber incluido en este a. a la Secretaría Técnica del Consejo, ya que forma parte de la integración de la Comisión Nacional (*vid.* Punto I); a la postre, dicha equivocación fomentó otro error de mayor magnitud por parte del legislador. En la reforma publicada el 26 de noviembre de 2001 se omitió la única referencia puntual que tenía la LCNDH a la Secretaría del Consejo Consultivo, la redacción del a. 18 en el *Diario Oficial* quedó en los términos siguientes:

Los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada.

La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso, la ratificación de los consejeros.

El no haber incluido tres puntos suspensivos [...] al final del a. 18 supone que el texto del precepto anterior queda derogado totalmente, incluso el párrafo que señalaba: "El Consejo contará con un Secretario Técnico quien será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional".

Dicha omisión se realizó al elaborar el dictamen en Comisiones, ya que la iniciativa firmada en consenso por los senadoras Leticia Burgos Ochoa, del Partido de la Revolución Democrática, Micaela Aguilar González, del Partido Acción Nacional y el Senador Sadot Sánchez Carreño, del Revolucionario Institucional, sí contenía la prescripción de que ese párrafo se mantuviera vigente, esto es, esos ahora famosos "tres puntos".

No obstante lo anterior, los aa. 50, 51 y 52 del propio RICNDH vigente señalan las atribuciones y funciones con que cuenta la citada Secretaría Téc-

nica, así como su estructura. En una fe de erratas tendrá que subsanarse dicha irregularidad.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
 LCNDH: aa. 9o. al 24, 53, 57, 59 y 61
 RICNDH: aa. 17 a 66
 Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la CNDH: a. 13

Bibliohemerografía

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.
 RABASA GAMBOA, Emilio, “Comentarios sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del Simposio: “Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos”*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
 SENADO DE LA REPÚBLICA, *Diario de Debates*, México, núm. 17, del 11 de junio de 1992.
 VICENTE, Anselma y SAÍD, Alberto, “Análisis crítico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1993.

Jorge Mena Vázquez

ARTÍCULO 6o. (*Atribuciones de la Comisión Nacional*)

La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;
- II. 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 autoridades administrativas de carácter federal;

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;

VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que, a juicio de la Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;

IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;

X. Expedir su Reglamento Interno;

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;

XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;

XV. Las demás que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales.

COMENTARIO

El a. que se analiza regula las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La fracción II del precepto que ahora comentamos indica que la CNDH tiene la atribución de conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de los Derechos Humanos, y a continuación, señala los casos en los que puede ejercerla.

Antes de analizar dichos incisos, debemos indicar que el encabezado de la fracción II se relaciona directamente con la fracción I, en la cual se indica que la CNDH tiene atribuciones para recibir quejas de presuntas violaciones a los Derechos Humanos. Cuando la CNDH recibe quejas de presuntas violaciones de Derechos Humanos, actúa a petición de parte.

Lo anterior, desde luego, tiene su base en el apartado B del a. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su parte conducente, establece:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara 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.

Esto nos conduce, naturalmente, al inciso *a*) de la fracción segunda del a. en comento. Dicho inciso establece que la CNDH tiene atribuciones para conocer de presuntas violaciones de los Derechos Humanos por actos u omisiones de autoridades administrativas.

En primer lugar, el inciso citado y el apartado B del a. 102 transcrito, coinciden en que pueden darse violaciones de los Derechos Humanos por “actos”, pero también por “omisiones” de la autoridad. Lo anterior resulta congruente con el concepto de integralidad de los Derechos Humanos. Como se sabe, la doctrina explica que los Derechos Humanos se “dividen” en los llamados derechos civiles y políticos o de “primera generación” y en los derechos económicos sociales y culturales o de “segunda generación”. Teóricamente los primeros imponen al Estado obligaciones de abstención o de no hacer mientras que los segundos imponen al Estado obligaciones de hacer o de dar. Podría decirse que los Derechos Humanos de la llamada primera generación se “violán” por “actos” de la autoridad y los otros por “omisiones” de la autoridad.⁵⁰

No obstante lo señalado, todos los Derechos Humanos tienen una dimensión individual y una dimensión social, dado que cada uno de ellos puede ser identificado como un derecho que impone al Estado obligaciones de abstención (dimensión individual) u obligaciones de acción o de dación (dimensión social), lo que demuestra su integralidad.⁵¹ En efecto, si se hace un recorrido por los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), encontraremos que en cada uno de ellos se pueden hallar, ya sea expresa o implícitamente, obligaciones de hacer o de dar a cargo del Estado. Del mismo modo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) no sólo impone obligaciones de hacer y de dar a cargo del Estado, sino que también pueden encontrarse expresa o implícitamente, obligaciones de no hacer a cargo de las autoridades.

⁵⁰ Octavio Cantón J., “Comentarios al libro *Derecho constitucional y derecho internacional de los Derechos Humanos* de Santiago Corcuera Cabezut”, *Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, p. 94.

⁵¹ Párrafo 13 de la Proclamación de Teherán. Adoptada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán el 13 de mayo de 1968. “Como los Derechos Humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los Derechos Humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social”.

Así pues, resulta atinado que el apartado B del a. 102 constitucional y el inciso *a*) de la fracción II del a. 6o. de la LCNDH indiquen que los Derechos Humanos pueden violarse por actos u omisiones de la autoridad, sin hacer distinciones entre “tipos” o “generaciones” de derechos.

En segundo lugar, cabe comentar que el apartado B del a. 102 constitucional hace referencia a “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”, mientras que el inciso *a*) de la fracción II del a. 6o. de la LCNDH se refiere a actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.

En nuestra opinión el inciso *a*) mencionado no resulta consistente con lo señalado en la Constitución, pues no es lo mismo “actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad” que “actos u omisiones de autoridades administrativas”. Lo previsto en la Ley resulta restrictivo, en virtud de excluir posibles actos u omisiones de naturaleza administrativa que pudieran provenir de otras autoridades que no sean propiamente administrativas; además, es permisivo al poder conocer de actos emitidos por autoridades formalmente administrativas, pero materialmente de otro tipo, en contra del texto constitucional.

En efecto, se sabe⁵² que los actos de autoridad pueden ser formalmente administrativos, judiciales o legislativos, según sean emitidos por los Poderes Ejecutivo, Judicial o Legislativo, respectivamente, pero tal situación no determina su naturaleza, necesariamente. Dichos actos pueden ser materialmente administrativos, judiciales o legislativos, independientemente de quien los emita. Es decir, la naturaleza de un acto de autoridad no depende del emisor, sino de las características que lo hacen ser lo que es. Esto es, en nuestra opinión, lo puntualizado en el apartado B del a. 102 de la Constitución al hablar 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”. Tan es así, que excluye expresamente al Poder Judicial de la Federación, pero no al Poder Legislativo, ni a los órganos constitucionales autónomos, los cuales no necesariamente se consideran autoridades administrativas, en la medida en que no pertenecen al Poder Ejecutivo. Un acto de naturaleza administrativa, pero formalmente legislativo es, por

⁵² Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, pp. 29 y ss.

ejemplo, el permiso que el Congreso Federal o la Comisión Permanente debe otorgar para que un ciudadano pueda prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero, o para aceptar o usar condecoraciones extranjeras o para admitir del gobierno de otro país títulos o funciones. En esos casos, el órgano legislativo deberá fundar y motivar, la causa de una negativa. Si tal motivación se basara en cualquier tipo de discriminación u otro acto contrario a los Derechos Humanos amparados por el orden jurídico mexicano, entonces, al tenor del apartado B del a. 102 y por tratarse de un acto de naturaleza administrativa, aunque de fuente legislativa, la CNDH podría conocer del asunto.

Por el contrario, si un acto es formalmente administrativo, pero de naturaleza legislativa (como un reglamento) o jurisdiccional (como una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), la CNDH, a la luz del apartado B del a. 102 no tendría facultades para conocer del asunto. Sin embargo, con fundamento en lo previsto en el inciso *a*) de la fracción II del a. 6o. de la LCNDH, podría llegarse a la conclusión de que la CNDH sí tendría atribuciones para conocer de presuntas violaciones derivadas de dichos actos, cuando no es lo que previene la Constitución. Es cierto que el a. 7o. de la LCNDH, en su fracción II, inhabilita a la CNDH para conocer asuntos relativos a resoluciones de carácter jurisdiccional, sin distinguir si éstas pueden ser de fuente propiamente jurisdiccional o administrativa, o incluso legislativa. Sin embargo, el texto del inciso *a*) que estamos comentando, parecería dejar abierta la posibilidad de que la CNDH pudiera conocer de posibles violaciones derivadas de reglamentos u otros actos materialmente legislativos, pero formalmente administrativos, en tanto éstos son actos de autoridades administrativas de carácter federal, lo que, a todas luces, no es la intención de lo preceptuado por el apartado B del a. 102 de la Constitución.

Por otro lado, resulta plausible lo previsto por el inciso *b*) de la fracción II del a. 6o. de la LCNDH, aunque en estricto rigor jurídico sólo se dan violaciones de los Derechos Humanos por actos u omisiones de la autoridad y no de los particulares:

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponden en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

La CNDH puede conocer e investigar tales situaciones cuando éstas representen instigación o con el consentimiento o aquiescencia de autoridades.⁵³ Sin duda, tales conductas podrían ser cometidas directamente por agentes del Estado, a instigación o a instancia de particulares, en cuyo caso, se configuraría claramente la violación de los Derechos Humanos, tanto por el servidor público como por el particular que lo hubiere instigado a cometer tal conducta, quien adquiriría el carácter de autor intelectual, o por lo menos, de cómplice.

La segunda parte del inciso *b*) de la fracción II del a. 6o. de la LCNDH se refiere a “omisiones” de la autoridad, lo que ya se encuentra expresamente previsto tanto en el apartado B del a. 102 de la Constitución como en el encabezado de la fracción II que estamos comentando. Asimismo, cuando los funcionarios públicos “se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponden en relación con dichos ilícitos” es, entre otras cosas, a lo que se refiere el a. 21 constitucional cuando establece que: “Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”. Se sabe que, desde luego, las quejas presentadas ante la CNDH, dejan a salvo las acciones legales que por la vía jurisdiccional pudieran iniciarse, según lo previene el a. 32 de la LCNDH.

Son fundamentalmente dos las funciones que un *Ombudsman* debe realizar al tener conocimiento de una presunta violación de los Derechos Humanos y después de haber conducido las investigaciones del caso, con el fin de darle solución, en caso de que se compruebe la violación. La primera, plasmada en la fracción VI del a. 6o. de ley que se comenta, es “procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita” y la segunda, según se prevé en la fracción III del mismo a. 6o.: “formular recomendaciones públicas”.

Respecto de la primera de las funciones, es decir, la de procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como presuntas responsables de violaciones de los Derechos Humanos, debe resaltarse que

⁵³ A. II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, *vid.* <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos7.htm> (consultada el 5 de febrero de 2004). A. 1o. de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles o Inhumanos, *vid.* http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h_cat39_sp.htm (consultada el 5 de febrero de 2004).

la gran mayoría de las quejas recibidas por la CNDH no concluyen en una Recomendación sino precisamente a través de este proceso de conciliación, siempre buscando la solución en satisfacción del quejoso, aunque un verdadero *Ombudsman* no busca por sistema el desprestigio de la autoridad responsable ante la opinión pública. La Recomendación pública sólo debe darse en los casos que lo ameriten por la resistencia de la autoridad en admitir que su conducta produjo la violación de un derecho fundamental. Esto es perfectamente congruente con las características de un *Ombudsman*. Éste debe buscar una solución pacífica, orientada a la reparación, a la satisfacción del quejoso; es decir, a la reconciliación. Las comisiones públicas de Derechos Humanos pueden desarrollar una importante contribución al crecimiento de una cultura de la reconciliación más que al de una basada en la rabia, el castigo y la venganza. En este México de recientes y grandes cambios se debería evitar la aplicación represiva de la ley bajo el pretexto del restablecimiento del Estado de Derecho. Es importante recordar que el Estado de Derecho no significa la aplicación rigorista de la ley que produce mayores injusticias —*summum jus, summa injuria*—. El Estado de Derecho implica la vigencia y vivencia eficaz de los Derechos Humanos. Éste es, como lo evoca Zagrebelsky, “un Estado de derechos”. Los Derechos Humanos pueden reivindicarse a través de un verdadero proceso de mediación orientado a la reconciliación, con base en una solución de los conflictos a satisfacción de los agraviados. Por lo tanto, quien sufre un agravio, no debe tener como objetivo la venganza mediante el castigo de su agresor. La impunidad no es ausencia de castigo, sino ausencia de imputación (y reconocimiento) de responsabilidad. Estoy convencido de que la sociedad debería tomar pasos firmes para que, eventualmente, se pueda transformar el derecho en un sistema distinto, de soluciones más humanas y menos vengativas. Los organismos públicos de Derechos Humanos pueden desempeñar una importante labor en esta dirección.

La segunda de las funciones antes mencionadas se refiere a la formulación de Recomendaciones públicas no vinculatorias, tal y como lo menciona el apartado B del a. 102 de la Constitución. La esencia de la función, de un *Ombudsman* reside en que sus recomendaciones sean eso precisamente, recomendaciones, y, por lo tanto no vinculantes. Darle fuerza obligatoria a las decisiones del *Ombudsman* sería como dejarlo desprovisto de su carácter cuasi-jurisdiccional y por lo tanto convertirlo en un órgano jurisdiccional. Las voces que con frecuencia abogan porque las comisiones públicas de Derechos Humanos

puedan emitir decisiones vinculatorias ignoran la esencia de un *Ombudsman*, es decir, lo que lo hace ser lo que es.⁵⁴ Cuando éste decide emitir una Recomendación, lo hace con la fuerza que le da su autoridad moral, y debe hacerlo con toda firmeza y determinación, como quien regaña fuertemente; no puede hacerlo con tibieza so riesgo de que en lo futuro, las autoridades no teman los pronunciamientos del Defensor del Pueblo. Cuando es necesario emitir una Recomendación, como lo manda el texto legal, ésta debe hacerse pública por todos los medios de comunicación asequibles al organismo con el fin de provocar el efecto deseado, siendo éste, el que la Recomendación sea aceptada por la autoridad responsable y cumplida a cabalidad.

La fracción VIII es el fundamento para que la CNDH pueda emitir las llamadas “recomendaciones generales”, que por no provenir de una queja específica, no son susceptibles de aceptación por parte de la autoridad y, por lo tanto, no pueden, por virtud de dicha aceptación, volverse vinculantes como en el caso de las recomendaciones específicas. Sin embargo, las recomendaciones generales resultan un instrumento por demás útil y conveniente en la labor del *Ombudsman*, pues se refieren a prácticas administrativas que la CNDH puede detectar como patrones de conducta potencial o actualmente violatorios de los Derechos Humanos. Lo mismo puede decirse de las propuestas de reformas legislativas, pues de hecho sucede con frecuencia que las prácticas administrativas que sean violatorias de los Derechos Humanos tengan un sustento legal, y que la autoridad, aunque actuando “conforme a la ley”, cometa tales violaciones. Este tipo de situaciones conduce a la legalización de la arbitrariedad y de la falta de respeto a la dignidad de las personas. Es por lo anterior, que las facultades de proponer reformas legislativas por parte de la CNDH puede ser un instrumento de inagotable utilidad para el Poder Legislativo de la Unión.

Lo mismo puede decirse de las atribuciones señaladas en las fracciones VII, IX, XI, XII, XIII y XIV del a. que comentamos.

Las previsiones de las fracciones XIII y XIV merecen especial mención, pues se refieren a los tratados internacionales. Como se sabe, en los términos del a. 133 de la Constitución Federal, los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado forman parte del

⁵⁴ Héctor Fix-Zamudio, “Artículo 102”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. XII, p. 1183.

marco jurídico mexicano sin necesidad de que para su aplicación en el territorio nacional, se requiera de legislación que los instrumente.⁵⁵ Más aún, de acuerdo con la reciente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado tienen una jerarquía superior a las leyes federales,⁵⁶ por lo que, la misma CNDH debe atender a su contenido y en su labor, tomar en cuenta dichos tratados antes y por encima de lo que pudieran prever las leyes federales.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 102, apartado B, y 133
LCNDH: aa. 15, 19, 22, 24 y 32.

Bibliohemerografía

CANTÓN J., Octavio, “Comentarios al libro *Derecho constitucional y derecho internacional de los Derechos Humanos* de Santiago Corcuera Cabezut”, *Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, nueva época, año IX, núm. 3, marzo de 2002.

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. (<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos7.htm> consultada el 5 de febrero de 2004).

Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles o Inhumanos. (http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h_cat39_sp.htm consultada el 5 de febrero de 2004).

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Artículo 102”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa, 1994, t. XII.

⁵⁵ Fernando Alejandro Vázquez Pando, “Jerarquía del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá en el sistema jurídico mexicano”, *Panorama jurídico del Tratado de Libre Comercio*, 1992.

⁵⁶ Pereznieto Castro, Leonel; “El art. 133 constitucional: una relectura”, *Jurídica*, México, núm. 25, 1995-II.

- FRAGA, Gabino; *Derecho administrativo*, 21a. ed., México, Porrúa, 1981.
Proclamación de Teherán. Adoptada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán el 13 de mayo de 1968.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, “El art. 133 constitucional: una relectura”, *Jurídica*, México, núm. 25, 1995-II.
- VÁZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro, “Jerarquía del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá en el sistema jurídico mexicano”, *Panorama jurídico del Tratado de Libre Comercio. Memorias*, México, Universidad Iberoamericana, 1992.

Santiago Corcuera Cabezut

ARTÍCULO 7o. (*No competencia de la Comisión Nacional*)

La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

- I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Conflictos de carácter laboral; y
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

COMENTARIO

Introducción

Desde su creación como un organismo descentralizado y ahora como un organismo autónomo, la CNDH por mandato constitucional conoce 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 los Derechos Humanos.⁵⁷ De la misma manera, la CNDH no puede conocer de asuntos de naturaleza electoral, laboral, juris-

⁵⁷ a. 102, apartado B.

diccional y de consultas que soliciten la interpretación de disposiciones constitucionales y legales.⁵⁸ En los siguientes apartados se expondrá el tratamiento que desarrolla el RICNDH sobre esta disposición, se explicarán y analizarán las razones que se vertieron para justificar estas incompetencias.

I. Antecedentes

Cuando empezó a funcionar la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación en 1989, se estableció como parte de sus atribuciones “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”.⁵⁹ No se establecieron de manera precisa los casos que no podría atender dicha Dirección, sin embargo, de manera implícita puede determinarse que no conocería de aquellos asuntos que no fueran de naturaleza administrativa.

En 1990, se creó la CNDH como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y entre sus atribuciones estaba “elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos”.⁶⁰ En este caso, tampoco existía restricción de la competencia que tendría posteriormente la Comisión Nacional para conocer sobre ciertos asuntos.

Fue hasta 1992, cuando se reformó el a. 102 constitucional y se agregó un apartado B al mismo, el cual estableció claramente que la CNDH no podría conocer de quejas relativas a materias electorales, jurisdiccionales y laborales ni podría emitir interpretaciones de disposiciones constitucionales y legales,⁶¹ fue así que la LCNDH⁶² recogió tales principios en su a. 7o. Con las reformas

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ a. 15, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial* el 13 de febrero de 1989.

⁶⁰ Decreto 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* el 6 de junio de 1990, a. tercero, fracción III.

⁶¹ Decreto por el que se reforma el a. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial* el 28 de enero de 1992.

⁶² Publicada en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992; incluye las reformas publicadas en el mismo órgano el 26 de noviembre de 2001.

hechas a dicho a. constitucional en 1999,⁶³ se conservó el mismo sentido de esta disposición.

II. *Reglamento Interno*

El RICNDH⁶⁴ vigente señala en la fracción IX del a. 2o. que se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- a) Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia;
- b) Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- c) Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;
- d) Resoluciones análogas a las jurisdiccionales en materia administrativa: las señaladas en los incisos anteriores emitidas por tribunales que se encuentren fuera de los poderes judiciales, tanto de la Federación como de las entidades federativas.

Dicha fracción señala limitativamente el sentido que habrá de dársele a la fracción II del a. 7o. de la LCNDH, estableciendo los casos que deberán considerarse como “resoluciones de carácter jurisdiccional” y sobre los cuales no tendrá competencia la CNDH y, en este sentido, indicando que las cuestiones que no se ajusten a dichos parámetros serán considerados como de naturaleza administrativa y, por ello, viables para ser objeto del conocimiento por parte de los organismos de Derechos Humanos, tanto estatales como el nacional.

La fracción X del a. 2o. del RICNDH establece que se entiende por conflictos laborales:

Asuntos laborales: los suscitados entre uno o varios patrones y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal, para efectos de lo dispuesto en el artículo 7o. fracción III de la Ley. No están comprendidos los actos u omisiones atribuibles a servidores públicos dentro del desahogo de los procedimientos sustanciados ante las autoridades administrativas del ámbito laboral.⁶⁵

⁶³ Decreto por el que se reforma el a. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial* el 13 de septiembre de 1999.

⁶⁴ Publicado en el *Diario Oficial* el 29 de septiembre de 2003.

⁶⁵ Mario de la Cueva, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, p. 613.

Es decir, se refiere tanto a trabajadores particulares como a los considerados servidores públicos.

A pesar de que el a. 7o. de la LCNDH consta de cuatro fracciones que hacen referencia a las incompetencias de la misma, en el RICNDH solamente se prevén las dos fracciones que acabamos de señalar, las que se refieren a las fracciones II y III de dicho a. 7o., sin que se haga alusión a la interpretación que habrá de dársele a la fracción I, la cual se refiere a la materia electoral. En este caso, podemos remitirnos a lo considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

normas [...] que tienen como contenido la materia electoral [...] aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.⁶⁶

En suma, los asuntos electorales serán aquellos referidos al sistema de selección y nombramiento de los representantes populares en los órganos de poder federal, a través del voto de los ciudadanos; por no estar reglamentado, es necesario realizar un análisis más extenso del mismo, lo cual se hará a continuación.

III. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales

En la exposición de motivos del proyecto presidencial de reforma al a. 102 constitucional de 1992, se señaló que la CNDH no debería tener competencia en materia electoral ya que:

estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrado en las controversias de esta índole, que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes de la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

⁶⁶ Rubro: Materia electoral. Concepto de, para los efectos de la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Instancia: Pleno, Época: Novena época, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Parte: III, marzo de 1996, Tesis: P. CXXVI/95, p. 458.

Fue así como se estableció en el párrafo tercero del apartado B del a. 102 constitucional que “estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales...”.

La exposición de motivos del anteproyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentada por la misma CNDH al entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, menciona que en la misma “se precisan aquellas cuestiones que no pueden someterse al conocimiento de la Comisión Nacional, de acuerdo con la experiencia del organismo en funciones y la práctica de instituciones similares en el mundo, tales como los actos y resoluciones de las autoridades electorales...”; así quedó propuesto en el a. 15.

En el proyecto presidencial de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentado a la Cámara de Senadores, se esgrimió prácticamente el mismo argumento, pero haciendo referencia a la incompetencia señalada por el a. 102, apartado B, de la Constitución. En este sentido, los debates tanto de la Cámara de Senadores como de la de Diputados no resultaron polémicos en esta materia, pues hubo acuerdo en el sentido de que la CNDH no debería conocer de asuntos electorales.⁶⁷

En el apartado B, del a. 102 constitucional, se enuncia de manera general la incompetencia en los “asuntos electorales”. Es el a. 7o. de la LCNDH el que puntualiza.

⁶⁷ El Senador Roberto Robles Garnica se manifestó en contra y expresó que “el artículo 102 de la Constitución... injustificadamente excluyó los asuntos laborales y electorales de la competencia de la Comisión. A su tiempo la iniciativa a punto de aprobarse deberá dar paso a una ley que incluya lo excluido”; sin embargo, la incompetencia proviene, como él mismo señaló, de una disposición constitucional, por lo cual, la Ley no debía ser redactada en otro sentido; *cf. Diario de los Debates*, Senado, México, 11 de junio de 1992, p. 10. El diputado Jesús Humberto Zazueta Aguilar indicó que “es lamentable que nuestra legislación no esté de acuerdo con los convenios internacionales en la materia, suscritos por nuestro país, mismos que reconocen como Derechos Humanos los derechos políticos... estas limitaciones se explican porque el proyecto político de la presente administración, pretende imponer un modelo de desarrollo que se basa precisamente en la violación sistemática de los derechos políticos... manteniéndolos en la indefensión y asegurando la continuidad del partido de gobierno en el poder”; *cf. Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, México, 23 de junio de 1992, p. 2714. El diputado se refirió a “derechos políticos”, cuando el a. 7o., fracción II de la LCNDH se refiere a “actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales”. La CNDH no puede conocer de estos asuntos electorales, pero sí de otro tipo de derechos políticos, si realizamos una interpretación estricta del a. 102, apartado B, de la Constitución.

Deben entenderse como “autoridades electorales”, para efectos de la fracción I del a. en comento, sólo el Instituto Federal Electoral y sus similares de las Entidades Federativas. Hay que tomar en cuenta la incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al Poder Judicial de la Federación.⁶⁸

Hay quienes consideran que debe tenerse en cuenta la naturaleza apartidista y apolítica de la función de los *Ombudsman* y el hecho de intervenir en cuestiones políticas menoscabarían su calidad moral.⁶⁹ Sin embargo, habría que empezar por delimitar las cuestiones electorales y diferenciarlas de los asuntos de naturaleza política, temas que están invariablemente relacionados con los llamados derechos políticos.

Los derechos civiles y políticos han sido considerados como derechos de la primera generación, en un sentido estrictamente doctrinal, sin que por ello se estén jerarquizando respecto a otro tipo de derechos, atendiendo al principio de indivisibilidad de los Derechos Humanos.⁷⁰ Mientras que los derechos civiles se refieren a las facultades de hacer del individuo frente a la obligación de no hacer o de abstención de toda intervención por parte del Estado,⁷¹ los derechos políticos implican la participación de los individuos en la estructuración política de la sociedad, requiriendo que sea el mismo Estado el que provea las condiciones necesarias para ello a través de acciones y no de abstenciones.⁷² Refiriéndonos de manera expresa a los derechos políticos, en un sentido amplio, éstos pueden ser considerados como las “condiciones jurídico-políticas esenciales que posibilitan la realización material de todos

⁶⁸ aa. 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁹ Cf. Jorge Carpizo, *Derechos Humanos y Ombudsman*, p. 92; del mismo autor, *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, pp. 20-24; en el mismo sentido, Alexei Julio Estrada, *El Ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*, p. 40; Emilio Rabasa Gamboa, “Análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Criminalia*, pp. 113 y 114; Ignacio Esteva de la Parra, “El marco constitucional de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del Simposio Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, p. 90; Emilio Rabasa Gamboa, *idem*, p. 108.

⁷⁰ Cf. Jack Donnelly, *Derechos Humanos universales en teoría y en la práctica*, pp. 51 a 56.

⁷¹ Cf. Jesús Rodríguez y Rodríguez, “Derechos civiles”, *Diccionario jurídico mexicano*, t. III, p. 210.

⁷² Cf. Jesús Rodríguez y Rodríguez, “Derechos Humanos”, p. 224; Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías*, p. 57.

los derechos públicos subjetivos”,⁷³ mismos que son las “formas de participación de los individuos, bien subjetiva o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal”.⁷⁴ Cabe aquí hacer la mención al concepto del vocablo “política”, refiriéndonos a lo que podría ser considerado como “debate político” en la exposición de motivos realizada por el presidente, ya señalada. La política, entonces, es la actividad humana que se realiza con la finalidad de influir en la organización de la sociedad mediante el ejercicio del poder,⁷⁵ la cual tiene como fundamento los derechos políticos.

Ahora bien, los derechos electorales “regulan y armonizan las relaciones entre gobernantes y gobernados, que se refieren a la elección, designación y remoción de los primeros con el fin de realizar la justicia y seguridad jurídica”.⁷⁶ Evidentemente, los derechos políticos comprenden un campo más amplio que el conferido a los derechos electorales, los cuales, finalmente son derechos políticos. En este sentido, los derechos políticos comprenden no sólo la acción del cuerpo electoral, sino también derechos de partidos políticos y grupos de interés.⁷⁷

En tanto que el ejercicio de los derechos políticos, y con ellos los electorales, corresponde exclusivamente a los ciudadanos, tal y como es aceptado por la mayoría de los tratadistas; la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que:

De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquellas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano; por lo que cualquiera infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional; supuesto que no constituye violación de una garantía individual.⁷⁸

⁷³ Juan Carlos González Hernández, “Derechos y deberes políticos”, *Diccionario electoral*, pp. 235.

⁷⁴ *Idem*.

⁷⁵ Cf. Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho electoral*, p. 12.

⁷⁶ Luis Ponce de León Armenta, *Derecho político electoral*, p. 4.

⁷⁷ Cf. Miguel Concha Malo, coord., “Los derechos políticos como Derechos Humanos. Concepción y defensa”, en *Los derechos políticos como Derechos Humanos*, p. 20.

⁷⁸ Rubro: Derechos políticos, amparo improcedente por violación a. Instancia: Pleno, Época: Séptima época, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Parte: 71 Primera Parte, Tesis, p. 21; Precedentes: Amparo en revisión 5588/73. Wilbert Chi Góngora y otros. 19 de noviembre de

Sin embargo, el hecho de que los derechos políticos no se encuentren dentro del catálogo de las garantías individuales en nuestra Constitución, no significa que no formen parte del catálogo de Derechos Humanos.⁷⁹ Es necesario hacer la distinción entre las características estructurales de los derechos fundamentales y el elemento contingente de la clase de sujetos a los que han sido atribuidos tales derechos,⁸⁰ en nuestro caso, los ciudadanos.

Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede conocer de derechos políticos (y electorales) por la vía del amparo como mecanismo de protección de garantías individuales, con mayor razón ello no impide que la CNDH pudiera llegar a conocer en un momento dado, si se realizan las reformas constitucionales necesarias, de asuntos electorales; pues no hay que confundir la actividad política o el debate político con el ejercicio de los derechos electorales como Derechos Humanos puesto que “en la teoría contemporánea de los Derechos Humanos, los derechos políticos (y por inclusión, los electorales) están por encima de los partidos y sus debates”.⁸¹

IV. Resoluciones de carácter jurisdiccional

Bajo este rubro se comprenden de manera general todas aquellas decisiones que son tomadas durante un proceso por autoridades investidas del poder soberano

1974. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa. Quinta Época: Tomo XCIX, pág. 1190. Amparo administrativo en revisión 1518/49/Sec. 2a. Patatuchi Emilio y coags. 6 de junio de 1949. Mayoría de 4 votos. Disidente: Franco Carreño. Ponente: Nicéforo Guerrero. Tomo C, pág. 1026. Amparo.

Esta postura ya se había fijado con la tesis Vallarta, misma que señalaba que la función del juicio de amparo era la protección exclusiva de los derechos del hombre, como inherentes a la naturaleza humana y por lo cual, no podían comprender derechos de tipo político, pues la titularidad de éstos correspondía solamente a los ciudadanos; cf. José Luis de la Peza, “Notas sobre la justicia electoral en México”, *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, p. 834.

⁷⁹ Así, en el plano internacional, diversos instrumentos de Derechos Humanos incluyen a los derechos políticos, por ejemplo, el a. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el a. XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el a. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, el a. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁸⁰ Cf. Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, p. 105.

⁸¹ Miguel Concha Malo, *op. cit.*, pp. 32 y 33.

del Estado para dirimir un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a un caso concreto para solucionarlo.⁸²

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial para adicionar un apartado B al a. 102 constitucional, se señaló que la razón por la cual la CNDH no debería conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional era que:

debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de Derecho. Las instituciones de Derechos Humanos... no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones.⁸³

Se trata de “un organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales”. En el mismo sentido se hizo la redacción de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos elaborada por la CNDH, el a. 15 señalaba: “La Comisión no podrá conocer de los casos relativos a: II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;”. La misma consideración se plasmó en la exposición de motivos de la Ley Orgánica mencionada presentada por el Presidente de la República al Senado, agregando que en virtud de las recomendaciones públicas emitidas por la CNDH no tienen fuerza vinculatoria respecto de ninguna autoridad, con ello “la figura del *Ombudsman* se conserva al margen de la competencia de los órganos jurisdiccionales con pleno respeto a la división de poderes y a la independencia de los jueces y tribunales”. Estas razones fueron aceptadas en su mayoría, pues tanto senadores como diputados estuvieron de acuerdo en que, de aprobar que la CNDH conociera las decisiones de los órganos jurisdiccionales, se vulneraría el principio de la división de poderes y se invadirían funciones que corresponden estrictamente a dichos órganos.⁸⁴

⁸² Cf. Carlos Ortiz Martínez, “Resoluciones judiciales”, *Diccionario jurídico Harla. Derecho procesal*, p. 185; Cipriano Gómez Lara, “Jurisdicción”, *Diccionario jurídico Harla. Derecho procesal*, pp. 114 y 115.

⁸³ *Diario de debates*. Cámara de Diputados, noviembre 19, 1991, p. 991.

⁸⁴ El debate relevante se suscitó al discutirse la reforma al a. 102 constitucional en 1992. Los principales argumentos en contra que se formularon fueron que si la CNDH conocía de cuestiones jurisdiccionales se estaría creando un superpoder o un cuarto poder; que si la CNDH tenía competencia aun en cuestiones administrativas del Poder Judicial, se vulneraría la unidad

Analizando los motivos que se vertieron para excluir de la competencia de la CNDH las cuestiones jurisdiccionales, puede notarse que se dio preponderancia a aquellas resoluciones emitidas por el Poder Judicial Federal, olvidando que hay resoluciones jurisdiccionales que competen a otro tipo de órganos, por ejemplo, los administrativos y los laborales. Es decir, “jurisdiccional” no es lo mismo que “judicial”, pues mientras lo primero se refiere a la actividad que realiza cualquier autoridad investida de poder (jurisdicción, precisamente) para resolver una controversia, lo segundo se refiere estrictamente a la actividad que en el mismo sentido llevan a cabo los jueces (considerados en su acepción genérica, como aquellas personas encargadas de “decir el derecho”,⁸⁵ los cuales en nuestro sistema jurídico son los jueces, y en sentido estricto, los magistrados y los ministros). Por ello, nos parece acertado que el RICNDH haya precisado lo que debe entenderse por “resoluciones jurisdiccionales”, incluyendo en su enumeración cuestiones tanto judiciales como administrativas y laborales.

Así, la fracción IX del a. 2o. del RICNDH indica, en primer lugar, que se considerarán resoluciones de carácter jurisdiccional las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia; se refiere pues, tanto a decisiones judiciales (sentencias) como a las emitidas por las autoridades del trabajo (laudos), que decidan el fondo de un litigio en cualquiera de los grados del proceso.⁸⁶

En segundo lugar, las sentencias interlocutorias que se emitan durante un proceso también se entenderán como resoluciones jurisdiccionales; estas sentencias son aquellas que resuelven un incidente promovido antes o después de dictarse una sentencia definitiva.⁸⁷

Los autos y acuerdos dictados por un Juez o por personal de un juzgado o tribunal, para lo cual se haya realizado una valoración y determinación jurídica

orgánica del propio poder; a favor, se dijo que incluso en el Poder Judicial se cometían violaciones a los Derechos Humanos y que tanto jueces como magistrados eran personas que podían cometer errores; cf. *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, *op. cit.*, pp. 2631 a 2680. Es importante comentar que el 31 de diciembre de 1994 se incluyó el Consejo de la Judicatura Federal como una forma de subsanar la problemática aludida.

⁸⁵ Cf. Isidro M. González, “Juez”, *Diccionario jurídico Harla. Derecho procesal*, vol. 4, p. 113.

⁸⁶ Cf. Héctor Fix-Zamudio, “Resoluciones judiciales”, *Diccionario jurídico mexicano*, t. VIII, p. 41; Héctor Molina González, “Instancia”, *Diccionario jurídico Harla. Derecho procesal*, vol. 4, p. 106.

⁸⁷ Anselma Vicente Martínez, “Sentencia”, *Diccionario jurídico Harla. Derecho procesal*, p. 190.

o legal, serán considerados como resoluciones jurisdiccionales; los acuerdos o decretos son determinaciones de trámite que realiza el juez,⁸⁸ son llamados “acuerdos” en materia penal y civil, y “decretos” en materia laboral. Los autos son resoluciones judiciales que influyen en la tramitación de un juicio y en los derechos procesales de las partes al resolver cuestiones planteadas dentro del proceso (excepción hecha de los incidentes), es decir, no son resoluciones de trámite.⁸⁹ Sin embargo, resulta un poco difícil precisar alguna cuestión en la que el juez no haya hecho una valoración jurídica para dictar alguna decisión, en este caso, un acuerdo o un auto, puesto que todo acto de autoridad competente debe estar debidamente fundado y motivado (garantía de legalidad).⁹⁰

Por resoluciones jurisdiccionales también se considerarán aquellas decisiones análogas a las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia, las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso y los autos y acuerdos dictados por un juez o por personal de un juzgado o tribunal, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal, todos ellos en materia administrativa. Estas resoluciones se refieren a aquellas que se pueden dictar durante un proceso administrativo o juicio contencioso administrativo, es decir, aquel en el cual un litigio es planteado ante un órgano jurisdiccional del Poder Ejecutivo (por ejemplo, los tribunales contencioso administrativos) y en el cual una de las partes litigantes es la propia administración pública.⁹¹

El RICNDH también se refiere a los actos u omisiones de los poderes judiciales que podrán conocer tanto la CNDH como los organismos locales de Derechos Humanos. En este sentido, el requisito es que se trate de actos u omisiones de naturaleza administrativa realizados por autoridades judiciales locales y no federales,⁹² de los cuales podrán conocer en primera instancia los

⁸⁸ Cf. Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, pp. 41 y 42.

⁸⁹ Eduardo Pallares, “Auto”, *Diccionario de derecho procesal civil*, p. 109.

⁹⁰ a. 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹¹ Cf. Rafael I. Martínez Morales, “Proceso administrativo”, *Diccionario jurídico Harla. Derecho administrativo*, vol. 3, p. 200. Hay que distinguir entre “procedimiento administrativo” y “proceso administrativo”, es decir, el primero se refiere a los pasos encaminados a la producción o ejecución de un acto jurídico, mientras que el segundo se refiere a los actos realizados ante un órgano jurisdiccional administrativo para dirimir una controversia, cf. *Idem*, p. 197.

⁹² La CNDH puede conocer directamente, a través del recurso de queja, e indirectamente, por medio de la impugnación, de actos u omisiones administrativos realizados por los poderes

organismos estatales de Derechos Humanos y en segunda instancia, la CNDH a través de los recursos de queja e impugnación (*vid.* Comentario al a. 8o. de la LCNDH).

V. Conflictos de carácter laboral

En principio, los conflictos laborales no deberían ser conocidos por la CNDH pues debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los Derechos Humanos de alguna de las partes (salvo la excepción mencionada en el inciso b de la fracción II del a. 6o., *vid.* El comentario respectivo). Ahora bien, aun cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las juntas laborales. Lo anterior, según la exposición de motivos presentada por la Presidencia al Senado de la República con motivo de la reforma al a. 102 constitucional.

Los debates en el Congreso de la Unión acerca de dicha disposición estuvieron, en su mayoría, de acuerdo con las razones aducidas por la iniciativa presidencial⁹³ y por ello, en el apartado B de dicha disposición constitucional, se dispuso que la CNDH no tendría competencia para conocer de asuntos laborales. Así se consagró también en el a. 7o., fracción III, de la LCNDH.

Puede mencionarse de manera general que los conflictos laborales son aquellas controversias que se presentan entre trabajadores, entre patrones, o entre ambos, con motivo del nacimiento, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas del trabajo.⁹⁴ Sin embargo, el a. 2o., fracción X, del RICNDH considera, para efectos de lo dispuesto en la fracción

judiciales locales, en tanto que es un organismo de carácter federal, sin embargo, no podrá conocer de estos mismos cuando sean llevados a cabo por el Poder Judicial Federal por restricción constitucional.

⁹³ Algunas intervenciones se refirieron al caso señalando que en materia laboral eran comunes y frecuentes las violaciones a los Derechos Humanos y que los trabajadores quedarían desprotegidos si se excluía de la competencia de la CNDH este tipo de controversias; *cf. Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 23 de junio de 1992, pp. 2631 a 2680.

⁹⁴ Héctor Santos Azuela, "Conflicto de trabajo", *Diccionario jurídico mexicano*, t. II, p. 229.

III del a. 7o. de la LCNDH, solamente aquellas diferencias que se presenten entre patrones y trabajadores, por lo cual, los conflictos entre patrones, por un lado y de trabajadores entre sí, por el otro, quedarían excluidos de la incompetencia señalada por este a., por eso cabe preguntarse si sobre estos casos, tiene competencia la CNDH para conocer y determinar alguna violación a los Derechos Humanos. La respuesta será indicada más adelante.

La razón principal por la cual la CNDH no puede conocer de asuntos laborales es que tratan sobre controversias suscitadas entre particulares, asumiendo con tal calidad al Estado cuando actúa como parte, pues en sentido estricto es un patrón. Sin embargo, nos parece un argumento más adecuado, para justificar la incompetencia, el que se refiere a las cuestiones jurisdiccionales, es decir, la CNDH no podrá conocer de conflictos del trabajo en tanto que las decisiones dictadas con motivo de los mismos constituyen resoluciones jurisdiccionales, pues la función que realizan tanto las Juntas como los Tribunales de conciliación y arbitraje es dirimir controversias mediante la aplicación de una ley general a un caso concreto, precisamente por ser autoridades investidas por el poder soberano del Estado para hacerlo. En este sentido, aquellos litigios de patrones entre sí y de trabajadores entre ellos mismos no podrán ser objeto del conocimiento de la CNDH, pues las decisiones que puedan tomarse con relación a ellos son de carácter jurisdiccional, en tanto que las autoridades competentes para solucionarlos tienen esa misma naturaleza. Sin embargo, sí puede conocer de la conducta administrativa de estas autoridades.⁹⁵

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

La exposición de motivos del proyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentada por el entonces Presidente de la República al Senado señalaba:

se propone que la Comisión se abstenga de desahogar consultas planteadas por autoridades, grupos sociales o particulares, sobre la interpretación y alcance de los derechos fundamentales, pues no se trata de un organismo judicial y porque además, se considera que no debe prejuzgar anticipadamente sobre las materias

⁹⁵ Cf. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, p. 474.

de su competencia de manera abstracta y fuera de los casos que se le sometan o que inicie de oficio.

El proyecto se refería a la jurisprudencia judicial, es decir, a “la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación)”.⁹⁶ Según el Proyecto de Ley Orgánica mencionada, existen dos posibilidades: la CNDH no debería pronunciarse sobre temas que le corresponde interpretar al Poder Judicial Federal, pues según el a. 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta es una facultad exclusivamente judicial; en segundo lugar, si dichas materias resultaban de la competencia de la CNDH, ésta solamente podía emitir su opinión si conocía de un caso de oficio o si con antelación había sido sometido a su conocimiento un asunto que diera oportunidad para ello, pero no podía hacerlo sin un sustento casuístico. Es de señalarse que está demás incluir que la CNDH no puede conocer de asuntos relativos a consultas solicitadas por “autoridades, particulares u otras entidades”, pues bastaba con indicar de manera genérica que no podría conocer de *consultas formuladas sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales*, para referirse a cualquier consulta, independientemente de quien la solicitara.

Esta limitación a la competencia de la CNDH no se menciona expresamente en el texto del a. 102, apartado B, constitucional, sin embargo, se encuentra en la redacción del a. 7o., fracción IV, de la LCNDH. Debe considerarse entonces que la limitación se deriva implícitamente de lo señalado por aquella disposición constitucional, en el sentido de que la CNDH no tiene competencia en asuntos jurisdiccionales, lo cual incluye, por un lado elaborar interpretaciones judiciales, y por el otro, que la CNDH solamente tiene competencia para conocer de quejas y no para emitir opiniones aisladas.

Correlación de fuentes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 16, 94, 102, apartado B, y 105, fracción II

⁹⁶ Ezequiel Guerrero Lara, “Jurisprudencia judicial”, *Diccionario jurídico mexicano*, t. I-O, p. 1892.

LCNDH:: a. 3o.

RICNDH: a. 2o.

Criterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Derechos políticos, amparo improcedente por violación a; Instancia: Pleno, Época: Séptima, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Parte: 71 Primera Parte, Tesis, p. 21.

Rubro: Materia electoral. Concepto de, para los efectos de la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Instancia: Pleno, Época: Novena, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Parte: III, marzo de 1996, Tesis: P. CXXVI/95, p. 458.

Bibliohemerografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho electoral*, México, Porrúa, 1980.

CARPISO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1998.

———, *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990.

CONCHA MALO, Miguel, coord., “Los derechos políticos como Derechos Humanos. Concepción y defensa”, *Los derechos políticos como Derechos Humanos*, México, La Jornada-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994.

CUEVA, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 12a. ed., México, Porrúa, 1990.

Decreto 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* el 6 de junio de 1990 (derogado por la LCNDH publicada en fecha 29 de junio de 1992).

Diario de los Debates, Cámara de Diputados, México, año I, núm. 20, 23 de junio de 1992.

Diario de los Debates, Senado, México, núm. 17, 11 de junio de 1992.

Diario de los debates. Cámara de Diputados, México, 19 de noviembre, 1991.

- DONNELLY, Jack, *Derechos Humanos universales en teoría y en la práctica*, 2a. ed., México, Gernika, 1998.
- ESTEVA DE LA PARRA, Ignacio, “El marco constitucional de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del Simposio Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
- ESTRADA, Alexei Julio, *El Ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994 (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica).
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2001.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Resoluciones judiciales”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, t. VIII.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, “Poder Judicial Federal”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. P-Z.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, “Jurisdicción”, *Diccionario jurídico Harla. Derecho procesal*, México, Harla, 1996, vol. 4.
- GONZÁLEZ, Isidro M., “Juez”, *Diccionario jurídico Harla. Derecho procesal*, México, Harla, 1996, vol. 4.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos, “Derechos y deberes políticos”, *Diccionario electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1989.
- GUERRERO LARA, Ezequiel, “Jurisprudencia judicial”, *Diccionario jurídico mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, t. I-O.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., “Proceso administrativo”, *Diccionario jurídico Harla. Derecho administrativo*, México, Harla, 1996, vol. 3.
- MOLINA GONZÁLEZ, Héctor, “Instancia”, *Diccionario jurídico Harla. Derecho procesal*, México, Harla, 1996, vol. 4.
- ORTIZ MARTÍNEZ, Carlos “Resoluciones judiciales”, *Diccionario jurídico Harla. Derecho procesal*, México, Harla, 1996, vol. 4.

- PALLARES, Eduardo, “Auto”, *Diccionario de derecho procesal civil*, 6a. ed., México, Porrúa, 1978.
- PEZA, José Luis de la, *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Universidad de Quintana Roo-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999, t. III.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Derecho político electoral*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.
- RABASA GAMBOA, Emilio, “Análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Criminalia*, México, año LVIII, mayo-agosto, 1992.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, publicado en el *Diario Oficial* el 13 de febrero de 1989 (derogado por el vigente publicado el 12 de noviembre de 1992).
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, “Derechos civiles”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, t. III.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, “Derechos Humanos”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, t. III.
- SANTOS AZUELA, Héctor, “Conflicto de trabajo”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, t. II.
- VICENTE MARTÍNEZ, Anselma, “Sentencia”, *Diccionario jurídico Harla. Derecho procesal*, México, Harla, 1996, vol. 4.

Luis García López-Guerrero

ARTÍCULO 8o. (*Actos u omisiones de autoridades judiciales*)

En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

COMENTARIO

Este a. posee una arquitectura normativa singular que para los efectos del estudio y explicación de su contenido puede estructurarse —desde el punto de vista técnico-jurídico— en tres partes, cada una con predicados distintos pero íntimamente interrelacionados entre sí. Las tres partes referidas son:

Primera. El otorgamiento de *una facultad o atribución especial* en favor de la CNDH; es decir, su *competencia para conocer de actos u omisiones de naturaleza judicial-administrativa*;

Segunda. La *excepción a dicha facultad o atribución especial* en términos de una única autoridad o poder federal; esto es, *la incompetencia para conocer de cualesquier actos u omisiones provenientes del Poder Judicial de la Federación, y,*

Tercera. *La reiteración expresa del alcance jurídico de la facultad o atribución que se otorga*; es decir, *la incompetencia del Ombudsman nacional para conocer de actos u omisiones judicial-jurisdiccionales.*

Por lo tanto, temáticamente hablando, los comentarios a las partes antedichas en que se ha dividido el a. 8o. de la LCNDH, deberán dar respuesta, esencialmente, a las siguientes preguntas:

I. Competencia especial para conocer de actos u omisiones de carácter administrativo producidos por autoridades judiciales

El a. 8o. otorga a la CNDH la facultad, atribución o competencia especial para admitir quejas o inconformidades contra actos u omisiones de carácter administrativo producidos por autoridades judiciales.

1. ¿Cuál es el significado y la trascendencia de la competencia especial de la CNDH para conocer de probables violaciones a Derechos Humanos producidos por actos u omisiones judicial-administrativos, provenientes de autoridades o servidores públicos de los poderes judiciales de las entidades federativas?

El a. 8o. establece una de las *facultades especiales* otorgadas a la CNDH que alude a la fracción XV del a. 6o., esta facultad deviene de dos circunstancias

técnicas vinculadas a la propia LCNDH y a la naturaleza misma del organismo que regula.

Así, por una parte, siendo el a. 6o. el que consigna las atribuciones generales de la CNDH y todas las demás que se le otorguen, según reza la misma fracción XV, serán por consecuencia, *facultades especiales*. Por otra parte, la facultad de conocer de actos u omisiones de carácter administrativo provenientes de una autoridad judicial es especial porque, *in genere*, la CNDH, en tanto *Ombudsman*, es competente para conocer de manera natural de actos u omisiones formalmente administrativos provenientes de autoridades federales (a. 6o., fracción II, inciso a). En consecuencia, es también especial esta facultad por la importancia y delicado carácter que la misma comporta. Ello explica que para los redactores de la LCNDH haya sido menester establecer, en a. aparte, esta facultad especial, en el doble sentido mencionado, dados los alcances de la misma y la necesidad de delimitar con singular claridad las fronteras competenciales del *Ombudsman* mexicano a nivel federal en tanto órgano de naturaleza no jurisdiccional.

En efecto, la facultad otorgada a la CNDH para conocer de actos u omisiones administrativas provenientes de autoridades judiciales, salvo las federales, coloca a aquélla en los justos límites en que debe moverse el accionar de un órgano no jurisdiccional como lo es un *Ombudsman*. Se sigue de lo que precede, que la determinación del predicado de los actos u omisiones de carácter administrativo constituye el *quid* de este a. y de la competencia misma de la CNDH respecto del sistema jurisdiccional, según se acepta en la mayor parte de la legislación, la doctrina y la experiencia relativa al *Ombudsman*.

2. ¿Qué debe entenderse y cómo se determina la naturaleza administrativa de un acto judicial?

Para determinar qué es un acto de autoridad judicial con carácter administrativo (*acto judicial administrativo*) el a. 8o. debe ser interpretado en relación con la fracción II del a. precedente, es decir, el a. 7o. Asimismo, deben considerarse especialmente los aa. 2o., fracciones VI y IX, y 10 del RICNDH.

En principio, el a. 7o., en su fracción II, determina que la CNDH no es competente para conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional. A su vez, la fracción IX del a. 2o. del RICNDH explicita y especifica qué deberá entenderse por tales resoluciones, a saber: a) Las sentencias o los laudos definitivos que

concluyan la instancia; *b*) Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso; *c*) Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal; *d*) Resoluciones análogas a las jurisdiccionales en materia administrativa: las señaladas en los incisos anteriores emitidas por tribunales que se encuentren fuera de los poderes judiciales, tanto de la Federación como de las entidades federativas. Por lógica deberá entenderse por actos judicial-administrativos: todos los demás no contenidos en los incisos a) a d) aunque el anterior Reglamento Interno lo mencionaba expresamente, lo cual no era necesario.

En suma, que para efectos de las disposiciones que rigen a la CNDH a nivel secundario y reglamentario, ésta podrá conocer de quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos provenientes de los poderes judiciales no federales, tratándose de toda acción u omisión que *no tenga como origen* una sentencia o laudo definitivo; una sentencia interlocutoria o un auto o acuerdo expedido sin valoración y determinación jurídica o legal. Este mismo razonamiento *se hace extensivo* a las quejas cuyo origen sean actos u omisiones de *servidores públicos o tribunales de carácter administrativo*, es decir, formalmente ubicados en el Poder Ejecutivo pero que realizan funciones jurisdiccionales.

Evidentemente, el inciso c) del citado a. 2o.⁹⁷ es asaz desafortunado porque, cabría preguntarse: ¿qué auto o acuerdo judicial está exento de valoración jurídica o legal?

⁹⁷ Por cierto, hay quien sostiene que el a. 2o. del RICNCH, anterior 19, pudiera comportar algunos problemas de constitucionalidad. Lo anterior porque el RICNDH al ser de carácter interno no tendría, en principio, por qué regular otra actuación que no fuera la de la propia CNDH. Dicho de otro modo: que según disponen los artículos 40, 41, primer párrafo y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en términos de una correcta división de competencias, la exclusión para conocer de actos u omisiones incluso de naturaleza administrativa de los poderes judiciales estatales, debería hacerse extensiva a las Comisiones locales de Derechos Humanos. Este criterio sería análogo al que sostiene la Constitución federal. De tal guisa, y en esta vía de razonamiento, el a. 2o. en comento rebasaría sus propios límites al disponer la forma en que han de ser reclamados actos de carácter administrativo de los poderes judiciales locales, lo cual, en todo caso debería de consignarse en la Constitución o leyes de cada uno de los Estados que rigen a los organismos de protección y defensa de los Derechos Humanos.

En el ánimo de hacer una crítica propositiva a lo anterior, cabría decir, en favor de los redactores de la LCNDH y del RICNDH, que uno de los aspectos más discutidos y problemáticos en la doctrina y en la praxis jurídica, es y ha sido la determinación clara de los límites entre los actos administrativos y los jurisdiccionales, toda vez que tanto unos como otros son ejecutivos —en cuanto aplicadores de la ley— y ambos creadores, de situaciones jurídicas individuales.⁹⁸

No es de extrañar que la LCNDH opte por fijar un sistema de eliminación basado en los modelos de actos judiciales típicamente jurisdiccionales como son las sentencias, sean éstas definitivas o interlocutorias. Empero, consideramos que es posible, con base en la doctrina, la legislación, la jurisprudencia y la experiencia práctica de la CNDH, ofrecer mayor precisión respecto de lo anterior.

Buena parte de la doctrina⁹⁹ coincide en señalar que, de suyo, los actos administrativos son aquellos realizados precisamente por la autoridad administrativa, cuya ejecución no implica la resolución de un conflicto de intereses sino que busca satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. El problema radica, según se anunció previamente, en que los actos administrativos no son llevados a cabo de forma exclusiva por la autoridad administrativa —el Poder Ejecutivo, por ejemplo—, pues el Legislativo y el Judicial también realizan, actos de esta índole.

En tal virtud y para desbrozar el panorama, es posible decir que los actos administrativos pueden serlo por *criterios formales*, lo que se determina estableciendo cuál es la autoridad que los ejecuta. De tal guisa, serían formalmente actos administrativos todos los realizados por el Poder Ejecutivo en el ejercicio de la administración de la *res publica*, verbigracia.

Así las cosas y de acuerdo con este método de identificación, existirían también actos administrativos en virtud de *criterios materiales*, a saber: actos que por su propia naturaleza sean administrativos, en otras palabras por la materia de que se ocupan, con total independencia de la autoridad que los concreta. Es precisamente a los **actos materialmente administrativos** a los que tácitamente o acudiendo al espíritu de esta clasificación, se refieren tanto la

⁹⁸ Vid. Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, pp. 67-74.

⁹⁹ Alfonso Nava Negrete, “Acto administrativo”, *Diccionario jurídico mexicano*, t. I, A-C, pp. 76-77.

LCNDH en el a. 8o. (*actos u omisiones de autoridades judiciales de carácter administrativo*), como lo relativo al a. 2o. del RICNDH (*son administrativos por exclusión todos los demás actos u omisiones procedimentales adoptados por poderes judiciales o administrativo-judiciales que no encuadren en los determinados en los incisos a), b) y c)*).

Entonces, la pregunta obligada —y que, se entiende, la LCNDH y el RICNDH no expresan sino veladamente— sería la siguiente: ¿qué es lo que hace que un acto sea administrativo *per se* o materialmente administrativo? O, planteado de otro modo: ¿sobre qué materia debe versar un acto de gobierno para ser por sí mismo administrativo?

No es el caso, como ya lo ha hecho la doctrina administrativista, referir los pormenores de este debate, convendrá, con base en lo dicho por aquélla, determinar un criterio genérico que permita establecer con mayor precisión, qué se entiende por acto administrativo. De tal suerte puede ensayarse que son actos materialmente administrativos aquellos que, sin importar cuál sea la autoridad que los realiza, coadyuvan a ordenar, disponer, organizar, suministrar y/o ejecutar la función pública que cada autoridad tiene, por ley, encomendada. Por lo tanto y aplicado a la materia que nos ocupa, serían *actos judicial-administrativos* los que, en el tenor de la descripción previa, *coadyuvan, acompañan o apoyan la función jurisdiccional misma*.

3. ¿Cuál es el alcance de la revisión o intervención que en materia de Derechos Humanos ha de realizar la CNDH sobre los actos judicial-administrativos y cuáles serían, concretamente, desde el punto de vista legal y práctico, esos actos?

En tanto *Ombudsman* nacional, toca a la CNDH conocer e investigar las quejas que impliquen presuntas violaciones a Derechos Humanos. De tal guisa, la CNDH habrá de revisar qué actos (o la omisión de los mismos) judicial-administrativos impiden, obstaculizan o retardan la impartición de justicia por parte de los tribunales. Esta impartición se ve frustrada, limitada, retrasada, denegada, etcétera, cuando dichos actos no son llevados a cabo con estricto apego a la legalidad.

En tal virtud, la clase de violación a los Derechos Humanos, sobre la cual es competente el *Ombudsman* nacional y que delimitan claramente su ámbito de actuación, se circunscribe, en primera instancia, a velar porque sea una

realidad la obligación impuesta a toda autoridad jurisdiccional de que sus actos (de autoridad, precisamente), se ajusten cabalmente a lo prescrito en la ley. Este extremo se produce cuando dicha autoridad no se aparta del mandato constitucional, cuyo objetivo es, en materia jurisdiccional de modo especialmente relevante, propiciar seguridad jurídica.

Al efecto, la CNDH ha de velar para que no se vulneren las garantías constitucionales de *legalidad*, en general, y de *seguridad jurídica*, en particular,¹⁰⁰ por actos u omisiones de naturaleza administrativa (actos judicial-administrativos) cometidos por autoridades o servidores públicos de los poderes judiciales de las entidades federativas.

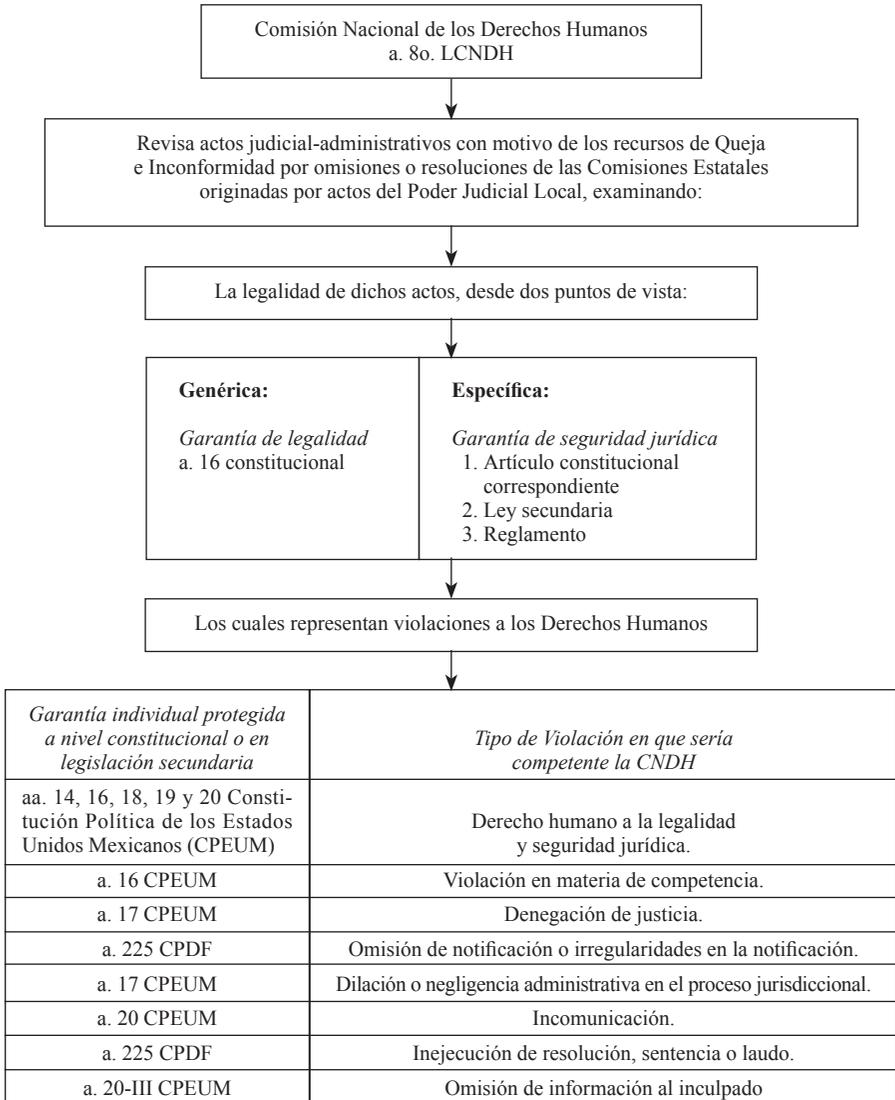
Los supuestos actos u omisiones contra la ley constitucional o secundaria, darían como resultado tipos específicos de violaciones a los Derechos Humanos. Tales violaciones podrían ser generadas porque, negligente o dolosamente, por falta de pericia o cuidado; se lleven a cabo o se omitan acciones de naturaleza administrativa, es decir, coadyuvantes de la función jurisdiccional, que dan como resultado, y esto es especialmente importante, una afectación —a veces sustantiva— a la impartición de justicia.

En ello consiste, precisamente, la violación a un derecho humano fundamental en este ámbito: afectar el *acceso a la justicia*, ya que aquello, que en última instancia debe perseguir la CNDH, es evitar, sancionar y/o impedir, según sea el caso, que los multirreferidos actos judicial-administrativos que deben constituirse en auxiliares o facilitadores de la justicia terminen por convertirse en óbices insalvables producto del burocratismo, falta de preparación o corrupción, falta de interés o cuidado de la autoridad o servidores que los ejecutan o los obvian. De conformidad con lo dicho, el Cuadro 1 permite visualizar gráficamente cómo es que en el ámbito de los actos judicial-administrativos la CNDH actúa.

A más de lo expresado en los aa. 8o. mismo y su complemento en la fracción IX del a. 2o. del RICNDH y amén de lo antes aducido, se presenta, para mayor claridad, este Cuadro 2 que especifica con algún detalle, y de modo no limitativo, actos que podrían clasificarse como judicial-administrativos y, respecto de los cuales, la CNDH sí tendría competencia para atender quejas por presuntas vulneraciones a los Derechos Humanos. El mismo cuadro, en sus diversas

¹⁰⁰ Respecto del alcance de estas garantías *vid.* José Ovalle Favela, *Garantías constitucionales del proceso*, pp. 1-474.

Cuadro 1
Competencia de la CNDH para conocer de actos judicial-administrativos



Cuadro 2 Actos judicial-administrativos

<i>Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal</i>	<i>Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal</i>	<i>Garantía Individual protegida a nivel constitucional o en Legislación Secundaria</i>	<i>Tipo de posible violación en que sería competente la CNDH</i>
— Trámite de promociones verbales de las partes cuando esta forma proceda (a. 30).	— Negativa a conocer un asunto por considerarse incompetente (a. 145).	aa. 14, 16, 18, 19 y 20 CPEUM	Derecho humano a la legalidad y seguridad jurídica
— Imposición de correcciones disciplinarias (a. 31).	— Trámite a promociones de incidente de competencia (a. 16 3).	a. 16 CPEUM	Violación en materia de competencia
— Empleo de medios de apremio (a. 33).	— Excusa de conocer un asunto por impedimento (a. 170).	a. 17 CPEUM	Denegación de Justicia
— Diligencias de exhorto o requisitoria (a. 55).	— Trámite del incidente de recusación (a. 185).	a. 225 Código Penal para el Distrito Federal (CPDF)	Omisión de notificación o irregularidades en la notificación
— Dictar las resoluciones judiciales que correspondan en los plazos y términos.	— Trámite a la solicitud de incidente de providencias precautorias.	a. 17 CPEUM	Dilación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional
— Practicar las notificaciones en la forma, plazos y términos (a. 80).	— Trámite a la demanda (a.256).	a. 20 CPEUM	Incomunicación
— Admitir los recursos que interpongan las partes cuando procedan (a.409).	— Abrir el juicio a prueba previa solicitud de las partes.	a. 225 CPDF	Inejecución de resolución, sentencia o laudo
— Tramitar los incidentes que promuevan las partes cuando procedan (a. 444).	— Trámite de los recursos que interpongan las partes cuando procedan (a. 694).	a. 20-III CPEUM	Omisión de información al inculpaado
	— Trámite de la apelación extraordinaria cuando proceda (a. 717).		
	— Trámite de la jurisdicción voluntaria cuando proceda a solicitud de parte (a. 893).		
	— Trámite a la solicitud de adopción cuando proceda (a. 923).		

columnas, enumera la garantía o garantías protegidas a nivel constitucional o en la legislación secundaria, y el tipo de posible violación a los Derechos Humanos resultante de conformidad con el *Manual para la calificación de hechos violatorios de Derechos Humanos* con el que trabaja la CNDH.¹⁰¹

4. ¿Cómo se regulan y tramitan en la práctica de la CNDH este tipo de quejas, es decir, a través de qué medio específico, de conformidad con la LCNDH y el RICNDH, se instancian y solventan estos casos?

El trámite de quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos provenientes de actos u omisiones judicial-administrativos, imputables a autoridades o servidores públicos de los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas, no puede ser directamente atendido por la CNDH, toda vez que la competencia inmediata para tales quejas se surte en favor de los organismos públicos locales (Comisiones o Procuradurías estatales de Derechos Humanos).

En este sentido, el a. 3o. del RICNDH, señala: “Para el desarrollo y cumplimiento de las funciones y atribuciones que le corresponden, la Comisión Nacional contará con los órganos y la estructura administrativa que establece su Ley y este Reglamento”. Lo cual implica que si existe un acto u omisión de poderes judiciales (locales) primero debe conocer la Comisión local y luego, vía recurso, la CNDH.

En otras palabras, la CNDH podrá conocer de este tipo de asuntos cuando, en primera instancia, se han tramitado ante el homólogo respectivo en la entidad federativa correspondiente.

Según sea el caso, la CNDH podrá atenderlo por medio de los *recursos* tanto de *queja* como de *impugnación*. Respecto del primero, inclusive, la queja puede ser atraída (*facultad de atracción*) en los términos del a. 60 de la propia LCNDH. Expliquemos brevemente lo anterior.

El *recurso de queja* procede cuando hayan transcurrido seis meses de omisión o inacción de los *Ombudsman* estatales y no exista Recomendación alguna. El trámite pueden hacerlo los quejosos o denunciantes que consideren, sufren perjuicio grave por tal pasividad.

¹⁰¹ Cf. Comisión Nacional de Derechos Humanos y Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, *Manual para la calificación de hechos violatorios de Derechos Humanos*.

El recurso que se interpone directamente ante la CNDH, debe ser ratificado dentro de los tres días siguientes y el *Ombudsman* nacional habrá de pronunciarse en no más de 60 días; por cierto, el *Ombudsman* estatal deberá rendir a la CNDH un informe en un plazo no mayor de 10 días hábiles.

Cabe agregar que, según lo expresado antes, de conformidad con el a. 60 de la LCNDH, el *Ombudsman* nacional “si considera que el asunto es importante y el Organismo Estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este Organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente”.

En cuanto al *recurso de impugnación*, éste procede, en los términos del a. 61 de la LCNDH, en contra de las resoluciones definitivas de los Organismos estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones, también definitivas, de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por dichos órganos. Este recurso igualmente procede, aunque de modo excepcional, cuando a juicio de la CNDH se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes y tales derechos deban protegerse inmediatamente. Demás detalles del recurso de mérito, sobre plazos, términos y otros aspectos procedimentales quedan regulados en los aa. 62 a 66 de la LCNDH.

En complemento con lo anterior, el título V del RICNDH se ocupa de otros aspectos más puntuales sobre ambos recursos, queja e impugnación, en los numerales 148 a 172 del citado ordenamiento.

II. La CNDH no es competente para conocer de quejas o inconformidades contra actos u omisiones de carácter administrativo producidos por autoridades del Poder Judicial de la Federación.

1. ¿Qué debe entenderse por Poder Judicial de la Federación (PJF)?

Es decir, ¿a qué órganos o autoridades se circunscribe la exención de control o excepción a la competencia especial de la CNDH en materia de actos judicial-administrativos?

Como antes se dijo, el a. 8o. establece como excepción a la facultad o atribución especial para conocer de actos judicial-administrativos, que éstos provengan de una única autoridad: el *Poder Judicial de la Federación*.

De acuerdo con el a. 94, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una *Suprema Corte de Justicia*, en un *Tribunal Electoral*, en *Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito* y en *Juzgados de Distrito*”.

Continúa señalando el referido a., en su párrafo segundo, “La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estará a cargo del *Consejo de la Judicatura Federal* en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.

Siendo así lo establecido por la Constitución Federal vigente en el numeral citado, quedan exentas del control del *Ombudsman* nacional para cualesquier clase de actos u omisiones: *la Suprema Corte de Justicia; el Tribunal Electoral; los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal*.

2. ¿Cómo se tramitan o desechan las quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos atribuidas a autoridades o servidores públicos pertenecientes al PJF?

Dado que la CNDH es incompetente para conocer de actos judicial-administrativos provenientes del PJF, sin embargo, dichos actos según la propia Constitución en los términos del párrafo segundo del a. 94, deberán ser conocidos por el *Consejo de la Judicatura Federal*.

En consonancia con esta circunstancia, el a. 10 del RICNDH establece que en el supuesto de que la CNDH conociese sobre una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos imputables a una autoridad o servidor público del PJF, sin “*admitir la instancia*”, debiendo entonces, limitarse a *remitir* la misma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación —la cual en principio, deberá sujetarla a la atención del Consejo de la Judicatura Federal, órgano de vigilancia y disciplina del PJF— y *notificar al quejoso* de la remisión para que éste le dé el seguimiento respectivo.

El a. 10 del RICNDH también contempla que, cuando en una queja dirigida contra una autoridad o funcionarios del PJF se involucre a otros servidores o autoridades distintas, se hará el desglose y *se admitirá el caso por lo que hace a las otras autoridades, radicándose el expediente*. Respecto del PJF, se procederá a la remisión de la queja a la Suprema Corte en la forma señalada en los párrafos anteriores.

3. ¿Qué razones se argumentaron para exceptuar exclusivamente al PJF del control del *Ombudsman* nacional?

En la iniciativa que remitió el Presidente de la República en 1991, propuso adicionar al a. 102 de la CPEUM el actual apartado B, donde se elevaba a nivel constitucional la protección a los Derechos Humanos que brinda la CNDH. Dicha iniciativa *no ofrece un argumento puntual* para justificar esta excepción a la facultad del a. 8o. en comento. Simplemente, la iniciativa de marras, aduce que:

Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de Derecho. Las instituciones de Derechos Humanos, reiteramos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones.¹⁰²

Como puede verse, el argumento resulta ser válido para los aspectos jurisdiccionales de fondo, como materia exclusiva del Poder Judicial en general. Sin embargo, ello no tiene nada que ver con la excepción total de la que se hace objeto al Poder Judicial de la Federación.

En el debate suscitado, en diciembre de 1991, en torno a la iniciativa arriba mencionada y respecto de exceptuar totalmente al PJF del control externo del *Ombudsman*, se pronunció el diputado Juan de Dios Castro, del Partido Acción Nacional. Su argumento versó en el sentido de que *no existía razón alguna para dicha excepción y, en todo caso, para ser congruentes, este privilegio debería hacerse extensivo a los poderes judiciales de los Estados*.¹⁰³

Castro Lozano sostuvo que en países como Suecia, Dinamarca y Finlandia, el *Ombudsman* gozaba de competencia para dictar resoluciones y recomendaciones en relación con los tribunales. Más aún (y en este sentido contradujo el razonamiento del diputado Juan Ramiro Robledo Ruiz, del Partido Revolucionario Institucional) aunque en dichos países no se tiene el juicio de amparo, ésta no es razón suficiente para que la CNDH se abstenga de formular recomendaciones al PJF, ya que el amparo no solamente sirve para controlar la

¹⁰² *Diario de debates*. Cámara de Diputados, noviembre 19, 1991, p. 991.

¹⁰³ *Cf. Diario de debates*. Cámara de Diputados, diciembre 13, 1991, pp. 2659-2660.

constitucionalidad, sino que en la mayoría de los casos funciona como recurso de casación cuyo objeto es atacar violaciones a la garantía de legalidad.¹⁰⁴

Asimismo, consideró el diputado Castro Lozano, debería llamarse la atención del PJJ cuando retrasa la resolución en la sentencia de amparo, en caso de que no se nombre al defensor, cuando hay una ilegal recepción de pruebas. En estos casos no se interfiere con la manera en la que el juez va a dictar la sentencia sino con aspectos administrativos respecto a los cuales el PJJ no debería tener privilegios.¹⁰⁵

En la exposición de motivos de la iniciativa por la que se llevó a cabo la última reforma al apartado B del a. 102 constitucional, los argumentos para mantener esta excepción no fueron sustancialmente relevantes. De hecho, se reitera que existe consenso, en la doctrina y en la práctica generalizada de la corrección, de excluir de la competencia del *Ombudsman* las decisiones jurisdiccionales de fondo, sin embargo no así, respecto de los actos de naturaleza administrativa de dichos órganos. Desafortunadamente en torno a la justificación de limitar la competencia de la CNDH para todos los actos del PJJ, sólo se alude a que la solución por la que se opta es la misma que establece el a. 13 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo Español. Dicho a. dispone que cuando se reciban quejas referidas a irregularidades al funcionamiento de la administración de justicia, el *Ombudsman* deberá turnarlas al Consejo General del Poder Judicial español.¹⁰⁶ Dado que en 1994 la CPEUM instituyó el Consejo de la Judicatura Federal, la CNDH debería actuar de manera análoga a la práctica española, lo cual resulta de conformidad con lo establecido en el a. 10 del RICNDH.

Con esta solución, en realidad lo que se hace es cortar el nudo gordiano, toda vez que el control y vigilancia del PJJ se encarga al propio PJJ, a través de su Consejo de la Judicatura Federal, exceptuándolo por lo menos sin alguna razón suficientemente expuesta, de la inspección del *Ombudsman* nacional.

Ante tal circunstancia pareciera que, en todo caso, hubiese sido una solución salomónica que también los poderes judiciales de los Estados quedarán exceptuados del control al que están sometidos, respectivamente, por parte de los *Ombudsman* a nivel local y del *Ombudsman* nacional por vía de los recursos de queja e impugnación.

¹⁰⁴ Cf. *Idem*, pp. 2661-2662.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Cf. *Diario de debates*. Cámara de Diputados, octubre 14, 1997, pp. 3100-3101.

Para concluir sobre este punto, convendría simplemente citar aquí los argumentos de quienes opinan, con un amplio conocimiento de este tema, y siguiendo la línea de argumentación del diputado Castro Lozano, respecto de las bondades de la inspección externa que al propio Poder Judicial realizan los *Ombudsman*. Dicha inspección se circunscribe a los actos u omisiones de naturaleza judicial-administrativa, por lo tanto, no existe debate respecto a que en aras de preservar la independencia de todo Poder Judicial deban exceptuarse cabalmente de esa inspección los actos jurisdiccionales de fondo.

Huelga decir que los argumentos en favor de dicha inspección externa, sobre actos administrativos que realiza el *Ombudsman*, sirven también para subrayar la inconveniencia de que el PJJ, en México, quede exento de tal inspección. Está visto que si exceptuándolo totalmente se consideró preservada su independencia, no hay razón suficiente para justificar que no se haya actuado de la misma manera con respecto de los poderes análogos a nivel de las entidades federativas.

Ésta es una grave deficiencia que deberá ser solucionada con el propósito de que los actos del PJJ, de naturaleza judicial-administrativa, dejen de ser los únicos a los que arbitrariamente se privilegia exceptuándolos de una inspección externa, lo cual favorece la impunidad y las violaciones a los Derechos Humanos en las que pudieran incurrir los jueces o magistrados a nivel federal, es interesante ver al respecto las cuatro Recomendaciones (5/90 —remitida al Juez Sexto de Distrito en Materia Penal del Tercer circuito—, 7/90 —enviada al Juez Segundo de Distrito de la ciudad de Chihuahua—, 10/90 —dirigida a los Jueces Tercero, Cuarto y Quinto de Distrito en la ciudad de Tijuana— y 17/90 —remitida al Juez Primero de Distrito del estado de Hidalgo—, todas ellas *totalmente cumplidas*, de la CNDH al Poder Judicial Federal antes de la reforma del apartado B, del 102 Constitucional de 1992.

Esta excepción eleva las actividades judiciales-administrativas del PJJ a las de actos administrativos de Estado o de gobierno, poniéndolos a salvo de cualquier control, salvo el que un órgano interno puede darles, a saber, el Consejo de la Judicatura Federal.¹⁰⁷

Pero, ¿puede confiarse en un solo y exclusivo autocontrol el actuar del Poder Judicial en un Estado de Derecho moderno? Todo parece indicar que no; toda

¹⁰⁷ Vid. Francisco Javier Osornio Corres y J. Alfonso Luna Staines, “Acto de gobierno”, *Diccionario jurídico mexicano*, t. I, A-C, pp. 81-83.

vez que, por más eficiente que ese autocontrol sea, por razones de transparencia e independencia, así como la distancia necesaria que debe propiciársele a todo órgano de inspección; la revisión extra y externa del *Ombudsman* nacional daría salud y robustecería, ante la sociedad, el funcionamiento del PJJF.

Este parecer se sustenta en los argumentos y la experiencia de países como Suecia y Finlandia, con una larga tradición en el desarrollo de instituciones a los que estos Estados llaman *Ombudsman especializados en asuntos judiciales*. Básicamente, los *Ombudsman* de dichos Estados conocen plenamente de actos u omisiones de naturaleza judicial-administrativa imputables por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, a los tribunales.

Este tipo de *Ombudsman* centra su atención en el hecho de que los tribunales deben estar sujetos a la ley como cualquier otro órgano, y partiendo del supuesto de que los jueces son seres humanos, éstos no son, por consecuencia, infalibles. En tal virtud, es necesario establecer sistemas para adoptar acciones en contra de aquellos jueces que no llevan a cabo sus deberes de modo apropiado, y por lo tanto, generan una pérdida de confianza de la sociedad respecto del sistema judicial.¹⁰⁸

Estos *Ombudsman* especializados en asuntos judiciales dirigen su inspección hacia aspectos que de suyo afectan el acceso a la justicia por virtud de la lentitud existente o el inadecuado manejo de los procedimientos, o por cuestiones relacionadas con el comportamiento de los jueces, como el maltrato o la negligente atención que prestan a las partes en un juicio. En todos estos temas no se considera que los *Ombudsman* en Suecia afecten la independencia del Poder Judicial garantizada por su Constitución, sino que ofrecen una garantía extra al ciudadano de que en el ejercicio de sus facultades y en la realización de todos aquellos actos que coadyuvan a la administración de justicia, no se vulneren sus Derechos Humanos.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Cf. Claes Eklundh, “The *Ombudsman* Specialized in Judicial Matters”, en Linda C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, p. 182. Respecto del trabajo de los *Ombudsman* en relación con los tribunales *vid.* Víctor Fairén Guillén, *El Defensor del Pueblo—Ombudsman-*, pp. 197-247.

¹⁰⁹ *Idem*, pp.183-188.

III. El a. 8o., en su parte final, establece que: “La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo”.

1. ¿Qué debe entenderse por actos judicial-jurisdiccionales? ¿Cómo se explica la incompetencia de la CNDH para conocer de “cuestiones jurisdiccionales de fondo”?

Según se dijo antes, la referida disposición es una reiteración expresa del alcance jurídico de la facultad o atribución especial que dicho a. otorga; reiteración que se consigna en función de la naturaleza o contenido del acto u omisión que no puede ser motivo de queja ante la CNDH.

La doctrina más reconocida sostiene que el acto jurisdiccional *per se*, puede delimitarse con mucha mayor claridad que los actos administrativos.¹¹⁰ Los *actos jurisdiccionales de fondo* son aquellos que se consideran “tarea propia de juzgamiento, que para resolver los conflictos de intereses que tienen efectos jurídicos, realizan los titulares del Poder Judicial”.¹¹¹

Sin embargo, existen actos jurisdiccionales que no son emitidos por el Poder Judicial sino por los tribunales adscritos al Poder Ejecutivo, los cuales producirían actos administrativo-jurisdiccionales; es decir, actos emitidos por un órgano adscrito a la administración pública —actos formalmente administrativos—, pero cuya función es la de resolver conflictos de intereses y, en este sentido, resultan ser materialmente jurisdiccionales. De tal guisa, el inciso d) de la fracción IX del a. 2o. del RICNDH *considera, asimismo, resoluciones de carácter jurisdiccional: “d) Resoluciones análogas a las jurisdiccionales en materia administrativa: las señaladas en los incisos anteriores emitidas por tribunales que se encuentren fuera de los poderes judiciales, tanto de la Federación como de las entidades federativas”.* Esto es, *sentencias o laudos definitivos; sentencias interlocutorias, autos y acuerdos dictados con valoración y determinación jurídica o legal emitidos por los tribunales administrativos.*

Estaríamos hablando, concretamente y a nivel federal, del *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* (antes Tribunal Fiscal de la Federación), del

¹¹⁰ Cf. Roberto Ríos Elizondo, *El acto de gobierno. El poder y el derecho administrativo*, pp. 335-360.

¹¹¹ Fernando Flores García, “Acto jurisdiccional”, *Diccionario jurídico mexicano*, t. I, A-C, pp. 87-88.

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de la *Junta Federal de Conciliación y Arbitraje* y de aquellos procedimientos establecidos en la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* o en *leyes especiales* que prevean sus propios procedimientos. Por cierto, podría someterse a discusión si la CNDH puede conocer de asuntos derivados de actos judicial-administrativos provenientes de los tribunales o las juntas federales en material laboral. Empero, existen antecedentes, incluso a nivel de Recomendación, que constatan la participación de la CNDH en este tipo de casos. Tal es el precedente sentado por la Recomendación 27/98 dirigida en contra las Juntas 9 y 9 bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, por violaciones a los Derechos Humanos generadas por la dilación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional.

Lo cierto es que, cuando hacemos referencia a los *actos jurisdiccionales per se* o *materialmente jurisdiccionales* procede aplicar el mismo argumento que se empleó en la determinación de los actos materialmente administrativos. En tal sentido, lo que les califica de tales es *la materia sobre la que versan y no la autoridad que los produce* pues está visto que indistintamente, las autoridades jurisdiccionales pueden producir actos administrativos y las administrativas, actos jurisdiccionales.

La idea de que los actos jurisdiccionales son los que devienen de la tarea propia del juzgador, consensa buena parte de la doctrina. Pareciera entonces, que el aspecto esencial que caracteriza a los actos jurisdiccionales de fondo es su *disposición a resolver conflictos de intereses, litigios*, que son el campo natural de quien es el aplicador del derecho por antonomasia, el juez.¹¹²

Empero, existen otros elementos que adornan o conforman el acto jurisdiccional, como son la *sustitución* definitiva y obligatoria de la actividad privada por la pública para la resolución de los conflictos de intereses, donde un tercero imparcial, el juez, *juzga y manda*.¹¹³

Otra característica determinante que está implícita en el acto jurisdiccional, es que éste tiene *fuerza vinculatoria*, sobre todo en su expresión más arquetípica, la sentencia, como norma jurídica individualizada que regula o resuelve los conflictos de intereses entre quienes forzosa o voluntariamente han de someterse a la decisión del juzgador.

¹¹² Vid. Mario I. Álvarez, *Introducción al derecho*, pp. 250-257.

¹¹³ *Ibidem*.

En un criterio comprensivo el acto jurisdiccional es aquel que tiene por objeto *impartir justicia*, en tanto fin o teleología última del trabajo jurisdiccional. Inclusive, sería dable afirmar que el acto jurisdiccional constituye la actividad jurídica por excelencia que realiza la autoridad, en la cual la resolución de los casos planteados al juez no basta que se resuelvan de modo mecánico —en el sentido de la técnica silogística clásica planteada por la escuela de la exégesis—, cuando lo que se busca es que *el juez o tribunal persiga en sus decisiones la justicia: aplicar la ley para hacer justicia*.

Es por ello que en esta línea de argumentación respecto de la naturaleza de los actos jurisdiccionales de fondo, se ha dicho con razón, lo siguiente:

ciertamente, una cualidad distintiva del acto jurisdiccional es el fin perseguido; pero no el fin escueto y frío de aplicar a un caso concreto la ley, ni el abstracto de mantener el orden jurídico, ni el primitivo de evitar que cada quien se haga justicia por sí mismo, sino fundamentalmente que el juzgador, al emitir el acto jurisdiccional, es decir, la sentencia, procure —éste es el supuesto invariable— impartir justicia, lo cual tiene ya un significado subjetivo y axiológico en cuanto al valor jurídico supremo y central, que no se encuentra en una mera ejecución de la ley, como ocurre en el acto administrativo, en que el órgano del Estado —corrientemente el Poder Ejecutivo— aplica la norma jurídica a un caso particular ajeno a toda contienda, razón por la cual quien deba dictar el acto decisorio no está obligado a constatar la existencia o inexistencia de una situación que altera el orden legal, habida cuenta de que sólo pretende lograr el objetivo de la norma de Derecho administrativo. De esta manera, por ejemplo, ejecutará la ley para fines puramente de administración —actividad tributaria, prestación de servicios públicos, etcétera— y no para hacer justicia.¹¹⁴

Establecido el alcance y caracteres de lo que se entiende por acto jurisdiccional de fondo, *la función jurisdiccional debe quedar exenta de toda revisión* en la medida en que los *Ombudsman* no deben, bajo ninguna circunstancia, conocer de asuntos jurisdiccionales. Lo anterior queda consignado en la parte final del a. 8o. de la LCNDH en comentario.

Parece claro que lo que hace distinta la naturaleza del *Ombudsman* es precisamente su carácter no jurisdiccional; por lo tanto, si conociese de asuntos jurisdiccionales de fondo, se podría incluso afirmar que estaría invadiendo

¹¹⁴ Roberto Ríos Elizondo, *op. cit.*, p. 359.

la esfera de competencia del Poder Judicial o de la actividad jurisdiccional, en un sentido más pleno y extensivo, vulnerando los principios relativos a la independencia de que dicho poder o actividad debe gozar en el ejercicio de su función.

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas ha sido muy clara en los llamados Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, cuando ha sentenciado que:

2. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o *intromisiones indebidas*, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.

[...]

4. No se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial, ni se someterán a revisión las decisiones judiciales de los tribunales. Este principio se aplicará sin menoscabo de la vía de revisión judicial ni de la mitigación o conmutación de las penas impuestas por la judicatura efectuada por las autoridades administrativas de conformidad con lo dispuesto en la ley.¹¹⁵

En suma, la ley mexicana que regula la actividad del *Ombudsman* se sujeta al criterio generalmente aceptado de que los actos jurisdiccionales de fondo están exentos de cualquier inspección, incluida la del propio *Ombudsman*, en la inteligencia que, de resultar revisables las decisiones judiciales en cuanto al fondo, se estarían vulnerando el principio de independencia de la judicatura y el de separación de poderes.

En todo caso, como también queda consignado en la ley mexicana, el *Ombudsman* puede conocer de presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuyo origen sean actos judicial-administrativos, en los términos que señala la LCNDH, si éstos proceden de los poderes judiciales de los Estados o de los tribunales adscritos al Poder Ejecutivo Federal.

¹¹⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura*; Resoluciones 40/32, del 29 de noviembre de 1985 y 40/146, del 13 de diciembre de 1985.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 94 y 102, apartado B

LCNDH: aa. 6o., fracciones II y XV, a. 7o., fracción II, 60, 62 a 66

RICNDH: aa. 2o., 10, 148 a 172

Legislación comparada

Ley Orgánica del Defensor del Pueblo Español: a. 13

Bibliohemerografía

ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I., *Introducción al derecho*, México, McGraw-Hill, 1995.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura*, Resoluciones 40/32, del 29 de noviembre de 1985 y 40/146, del 13 de diciembre de 1985.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de debates*, México, año I, núm. 9, noviembre 19, 1991.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de debates*, México, año I, núm. 18, octubre 14, 1997.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de debates*, México, año I, núm. 20, diciembre 13, 1991.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y FEDERACIÓN MEXICANA DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Manual para la calificación de hechos violatorios de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1998.

EKLUNDH, Claes, "The Ombudsman Specialized in Judicial Matters", Linda C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, La Haya, International Ombudsman Institute-Klauwer Law International, 1999.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *El Defensor del Pueblo —Ombudsman—*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.

- FLORES GARCÍA, Fernando, “Acto jurisdiccional”, *Diccionario jurídico mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, t. I, A-C.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, “Acto administrativo”, *Diccionario jurídico mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, t. I, A-C.
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier y LUNA STAINES, J. Alfonso, “Acto de gobierno”, *Diccionario jurídico mexicano*, 13a. ed. México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, t. I, A-C.
- OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del proceso*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2002.
- RÍOS ELIZONDO, Roberto, *El acto de gobierno. El poder y el derecho administrativo*, México, Porrúa, 1975.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 17a. ed., México, Porrúa, 1996.

Mario I. Álvarez Ledesma

CAPÍTULO II

De la elección, facultades y obligaciones del Presidente de la Comisión

ARTÍCULO 9o. (*Requisitos para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*)

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección;

III. Contar con experiencia en materia de Derechos Humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;

IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;

V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;

VI. 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, y

VII. Tener preferentemente título de licenciado en derecho.

COMENTARIO

Éste es uno de los aa. de la Ley en comento, que fue objeto de mayores modificaciones con la reforma publicada, en el *Diario Oficial*, el 26 de noviembre de 2001.¹¹⁶ El a. 9o. original decía lo siguiente:

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su 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 tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

¹¹⁶ Este a. abre el Capítulo II de la Ley, que habla “De la elección, facultades y obligaciones del Presidente de la Comisión”.

El a. 9o. reformado, contiene ya siete fracciones, cuyas innovaciones son: contar con experiencia en materia de Derechos Humanos o actividades afines (fracción III); no desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación (fracción IV); no desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República o de algún Estado de la Unión o bien, no haberse desempeñado como Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el año anterior a su elección (fracción V), finalmente, tener preferentemente título de licenciado en derecho (fracción VII). De la misma manera, es necesario señalar que se omitió el requisito de no adquirir otra nacionalidad, reformado en la ley anterior, en virtud del Decreto publicado el 23 de enero de 1998 por el cual se aprobaron reformas a diversos ordenamientos, entre ellos una nueva Ley de Nacionalidad y este a. de la LCNDH. Sería conveniente una reforma para modificar este aspecto y restablecer la restricción de doble nacionalidad en virtud de la importancia y responsabilidad de la Institución.

Estas reformas obedecen al espíritu de la gran reforma, valga la redundancia, del a. 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo decreto fue publicado en el *Diario Oficial* el 13 de septiembre de 1999. La esencia de tal modificación podemos conocerla en la primera conclusión del dictamen de la Cámara de Diputados dada a conocer en la sesión del 21 de diciembre de 1998: “Se propone reformar el apartado B del artículo 102 constitucional, a fin de precisar a nivel constitucional el carácter autónomo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de sus homólogos en los Estados de la República y el Distrito Federal”.¹¹⁷ Esta autonomía es claramente explicada por los juristas Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro:

La modificación en el modo de designación del presidente y los consejeros obedeció esencialmente a las demandas insistentes de grupos sociales y políticos que consideraban que la autonomía de la Comisión se veía menoscabada por la intervención del presidente de la República en el nombramiento de sus principales funcionarios [...] Además, en un régimen presidencial como el mexicano, y dado que la mayoría de las quejas se refieren a la actuación de dependencias

¹¹⁷ Citado en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. XIV, p. 501.

y organismos administrativos, dependientes del Ejecutivo, resulta conveniente la participación de éste, debidamente ponderada, en los nombramientos ya mencionados. El segundo cambio, que se debe a razones similares a las antes indicadas, se refiere a la autonomía de gestión y presupuestaria que la Constitución atribuye ahora expresamente a la Comisión Nacional. En particular, la autonomía presupuestaria no se encontraba establecida en la Ley, cuyo artículo 76 disponía que dicha Comisión tenía la facultad de elaborar su proyecto de presupuesto anual de egresos, el cual debía remitir al Secretario de Estado competente (Gobernación) para el trámite correspondiente. Debe entenderse ahora que la Comisión enviará directamente su proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados y que también lo ejercerá, sin ninguna intervención ni fiscalización de las dependencias del Ejecutivo Federal. Por último, se puede afirmar también que el órgano reformador de la Constitución ha querido otorgar a la Comisión Nacional el carácter de organismo constitucional autónomo, similar a los que se les ha conferido esa naturaleza en época reciente, como el Instituto Federal Electoral y el Banco de México.¹¹⁸

Como consecuencia del reforzamiento del carácter autónomo de la Comisión Nacional, se debía apuntalar la *auctoritas*¹¹⁹ del Presidente de la misma. En este sentido la ley tiene previsto que el titular de la Comisión Nacional, si no tiene el título de licenciado en Derecho (el a. en comento no lo establece como un requisito obligatorio sino con el matiz de “preferentemente”), sí sea una personalidad de prestigio en el ámbito de los Derechos Humanos. A su vez, el candidato a la presidencia de la Comisión Nacional, debe encontrarse al margen de un alto cargo en la administración pública federal, es decir, no debe estar desempeñando la función de Secretario o Subsecretario de Despacho, ni en ese lapso haber sido titular de alguna procuraduría de justicia local o federal, ni haber sido titular de la jefatura de gobierno del Distrito Federal o de los ejecutivos estatales. Este requisito, le concede al Presidente de la Comisión la independencia necesaria para ejercer su cargo, ya que como

¹¹⁸ Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, “Artículo 102”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, t. IV, pp. 99-100.

¹¹⁹ La *auctoritas* o autoridad es el saber socialmente reconocido, mientras que la *potestas* o potestad es el poder socialmente reconocido, “En este esquema, la labor del jurista, hombre de autoridad, de saber, modera las leyes emanadas de la potestad de los gobernantes, interpretándolas o aplicándolas.” Nota 30 de Jorge Adame en Álvaro d’Ors, *Una introducción al estudio del derecho*, p. 42.

dice el a. 15 de la LCNDH que nos ocupa; entre otras funciones el Presidente está facultado para: “VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas 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”. Toda vez que la Comisión Nacional es competente, de acuerdo con el a. 6o., para conocer de presuntas violaciones a los Derechos Humanos:

- a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
- b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten a la integridad física de las personas.

Igualmente podrá conocer de las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de las Comisiones locales, mediante los recursos de queja e impugnación, establecidos por el a. 55 de su Ley.¹²⁰

Resulta muy interesante que el legislador haya enunciado tales requisitos en la figura del Presidente, en contraste, el Defensor del Pueblo, en España, puede ser encabezado por cualquier ciudadano que se encuentre en capacidad de ejercicio jurídico-político, como lo establece el a. 3o.¹²¹ de la ley orgánica correspondiente: “Podrá ser elegido Defensor del Pueblo cualquier español mayor de edad que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos”.

Por su parte, el Defensor del Pueblo nombrado por el Parlamento Europeo, estará sujeto a los requisitos que establezca el Estado miembro de la Unión, al que éste pertenezca, como así lo consagra el a. 6o. del Estatuto del Defensor del Pueblo publicado en Estrasburgo, el 9 de marzo de 1994:

1. El Defensor del Pueblo será nombrado por el Parlamento Europeo después de cada elección de éste y hasta el final de su legislatura. Su mandato será renovable.

¹²⁰ Jorge Carpizo y Víctor M. Martínez Bullé Goyri, “Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, t. I, A-C, pp. 622-623.

¹²¹ *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, de 6 de abril de 1981.

2. Como Defensor del Pueblo deberá ser elegida una personalidad que tenga la ciudadanía de la Unión, se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, ofrezca plenas garantías de independencia y reúna las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones de Defensor del Pueblo.¹²²

Destaca, empero, el que tal Estatuto requiera características personales como la experiencia y competencia notorias para el ejercicio de su cargo. Finalmente, el a. 10 de la Resolución (99)50 asumida por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, Sobre el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa,¹²³ especifica las características del candidato a Comisario de Derechos Humanos:

Los o las candidatos/as deberán ser personalidades europeas eminentes de moralidad irreprochable, con una competencia reconocida en el ámbito de los Derechos Humanos y conocidos por su adhesión a los valores del Consejo de Europa e investidos de la autoridad personal necesaria para cumplir eficazmente la misión del o de la Comisario/a. Durante su mandato, el o la Comisario/a no podrá realizar ninguna actividad incompatible con las exigencias de un trabajo ejercido a tiempo completo.

El a. 9o. de la LCNDH, desde este punto de vista, es una norma actualizada y coherente.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 1o., 76, fracción X, 102, apartado B

¹²² *Vid.* La siguiente dirección web <http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/es/statute.htm#Target1> (consultada el 23 de febrero de 2004).

¹²³ Aprobada por el Comité de Ministros, el 7 de mayo de 1999, en su 104a. Sesión, celebrada en Budapest; *Office of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe*; *vid.* la siguiente dirección web [http://www.commissioner.coe.int/docs/Resolution\(1999\)50_S.pdf](http://www.commissioner.coe.int/docs/Resolution(1999)50_S.pdf) (consultada el 23 de febrero de 2004).

LCNDH: aa. 1o. a 8o., 10 a 16

RICNDH: aa. 17 a 36

Bibliohemerografía

CARPIZO, Jorge y MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., “Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, t. I, A-C.

Decisión del Parlamento Europeo sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones <http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/es/statute.htm#Target1>

“Reformas constitucionales durante la LVII Legislatura”, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2000, t. XIV.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, “Artículo 102”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, t. IV.

OFFICE OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Resolución (99)50 Sobre el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, vid.* La siguiente dirección web [http://www.commissioner.coe.int/docs/Resolution\(1999\)50_S.pdf](http://www.commissioner.coe.int/docs/Resolution(1999)50_S.pdf)

ORS, Álvaro d’, *Una introducción al estudio del derecho*, presentación y notas de Jorge Adame Goddard, México, Fondo para la Difusión del Derecho, Escuela Libre de Derecho, 1989.

Luis García López-Guerrero

ARTÍCULO 10. (Elección del Presidente de la CNDH)

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia

auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los Derechos Humanos.

Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

COMENTARIO

Introducción

La reforma de 1999 al apartado B del a. 102 constitucional representó un gran avance en el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos, pues mediante ella, se le otorgó la plena autonomía a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, derivado de ello, se estipuló que su Presidente debía ser nombrado directamente por la Cámara de Senadores. En las siguientes líneas, se explicará brevemente el proceso de evolución en el nombramiento del titular de dicho organismo, así como los argumentos que se expresaron para motivarlo.

I. Antecedentes

El precedente directo más remoto de la CNDH es la Dirección General de Derechos Humanos, creada el 13 de febrero de 1989 y adscrita a la Subsecretaría de Gobierno, Desarrollo Político y Derechos Humanos.¹²⁴ Al frente de dicho órgano se encontraba un Director General, cuyo nombramiento podía ser hecho tanto por su superior jerárquico inmediato como por el propio Secretario de Gobernación.

A la Dirección General de Derechos Humanos le siguió la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entonces órgano desconcentrado de la Secretaría

¹²⁴ Según el “Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Gobernación”, publicado en el *Diario Oficial* el 15 de febrero de 1989.

de Gobernación¹²⁵ y en este caso, su Presidente era nombrado directamente por el titular del Ejecutivo Federal.¹²⁶

En 1992¹²⁷ se reformó el a. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionó un apartado B, mismo que elevó a rango constitucional a la CNDH y ordenó la creación de organismos semejantes en los Estados de la República. Sin embargo, dicha reforma no señalaba la naturaleza que ésta tendría ni a quién correspondía la designación de su titular.¹²⁸ Fue la LCNDH,¹²⁹ en su a. 2o., la cual señaló que la CNDH sería un organismo descentralizado y, en el a. 10, que el nombramiento de su Presidente sería 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, ahora dichas disposiciones gozan de rango constitucional.

Con la reforma de 1999,¹³⁰ se agregó en la redacción del apartado B del a. 102 constitucional que el Presidente de la CNDH sería elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada y, que la “ley” determinaría los procedimientos a

¹²⁵ Según el “Decreto 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* el 6 de junio de 1990.

¹²⁶ Según el a. cuarto del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, *idem*.

¹²⁷ El Decreto por el que se reformó el a. 102 constitucional se publicó en el *Diario Oficial* el 28 de enero de 1992.

¹²⁸ Esto se relaciona con la naturaleza que tendrían los organismos de Derechos Humanos, es decir, en el apartado B del a. 102 constitucional no lo indicaba y se dejaba como facultad de las legislaturas decidirlo, por lo tanto, tampoco podía señalar el sistema de nombramiento de sus titulares, pues dependería de la naturaleza jurídica de cada organismo. Cf. Máximo N. Gámiz Parral, “Reflexiones sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del Simposio Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, pp. 96 y 97.

¹²⁹ Publicada en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992.

¹³⁰ Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial* el 13 de septiembre de 1999.

seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. La reforma al a. 10 de la LCNDH¹³¹ incluyó dicho mandato.

II. Forma de elección anterior del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

La propuesta para que fuera el Poder Ejecutivo Federal el que nombrara al Presidente de la CNDH y que dicho nombramiento fuera aprobado por el Senado, fue hecha por el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.

En la exposición de motivos del proyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el ex presidente señaló que tal sistema de designación permitiría lograr la “completa imparcialidad e independencia... del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que se le otorgan de esta manera, mayores garantías de estabilidad, autonomía y autoridad”.¹³² En ese sentido quedó plasmado en el a. 9o. del proyecto de Ley Orgánica mencionado.

En sus inicios, como órgano desconcentrado, la CNDH tenía la desventaja de depender formalmente del titular del Ejecutivo Federal, restándole libertad en sus actividades,¹³³ aunque en la práctica su Presidente de ese momento, el doctor Jorge Carpizo, demostrara con hechos la autonomía de la institución. Por ello, durante los debates realizados con motivo de la aprobación de la LCNDH, se esgrimieron diversos puntos de vista sobre cuál debería ser el sistema para elegir a su titular, pues también como organismo descentralizado podría suponer una dependencia del Ejecutivo Federal, si bien en menor medida, sobre todo tratándose de cuestiones financieras y patrimoniales.¹³⁴ Así, la propuesta presidencial recibió diversas críticas, entre las que destacaron las siguientes:

- Que el órgano que se encargaría de nombrar al Presidente de la CNDH, sería el mismo que viola los Derechos Humanos; por lo tanto, debería

¹³¹ Publicada en el *Diario Oficial* el 26 de noviembre de 2001.

¹³² *Diario de los Debates*, Senado, 28 de abril de 1992, p. 8.

¹³³ Cf. Máximo N. Gámiz Parral, *op. cit.*, p. 95.

¹³⁴ Cf. *Idem*, p. 96; Alexei Julio Estrada, *El Ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*, p. 49.

procurarse la “cabal” independencia de este organismo respecto del Poder Ejecutivo;¹³⁵

- No podía garantizarse plenamente la independencia y autonomía de la CNDH si sus autoridades, incluyendo su titular, serían nombradas por el Presidente y aprobadas por el Senado, como si se tratara de un funcionario de alta jerarquía de las fuerzas armadas o de un miembro del servicio exterior;¹³⁶
- El grupo que detentaba el poder (se refería al Poder Ejecutivo Federal), necesitaba de un organismo dependiente de él, pues las violaciones a los Derechos Humanos precisamente eran planeadas, organizadas y ejecutadas desde ese poder; lo que se pretendía de esa manera, entonces, era mostrar una imagen distinta a la realidad, tanto en el plano nacional como en el internacional; por ello, la propuesta era que el titular de la CNDH fuera nombrado por el Poder Legislativo o el Judicial, con intervención de la sociedad civil, pero de ninguna manera del Poder Ejecutivo, en este sentido, se propuso que quien lo nombrara fuera la Cámara de Diputados, pues en ella se encontraban representadas el conjunto de las corrientes políticas, otorgando mayor legitimidad y autoridad moral a quien fuera designado;¹³⁷
- El impulso de la política de Derechos Humanos no podía estar sujeta a la voluntad sexenal, ello era una de las principales deficiencias en la propuesta de la designación presidencial del titular de la CNDH;¹³⁸
- El hecho de que la CNDH gozara de una “relativa” autonomía por su descentralización, si el Presidente de la República nombraba a su titular, ello ya implicaba cierta vinculación con el mismo.¹³⁹

Como puede observarse, la objeción principal estribaba en que si el Presidente de la República proponía al titular de la CNDH, independientemente de que fuera el Senado o la Cámara de Diputados quienes lo ratificaran, no

¹³⁵ Cf. La intervención del senador Roberto Robles Garnica, *Diario de los Debates*, Senado, 28 de abril de 1992, p. 10.

¹³⁶ Cf. El señalamiento del diputado Israel González Arreguín, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 23 de junio de 1992, p. 2709.

¹³⁷ Cf. *Idem*, pp. 2712 y 2713, intervención del diputado Jesús Humberto Zazueta Aguilar.

¹³⁸ Cf. *Idem*, p. 2719, diputado Jorge Modesto Moscoso Pedrero.

¹³⁹ Cf. *Idem*, p. 2738, diputado Héctor Ramírez Cuéllar.

se lograría la autonomía que se supone debería tener dicho organismo pues el hecho de que interviniera el Ejecutivo Federal ya implicaba cierta vinculación con el mismo; no era conveniente, que el órgano que propusiera fuera el mismo a quien debía vigilarse.

Por otro lado, también hubo argumentos en favor:

- Que se convalidaba el carácter nacional federalista de la CNDH, pues para los cargos públicos de gran responsabilidad cuyos titulares no son elegidos por mandato popular, se requiere de la designación del Presidente y de la ratificación del Senado, por ejemplo, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁴⁰
- Como la CNDH realiza funciones en las que intervienen funcionarios públicos de los Estados, y en tanto que el Senado de la República representa los intereses de dichos Estados, por lo tanto, a este órgano debía corresponder el nombramiento de su Presidente, compartiendo atribuciones junto con el Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 76, fracción II y 89, fracciones III y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁴¹
- Más que fomentar el presidencialismo, lo limitaba, pues se encargaba la decisión última a un órgano distinto al Ejecutivo (se refería al Senado), como representante del pacto federal; era “lógico” y “congruente”, que el Ejecutivo propusiera, pues su interés era constituir un “vigilante de la sociedad civil”, ya que sus funciones y su actuación serían examinadas.¹⁴²

En suma, la discusión se dividió en dos temas principales: si el Ejecutivo debía intervenir en la propuesta para elegir al Presidente de la CNDH y si, independientemente de la participación del Ejecutivo, era la Cámara de Diputados o la de Senadores la que tenía la decisión última para su nombramiento.

Sobre ese aspecto los argumentos fueron variados, pero destacaron dos en particular; el referido a la representatividad de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión y el relativo a las facultades que tienen. Respecto del

¹⁴⁰ Cf. *Diario de los Debates*, Senado, núm. 3, 28 de abril de 1992, pp. 12, 13 y 14, participaciones de los senadores Ernesto Luque y Tinoco Rubí.

¹⁴¹ Cf. *Idem*, p. 14, senador Tinoco Rubí.

¹⁴² Cf. *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 23 de junio de 1992, p. 2724, diputado Juan Ramiro Robledo Ruiz.

primero, se adujo que en la Cámara de Diputados se encuentra representado el pueblo, y siendo los individuos quienes lo conforman y en favor de quienes se pretende la protección de los Derechos Humanos, entonces debía ser ella la que eligiera al titular de la CNDH.¹⁴³ En otro sentido, si el Senado velaba por los asuntos de cada uno de los Estados de la República, si en cada una de las entidades federativas existiría un organismo protector de los Derechos Humanos sobre los cuales la CNDH tendría facultad de revisión de sus actuaciones y, si funcionarios estatales podían estar involucrados en violaciones a tales derechos, entonces debía ser esa Cámara la que decidiera sobre el titular de la CNDH.¹⁴⁴

De acuerdo con el segundo criterio, la Cámara de Senadores tenía la facultad de nombrar a funcionarios superiores, previa propuesta del Ejecutivo Federal, según los aa. 76, fracción II, y 89, fracciones III y IV, constitucionales; en cambio, la Cámara de Diputados no tenía facultad alguna para realizar ese nombramiento¹⁴⁵ de acuerdo con el a. 74 de la Constitución.

Es importante mencionar que, en opinión de algunos autores, el hecho de que fuera el Presidente de la República quien propusiera al titular de la CNDH no le restaba ni fuerza ni autonomía a sus actividades.¹⁴⁶ Se indicó que en el derecho comparado, los *Ombudsmen* son elegidos de tres maneras: por el Poder Legislativo (como en Suecia), por el Ejecutivo (por ejemplo, en Nueva Zelanda, Inglaterra y Australia) y por ambos (verbigracia, en Canadá)¹⁴⁷ Entonces, en nuestro derecho, la intervención del Legislativo en el nombramiento del Presidente de la CNDH, “atenuaría” la participación del Ejecutivo.¹⁴⁸

¹⁴³ Cf. Las intervenciones de los diputados Jesús Humberto Zazueta Aguilar, *idem*, p. 2713; Héctor Ramírez Cuéllar, *idem*, pp. 2738 y 2739; Martín Tavira Urióstegui, *idem*, p. 2742, y Víctor Martín Orduña Muñoz, *idem*, p. 2743.

¹⁴⁴ Cf. La participación de los diputados Juan Ramiro Robledo Ruiz, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 23 de junio de 1992, p. 2724, y Cuauhtémoc López Sánchez Coello, *idem*, p. 2737.

¹⁴⁵ Cf. *Diario de los Debates*, Senado, *op. cit.*, Senador Tinoco Rubí.

¹⁴⁶ Cf. Alexei Julio Estrada, *op. cit.*, p. 49.

¹⁴⁷ Cf. Emilio Rabasa Gamboa, “Análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Criminalia*, p. 117; Héctor Fix-Zamudio, *Protección jurídica de los Derechos Humanos*, pp. 353-356, 359-368, 378 y 379.

¹⁴⁸ Cf. Anselma Vicente y Alberto Saíd, “Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, p. 200.

Finalmente, en aquel entonces, los legisladores votaron en favor de que el Presidente de la República nombrara al titular de la CNDH y fuera el Senado quien aprobara dicho nombramiento, con el requisito del voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes o de la Comisión Permanente, en su caso.¹⁴⁹

III. Elección actual del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Una vez superada la discusión en torno a quién debía ratificar el nombramiento del titular de la CNDH, se decidió cuál órgano legislativo debía nombrar directamente al mismo, derivado de la reforma de 1999 al apartado B del a. 102 constitucional¹⁵⁰ mediante la cual la CNDH modificó su naturaleza jurídica para ser un organismo autónomo.

Desde los debates de 1992 en torno a la reforma constitucional del mismo artículo y con motivo de la expedición de la LCNDH, se presentaron diversas propuestas en el sentido de que este organismo debía ser autónomo y, por lo mismo, que su titular debía ser nombrado por el Poder Legislativo.¹⁵¹

Sin embargo, las propuestas posteriores no se agotaron en sugerir que el Legislativo designara al Presidente de la CNDH, sino que además se discutió si el Poder Judicial Federal podía intervenir e incluso el mismo Consejo Consultivo de la CNDH. Respecto a la intervención del Judicial, se adujo que no era viable pues sus integrantes no son representantes populares.¹⁵² En cuanto al Consejo, parecía ser una buena opción, pues se señaló que dicho órgano

¹⁴⁹ La misma votación se requiere para el nombramiento de los altos funcionarios a los cuales hicieron mención, es decir, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (a. 96 constitucional, primer párrafo), los agentes diplomáticos y jefes superiores de la Armada, Ejército y Fuerza Aérea, agregaríamos además al Procurador General de la República, cónsules generales y empleados superiores de hacienda (todos ellos son facultad exclusiva del Senado de acuerdo con el a. 76, fracción II, de la Constitución).

¹⁵⁰ Publicada en el *Diario Oficial* el 13 de septiembre de 1999.

¹⁵¹ Cf. La intervención del diputado Jesús Humberto Zazueta Aguilar, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, *op. cit.*, pp. 2711 y 2713.

¹⁵² Cf. La participación de Luis de la Barrera Solórzano en la Reunión de trabajo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, 16 de julio de 1998, turno 3, hoja 1.

estaba conformado por la sociedad civil¹⁵³ y que gozarían de una doble legitimidad que les daría, el ser elegidos por el Poder Legislativo y el contar con ciertos valores, conocimientos y cultura, sobre todo, en caso de tratarse de un Consejo “profesional”, o sea, de tiempo completo,¹⁵⁴ lo cual no era así, ya que los consejeros de la CNDH son honorarios.

Los argumentos sobre si debía ser la Cámara de Diputados o la de Senadores la que debía hacer el nombramiento, prácticamente fueron los mismos que los mencionados en el apartado anterior. Entre las novedades, hubo quienes propusieron que no fuera la Comisión Permanente la que en un momento determinado eligiera al Presidente de la CNDH, sino que se procurara que fuera el Senado o la Cámara de Diputados en pleno los que lo hicieran.¹⁵⁵

Otro comentario que no se hizo en 1992 cuando se discutía si el Poder Legislativo debía nombrar directamente al titular de la CNDH fue que, de cualquier manera, mediante este sistema también se politizaban las decisiones, por ejemplo, con los acuerdos interpartidistas.¹⁵⁶ Es decir, el nombramiento por parte del Ejecutivo resultaba tan político como lo sería si el mismo lo realizaba el Poder Legislativo.

También se pugnó porque se considerara la opinión de la sociedad civil respecto de los probables candidatos para ser titulares de la CNDH. En realidad, esta propuesta ya se había hecho cuando se discutió la reforma de 1992 al a. 102 constitucional y la expedición de la LCNDH.¹⁵⁷ Pero, el a. 10 de la LCNDH vigente fue más allá de la simple consulta, pues señala que la Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores se encargará de realizar una auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los Derechos Humanos y, que de dicha auscultación

¹⁵³ Cf. *Idem*, turno 3, hoja 2.

¹⁵⁴ Cf. *Idem*, turno 4, hoja 9, intervención de Mario I. Álvarez Ledesma; también se manifestó en favor el diputado Felipe Urbiola Ledesma en la Reunión de trabajo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, llevada a cabo el 21 de junio de 1998, versión estenográfica, Dirección de Registro Parlamentario de la Dirección General de Crónica Parlamentaria, turno 6, hoja 5; Miguel Sarre, *idem*, turno 6, hoja 8.

¹⁵⁵ Cf. *Idem*, turno 9, hoja 4.

¹⁵⁶ Cf. Héctor Fix-Zamudio en *idem*, turno 2, hoja 3.

¹⁵⁷ Diputado Jesús Humberto Zazueta Aguilar, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 23 de junio de 1992, p. 2711.

se presentará una lista de candidatos o, en su caso, la ratificación del actual Presidente. Sin embargo, el enunciado resulta muy general, pues tampoco existe ordenamiento alguno que señale el procedimiento para la auscultación, entonces, la consulta resulta discrecional.

Como ya se comentó, es posible también que se ratifique al Presidente de la CNDH. El procedimiento sería el mismo que para la primera elección, según se desprende de la redacción del a. 10 de la LCNDH.

Al final, se decidió que fuera el Senado, o en sus recesos la Comisión Permanente, los que nombraran al Presidente de la CNDH. El requisito del voto de las dos terceras partes de sus miembros se conservó en la LCNDH, pues ésta estipulaba que la ratificación del nombramiento que hiciera el Presidente de la República sobre el titular de la CNDH requería tal número de votos.¹⁵⁸

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 74, 76, fracción II, 89, fracciones III y IV, 102, apartado B

LCNDH: aa. 2o. y 10

Bibliohemerografía

“Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Gobernación”, publicado en el *Diario Oficial* el 15 de febrero de 1989.

“Decreto 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* el 6 de junio de 1990.

“Decreto por el que se reformó el artículo 102 constitucional”, publicado en el *Diario Oficial* el 28 de enero de 1992.

“Decreto por el que se crea la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, publicado en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992.

¹⁵⁸ a. 10.

“Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el *Diario Oficial* el 13 de septiembre de 1999.

“Decreto por el que se reforma la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, publicado en el *Diario Oficial* el 26 de noviembre de 2001.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados, México, año I, núm. 20, 23 de junio de 1992.

Diario de los Debates, Senado, México, núm. 3, 28 de abril de 1992.

ESTRADA, Alexei Julio, *El Ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Protección jurídica de los Derechos Humanos*, 2a. ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N., “Reflexiones sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del simposio experiencias y perspectivas de los organismos estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal, México, UNAM, 1993.

RABASA GAMBOA, Emilio, “Análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Criminalia*, México, año LVIII, s/n, mayo-agosto de 1992.

Reunión de trabajo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, llevada a cabo el 21 de junio de 1998, versión estenográfica, Dirección de Registro Parlamentario de la Dirección General de Crónica Parlamentaria.

Reunión de trabajo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, llevada a cabo el 16 de julio de 1998, versión estenográfica, Dirección de Registro Parlamentario de la Dirección General de Crónica Parlamentaria.

VICENTE, Anselma y SAÍD, Alberto, “Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1993.

ARTÍCULO 11. (*Duración en el cargo y reelección*)

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez.

COMENTARIO*Introducción*

Este precepto establece la duración en el cargo de Presidente de la CNDH y de su reelegibilidad.

El presente comentario inicia con una breve exposición de las reformas que ha sufrido el a., analiza algunos antecedentes nacionales e internacionales; posteriormente, estudia la garantía de estabilidad y, por último, el concepto de reelegibilidad.

I. Antecedentes

Éste fue uno de los preceptos que modificó la reforma publicada en el *Diario Oficial* el 26 de noviembre de 2001. Lo anterior, fue para adecuar el texto legal al párrafo sexto del apartado B del a. 102 constitucional.

Por ello, es necesario hacer una breve revisión de las disposiciones anteriores, así como de las iniciativas que dieron vida a dicho precepto y a sus reformas.

En el modesto decreto de creación de la Comisión Nacional, publicado en el *Diario Oficial* el 6 de junio de 1990, no se establecía la duración del cargo del Presidente de la Comisión Nacional.

El primer elemento de análisis lo encontramos en el a. 8o. del anteproyecto de la Ley Orgánica presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que en su parte conducente señaló: “El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años y podrá ser reelecto por una sola ocasión”.¹⁵⁹

¹⁵⁹ José Luis López Chavarría *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, pp. 68-69.

En la exposición de motivos de la propuesta se establecía que el Presidente de la Comisión Nacional: “Sería nombrado en la misma forma que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia en los términos del artículo 96 de la Constitución Federal, pero por un periodo de cuatro años con una posible reelección”. Desgraciadamente dicho documento, en su exposición de motivos, no señala la justificación de dicho término, esto es, ¿porqué cuatro años y no otro número?

El Presidente de la República hizo suya la propuesta y la incluyó en el precepto 10 de la iniciativa presentada ante el Senado.¹⁶⁰ El a. finalmente quedó aprobado en esos términos pero con el numeral 11.

Por otra parte, en la exposición de motivos de la iniciativa, que culminó con la única reforma que ha tenido (*vid. Supra*), no se justificó el cambio de periodo de cuatro a cinco años y en las discusiones publicadas en el *Diario de Debates* tampoco encontramos los motivos de dicha reforma.

En las consideraciones del dictamen realizado en la Cámara de Diputados sólo se señaló “Estimamos conveniente proponer que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dure en su encargo cinco años, permitiendo la posibilidad, por una sola vez, de su reelección”.¹⁶¹

Por ello, es necesario recurrir al derecho comparado con el propósito de analizar las razones que se han utilizado para justificar la duración en el cargo del *Ombudsman*.

II. Derecho comparado

Comenzaremos analizando la legislación española debido a su legado cultural y jurídico.

La iniciativa de Ley Orgánica establecía que el Defensor del Pueblo (institución homóloga a la Comisión Nacional) sería “elegido por las Cortes Generales para un periodo de cuatro años”,¹⁶² dicha propuesta vinculaba “el periodo de actuación... con el mandato de los representantes populares”.¹⁶³

¹⁶⁰ *Diario de los Debates*, Senado, 28 de abril de 1992, pp. 6-18.

¹⁶¹ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Justicia y de Derechos Humanos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, 22 de diciembre de 1998, *vid.*, página web: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/1998/dic/981222.htm> (consultada el 23 de febrero de 2004).

¹⁶² Fernando Garrido Falla (comp.), *Ley Orgánica. Defensor del Pueblo*, p. 8.

¹⁶³ *Idem*, p. 41.

Hubo una propuesta del partido Grupo Coalición Democrática para elevar el periodo a siete años; la justificación que se dio fue la siguiente: “A la vista de los requisitos de elección cabe esperar alguna independencia en el Defensor del Pueblo y por ello su mandato debe ser de siete años mayor que el de las Cortes que lo eligieron”.¹⁶⁴

En el *Informe de la ponencia* del 20 de octubre de 1980 se aprobó “elevar a cinco o seis años” el periodo. Al redactar el *Dictamen de la Comisión Constitucional* se optó por el término de cinco años.¹⁶⁵ Esto es, se tomó el criterio de que, para que tuviera mayor independencia, era conveniente que fuera mayor el periodo del de aquellos que lo eligieron.

Por el otro lado el *Ombudsman* en Suecia es designado por un periodo de cuatro años y puede ser reelecto una o más veces. En cuanto a este último punto, Frank Stacey señala que “*Their appointments are subject to renewal, and renewal for a second term is normal, but it would not be accurate to say that renewal is automatic until retiring age*”.¹⁶⁶ Pero no se considera conveniente la reelección sin límite. Un ejemplo se dio en el caso sueco cuando “*Mr. Alfred Bexelius served as Ombudsman for sixteen years until 1972*”.¹⁶⁷ Un dato curioso para comprender la calidad moral y la posición social del *Ombudsman* en aquel país es que terminado el mandato los titulares dejan el organismo y son elegidos jueces de la Suprema Corte.¹⁶⁸

En un estudio de derecho comparado Alfredo Islas y José Luis Vázquez señalan que “una medida, que tenía como fin proteger la independencia del *Ombudsman*...[era] que la duración del mandato del *Procureur de la Nation* fuera superior a la duración de la legislatura que lo elige”.¹⁶⁹ Para que, a criterio de estos autores, “el *Ombudsman* no sea considerado como un hombre de ‘paja’ o de confianza de una mayoría partidista”.¹⁷⁰

Sin embargo, existen países en los que el periodo del *Ombudsman* coincide con el del órgano legislativo. Un ejemplo sería Finlandia en donde dura en

¹⁶⁴ *Idem*, pp. 48-49.

¹⁶⁵ *Idem*, p. 92.

¹⁶⁶ Frank Stacey, *Ombudsmen Compared*, p. 11.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ Alfredo Islas Colín y José Luis Vázquez Alfaro, “Estudio comparado de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con los ‘*Ombudsman*’ de 11 países de Europa del Oeste y Australia”, *Iuris Tantum, Revista de la Facultad de Derecho*, p. 193.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

el cargo cuatro años,¹⁷¹ o es menor como en el caso de nuestro país, debido a que la renovación del Senado es cada seis años.

En cuanto al derecho comparado interno podemos señalar que los *Ombudsmen* duran tres años en los estados de Baja California,¹⁷² Chihuahua,¹⁷³ Coahuila,¹⁷⁴ Morelos,¹⁷⁵ Puebla¹⁷⁶ y Querétaro.¹⁷⁷

Cuatro años en los Estados de Aguascalientes,¹⁷⁸ Baja California Sur,¹⁷⁹ Chiapas,¹⁸⁰ Colima,¹⁸¹ Distrito Federal,¹⁸² Estado de México,¹⁸³ Guanaju-

¹⁷¹ Magdalena Aguilar Cuevas, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, p. 41.

¹⁷² a. 18 de la Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial*, Órgano del Congreso del Estado, el 10 de marzo de 1991, con reformas publicadas, en la misma fuente, el 6 de noviembre de 1988 y el 6 de diciembre de 2002.

¹⁷³ a. 11 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado, el 26 de septiembre de 1992, con reformas publicadas en la misma fuente el 30 de noviembre de 1994.

¹⁷⁴ a. 10 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado, el 17 de julio de 1992, con reformas publicadas en la misma fuente, el 19 de enero de 2001.

¹⁷⁵ a. 17 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, publicada en el *Periódico Oficial Tierra y Libertad* el 9 de febrero del 2000.

¹⁷⁶ a. 8o. de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado el 24 de marzo de 2000.

¹⁷⁷ a. 13 de la Ley de la “Comisión Estatal de Derechos Humanos” reglamentaria del a. 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, publicada en el *Periódico Oficial La Sombra de Arteaga*, el 24 de diciembre de 1992, con reformas publicadas, en la misma fuente, el 28 de diciembre de 1995 y el 5 de septiembre de 1997.

¹⁷⁸ a. 13 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Aguascalientes, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado el 10 de febrero de 2003.

¹⁷⁹ a. 12 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur, publicada en el *Boletín Oficial* del Gobierno del Estado, el 20 de diciembre de 1992, con reformas publicadas, en la misma fuente, el 31 de octubre de 1997.

¹⁸⁰ a. 10 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, en el *Periódico Oficial* del Estado el 2 de diciembre de 1992.

¹⁸¹ a. 14 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, publicada en el *Periódico Oficial El Estado de Colima* el 30 de mayo de 1992, con reformas publicadas, en la misma fuente, el 16 de junio de 2001 y el 11 de enero de 2003.

¹⁸² a. 10 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal publicada en el *Diario Oficial* el 22 de junio de 1993, con reformas publicadas, en la misma fuente, y en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal el 22 de mayo y el 24 de diciembre de 1998, y las que se publicaron, sólo en esta última, el 16 de mayo de 2002 y el 14 de enero de 2003.

¹⁸³ a. 17 de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, publicada en la *Gaceta* del Gobierno, el 20 de octubre de 1992, con reformas publicadas en la misma fuente, el 25 de febrero de 1994 y el 1 de julio de 1997.

to,¹⁸⁴ Hidalgo,¹⁸⁵ Michoacán,¹⁸⁶ Nayarit,¹⁸⁷ Nuevo León,¹⁸⁸ Oaxaca,¹⁸⁹ Quintana Roo,¹⁹⁰ San Luis Potosí,¹⁹¹ Sinaloa¹⁹² Sonora,¹⁹³ Tabasco,¹⁹⁴ Tamaulipas,¹⁹⁵ Yucatán¹⁹⁶ y Zacatecas.¹⁹⁷

¹⁸⁴ a. 14 de Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado, el 26 de septiembre de 2000.

¹⁸⁵ a. 17 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el 20 de julio de 1992.

¹⁸⁶ a. 14 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 14 de julio de 2003.

¹⁸⁷ a. 11 de la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, publicada en el *Periódico Oficial*, el 13 de julio de 1994, con reformas publicadas, en la misma fuente, el 21 de agosto de 1999.

¹⁸⁸ a. 12 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado, el 28 de diciembre de 1992, con reformas publicadas, en la misma fuente, el 11 de enero de 2002.

¹⁸⁹ a. 11 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el 28 de enero de 1993.

¹⁹⁰ a. 16 de la ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el 13 de diciembre de 2002.

¹⁹¹ a. 11 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado, el 13 de marzo de 1997, con reformas publicadas, en la misma fuente, el 11 de junio de 1999.

¹⁹² a. 10 de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, publicada en el *Periódico Oficial El Estado de Sinaloa* el 7 de abril de 1993, con reformas publicadas, en la misma fuente el 4 de julio de 2001.

¹⁹³ a. 12 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, publicada en el *Boletín Oficial* del Estado, el 8 de octubre de 1992, con reformas publicadas, en la misma fuente, el 28 de diciembre de 1998.

¹⁹⁴ a. 11 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado, el 6 de enero de 1993.

¹⁹⁵ a. 20 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado, el 5 de febrero de 1994, con reformas publicadas, en la misma fuente, el 23 de octubre de 2002.

¹⁹⁶ a. 18, fracción V, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, publicada en el *Diario Oficial* del Gobierno del Estado el 23 de mayo de 2002.

¹⁹⁷ a. 13 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, publicada en el *Periódico Oficial*, Órgano del Gobierno del Estado, el 27 de enero de 1993, con reformas publicadas, en la misma fuente, el 27 de marzo de 1999.

Con cinco años tenemos a Campeche,¹⁹⁸ Jalisco¹⁹⁹ y Veracruz.²⁰⁰

El único caso en el que el titular dura seis años es en Durango.²⁰¹

El caso de Tlaxcala²⁰² es singular ya que ni la Constitución, la Ley ni el Reglamento establecen de manera clara el tiempo de duración en el cargo, se infiere del a. 39 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala que el cargo es rotativo entre los Consejeros. La deficiencia de los tres ordenamientos mencionados, es suplida en otro reglamento, el Reglamento Interior del Consejo Consultivo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala.²⁰³ Su a. 3 establece “El Consejo se instalará el día 14 de junio cada cinco años, y ese día entrará en funciones. La Presidencia será rotatoria entre los cinco miembros por periodo anual”. Curiosamente en el caso de Tlaxcala, además de la ley particular en materia de derechos humanos, existen dos reglamentos: uno para la Comisión en general y otro para su Consejo Consultivo. Sería conveniente incluir en la Constitución o en la Ley esta disposición.

Finalmente, en Guerrero el titular es inamovible hasta su jubilación.²⁰⁴

¹⁹⁸ a. 10 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado, el 1 de enero de 1993, con reformas publicadas, en la misma fuente, el 28 de abril de 2000 y el 24 de mayo de 2001.

¹⁹⁹ a. 22 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, publicada en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* el 20 de enero de 1998, con reformas publicadas, en la misma fuente, el 24 de junio de 1999 y el 13 de febrero de 2001.

²⁰⁰ a. 17 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado, el 27 de diciembre de 2002.

²⁰¹ a. 12 de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno Constitucional del Estado de Durango, el 30 de diciembre de 2001.

²⁰² a. 10 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado, el 12 de enero de 1999, con reformas publicadas, en la misma fuente, el 23 de mayo de 2001.

²⁰³ Publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el 19 de septiembre de 2001.

²⁰⁴ a. 13 de la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero y establece el Procedimiento en materia de Desaparición Involuntaria de Personas, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado, el 26 de septiembre de 1990, incluye las reformas a la ley publicadas, en la misma fuente, el 22 de diciembre de 1992.

III. Garantía de estabilidad

Al respecto el doctor Jorge Carpizo señaló lo siguiente:

f) La propia Constitución, en esta reforma de 1999, señalaba las garantías, ya contenidas en la Ley de 1992, de que goza el presidente de la CNDH:

[...]

ii) La de estabilidad al especificarse un periodo de cinco años y que podría ser reelecto por una sola vez.²⁰⁵

El doctor Fix-Zamudio²⁰⁶ señala que una consecuencia de la estabilidad es el hecho de no poder ser destituido excepto mediante el juicio de responsabilidad establecido por el título IV de la propia Constitución Federal.²⁰⁷

Cabe señalar que el doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente en turno, es el primer titular que ha concluido el periodo para el cual fue nombrado.

IV. Reeligibilidad

Otro de los temas tratados por este a. es el referente a la posibilidad de que el Presidente “podrá ser reelecto por una sola vez”.

En la mayoría de las entidades federativas el Presidente, Procurador o Comisionado puede ser reelecto una sola vez, excepto en los estados de Baja California Sur, en donde el titular no podrá ser designado para un segundo periodo,²⁰⁸ Guerrero, en donde el Presidente es inamovible hasta su jubilación,²⁰⁹ y Tlaxcala en donde no hay claridad al respecto.

²⁰⁵ Jorge Carpizo, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los Derechos Humanos”, *Cuestiones Constitucionales*, pp. 27-51.

²⁰⁶ Héctor Fix-Zamudio, Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, p. 19.

²⁰⁷ *Vid.* El comentario al a. 24.

²⁰⁸ Artículo 12 de la LCEDHBJS.

²⁰⁹ *Vid. Supra.*

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B.
LCNDH: aa. 9o. y 10.

Bibliohemerografía

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, México, UNAM-CNDH, 1991.

CARPISO, Jorge, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los Derechos Humanos”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 3, julio–diciembre, 2000.

Diario de los Debates, Senado, núm. 3, 28 de abril de 1992.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996.

GARRIDO FALLA, Fernando (comp.), *Ley Orgánica. Defensor del Pueblo*, Madrid, Cortes Generales, (Serie I. Trabajos Parlamentarios, núm. 9).

ISLAS COLÍN, Alfredo y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, “Estudio comparado de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con los ‘Ombudsman’ de 11 países de Europa del Oeste y Australia”, *Iuris Tantum, Revista de la Facultad de Derecho*, México, Universidad Anáhuac, año XI, núm. 7, otoño-invierno, 1996.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

STACEY, Frank, *Ombudsmen Compared*, Oxford, Clarendon Press, 1978.

Páginas Web

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Justicia y de Derechos Humanos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, año II, núm. 185, martes 22 de diciembre de 1998, <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/1998/dic/981222.html>

Jorge Mena Vázquez

ARTÍCULO 12. (*Incompatibilidad de cargo*)

Las funciones del 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.

COMENTARIO

Con la reforma constitucional al a. 102, apartado B, del 13 de septiembre de 1999, el Poder Legislativo dotó a la CNDH de las características y atributos siguientes: autonomía de gestión, autonomía presupuestaria, personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

Con un espíritu de imparcialidad el a. 12 en comento establece la incompatibilidad en el desempeño de otro cargo, empleo o comisión en los ámbitos de la administración pública federal, estatal, municipal, en el sector privado o en el ejercicio libre de la profesión, con la excepción del desarrollo de actividades académicas. Esto con el fin de evitar influencias extrañas o parcialidades nocivas que fracturen la rectitud en las funciones del Presidente de la Comisión Nacional, de los Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva, en la delicada actividad de observar, denunciar y recomendar los quebrantos en la sana administración de justicia por actos u omisiones de las diversas autoridades federales o de los particulares en su caso, observando la norma legal, moral y humana de la imparcialidad.

Por analogía y a efecto de ilustrar el tema, podemos citar el caso del a. 101 constitucional, por el cual el Constituyente de Querétaro estableció el criterio de impedir que los funcionarios del Poder Judicial Federal acepten otro cargo o empleo en la Federación, en las entidades federativas o con particulares, salvo los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.

Con la misma idea, el nuevo texto del precitado a. 101 constitucional vigente, retoma el criterio sustentado en el antecedente histórico y establece la prohibición de aceptar o desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Para el caso de las personas que desempeñan cargos de elección popular, el Constituyente Permanente señaló en el a. 125 de nuestra Constitución las limitaciones que en la especie se contienen, estableciendo que “ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, uno de la federación y otro de un Estado; pero el nombrado podrá elegir de entre ambos, el que quiera desempeñar”.

En el mismo sentido se refleja el criterio del Constituyente de 1917, en el a. 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal al señalar en su capítulo III, relativo a las incompatibilidades e incapacidades, que los Magistrados, Jueces, Consejeros y Secretarios no podrán en ningún caso aceptar ni desempeñar empleo, cargo o comisión de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones o instituciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia, los cuales no interfieran en su horario de trabajo ni menoscaben, el pleno ejercicio de sus funciones.

Las incompatibilidades referidas en este precepto serán aplicables a los servidores públicos judiciales que gocen de licencia.

De igual manera, y como último ejemplo de rectitud y principio de justicia, entre otros, citamos el a. 14 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el que se señala el impedimento a los Magistrados, Secretarios y Actuarios, para desempeñar otro cargo o empleo de la Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de naturaleza privada, con la excepción de los cargos o empleos de carácter docente u honoríficos. Estando también impedidos para el ejercicio libre de su profesión salvo en causa propia.

En suma, las medidas preventivas que han quedado comentadas, tienen como objeto principal, mantener a los funcionarios ajenos a cualquier influencia o compromiso de la naturaleza que se trate y puedan ejercer su encargo principal con libertad plena y en estricto apego a la ley. De no ser así, se podrían hacer acreedores a las sanciones que al efecto la propia ley determine.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): aa. 101, 102, apartado B, y 125

Bibliohemerografía

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Querétaro 1916-1917, ed. facsimilar, México, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1989, t. 2.

Decreto constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 4a. ed., México, CNDH, 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 2001, México, Talleres Gráficos de México, 2001.

“Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal”, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 1996 y en el *Diario Oficial* el 7 de febrero de 1996, última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 1999.

“Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”, publicada en el *Diario Oficial* el 19 de diciembre de 1995 y en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de diciembre de 1995, última reforma publicada el 14 de diciembre de 1999 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Javier Moctezuma Barragán

ARTÍCULO 13. (*Inviolabilidades*)

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 esta ley.

COMENTARIO

El a. en cuestión establece un estatuto de protección en favor del Presidente y los Visitadores Generales de la misma, frente a la posibilidad de ser objeto de procedimientos que pudieran derivar en la determinación de alguna responsabilidad o que motivaran una detención.

Con ello se otorga una inmunidad, casi absoluta, a los servidores públicos señalados, al establecer su inviolabilidad en los campos civil, penal y administrativo, así como la prohibición de su detención, cuando ello fuera con motivo de la expresión de sus opiniones o de las Recomendaciones que emitan conforme a las atribuciones que en derecho les correspondan, salvo lo establecido en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ver comentario al a. 14).

En razón de este comentario debemos reflexionar en torno a la naturaleza, razones y alcances de tal prerrogativa.

Analicemos brevemente los antecedentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Cabe advertir, como lo hace Rodríguez y Rodríguez, que

aunque los derechos humanos, en su problemática filosófica, política y social, han sido una preocupación desde tiempos remotos en el devenir de la humanidad, su reconocimiento jurídico constituye un fenómeno relativamente más reciente, producto de un lento y penoso proceso de formulación normativa que ha atravesado por diversas etapas.²¹⁰

Así a lo largo de la historia se les ha llamado de muy diversa manera: derechos del hombre, derechos públicos subjetivos, garantías individuales, derechos del gobernado, derechos fundamentales, etcétera.

Como institución pública encargada de la defensa de los Derechos Humanos, destaca la figura del *Ombudsman*,²¹¹ nacido en Suecia con la Constitución de 1809, la cual previó que “sería designada una persona por el Parlamento, para que en su nombre vele por los derechos generales e individuales del pueblo, vigilando que los jueces y demás funcionarios cumplan con las leyes y las apliquen del modo establecido por el Parlamento”.

La persona nombrada al efecto tomó el nombre de *Justitie Ombudsman*, conocido generalmente por las abreviaturas *J.O.* Se trata de una persona que con total independencia actúa por cuenta de otra, sin tener un interés personal

²¹⁰ Cf. Jesús Rodríguez y Rodríguez, “Derechos Humanos”, *Diccionario jurídico mexicano*, t. II: D-H, pp. 1063-1064.

²¹¹ El término *Ombudsman* es de origen escandinavo y significa representante según nos refiere Héctor Fix-Zamudio, *Protección jurídica de los derechos humanos, estudios comparativos*, p. 347.

en el asunto intervenido; es un funcionario que recibe las quejas de los ciudadanos contra los actos injustos del Gobierno; ejerce la vigilancia general para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos. Por lo tanto, su actuación significa un control de legalidad respecto de las autoridades.²¹²

Durante mucho tiempo, el *Ombudsman* fue una institución exclusiva del país que la creó, pero la bondad de la misma hizo que se extendiera su adopción primero en los países vecinos antes de la segunda posguerra, permaneciendo casi desconocida para los restantes países del mundo. Posteriormente al conflicto armado, se inició un proceso de renovación de las instituciones jurídicas, en especial las que tuvieran por objeto la tutela o protección de los derechos fundamentales del hombre, divulgándose entre los países europeos y dando origen a una evolución calificada como *meteórica* hasta llegar a considerarse *institución universal*.²¹³

En el ámbito nacional y desde su origen, se han identificado bajo la denominación *Ombudsman* tanto a la CNDH, en tanto Institución, como cuando se hace referencia a su Presidente.

Dentro de ese contexto, en nuestro país, ante una situación coyuntural consistente en el asesinato de la defensora de los Derechos Humanos Norma Corona Sapién, se crea por Decreto Presidencial del 5 de junio de 1990, la Comisión Nacional de Derechos Humanos.²¹⁴

Posteriormente, mediante el Decreto publicado en el *Diario Oficial* el 28 de enero de 1992, se divide al a. 102 constitucional en sendos apartados y es en el apartado B donde se dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales crearán los organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, estableciendo la no competencia para los mismos en las materias electoral, laboral y jurisdiccional.²¹⁵ Con ello se dotó

²¹² María Carreras Maldonado *et al.*, *Concordancias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios*, pp. 15-16.

²¹³ André Legrand, “Une institution universelle: l’*Ombudsman*?”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, pp. 851-861, citado por Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, pp. 347 y 348.

²¹⁴ Tal era la denominación original, la cual se conservó aún con la reforma publicada en el *Diario Oficial* el 23 de enero de 1998. Es con motivo del Decreto publicado en el *Diario Oficial* el 26 de noviembre de 2001, que se agregó el artículo “*los*” al nombre de esa Institución; ello al parecer por una supuesta corrección idiomática.

²¹⁵ Secretaría de Gobernación, *Reformas a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-febrero 2001*, pp. 361-363.

de un marco constitucional a las actividades de las Comisiones Nacional y sus similares de las entidades federativas.

Más adelante el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de ley, fechada el 28 de abril de 1992 ante la Cámara de Senadores, titulada *Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, de la cual derivó el dispositivo legal hoy vigente,²¹⁶ reformado el 26 de noviembre de 2001.

En el texto original de la iniciativa, serían antecedentes del numeral que nos ocupa, los aa. 12 y 13 que indicaban a la letra:

Artículo 12. El Presidente de la Comisión y los Visitadores gozarán de inmunidad. En consecuencia, no podrán ser detenidos o juzgados por las opiniones y Recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen en ejercicio de las funciones propias de sus cargos.

Artículo 13. El Presidente de la Comisión podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Mexicanos. En ese supuesto, el Presidente será sustituido interinamente por el Primer Visitador, en tanto no se designe un nuevo Presidente de la Comisión.

Es decir, se proponía en la iniciativa, asimilar el régimen de responsabilidades exclusivamente para el Presidente de la Comisión, con el previsto en el texto constitucional para los identificados como *altos servidores públicos de la Federación*.

En consecuencia, el Presidente de la Comisión podría ser sujeto de *juicio político* en los términos de los aa. 109, fracción I, y 110 de la Constitución. Tal referencia contenida en el texto legal propuesto era innecesaria, dada la naturaleza de la Comisión como organismo descentralizado, lo que provocó que a su titular se le tuviera comprendido en el grupo de los servidores públicos considerados dentro del a. 110, primer párrafo, del texto de nuestra Ley Fundamental.

El Presidente de la Comisión también sería sujeto de *responsabilidad administrativa* en los términos de la ley de la materia; al igual que todo servidor público de la Federación, según lo establecido en los aa. 108, el primer párrafo, y 109, fracción III.

²¹⁶ *Vid.* Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica de la CNDH, presentada a la Cámara de Senadores el 28 de abril de 1992.

Más importante sin duda, por ser inédito respecto del Presidente y de los Visitadores, resultaba lo planteado por la iniciativa de cuenta, de que éstos gozarían de inmunidad, entendida dentro del proyecto, como el hecho de que *no podrían ser detenidos o juzgados por las opiniones y Recomendaciones que formularan o por los actos realizados en ejercicio de las funciones propias de sus cargos.*

El concepto de inmunidad se ha entendido siempre como la necesidad de proceder penalmente en contra de ciertos servidores públicos, de obtener la *declaración de procedencia* previa, realizada por la Cámara de Diputados. Sobre tal situación se abundará en líneas posteriores.

En cambio, no sería necesaria tal declaratoria para el ejercicio de alguna acción civil en contra del Presidente de la Comisión (a. 111 constitucional, antepenúltimo párrafo), pues “el fuero constitucional funciona como salvaguarda y otorga inmunidad a quien [lo] goza sólo ante la posibilidad de un juicio penal, pero no ante cualquier otro tipo de controversias”²¹⁷

En consecuencia, la innovación que se pretendía introducir mediante el proyecto presentado por el Ejecutivo, consistía en homologar al Presidente y a los Visitadores de la Comisión con otros altos funcionarios federales, por cuanto se refiere a la inmunidad penal establecida en el a. 111 constitucional, la cual exige como requisito forzoso la declaración de procedencia con objeto de procesar penalmente a alguno de los funcionarios que se mencionan en el mismo, a saber: Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral. A ellos quedaban asimilados, conforme al dispositivo legal propuesto, el Presidente y los Visitadores de la Comisión Nacional.

La disposición constitucional que se comenta es, al decir de García Ramírez, una *excepción al principio de igualdad ante la ley*, dada la inmunidad acordada para ciertas personas con el fin de preservar el desempeño de las funciones

²¹⁷ Emilio O. Rabasa, *et al.*, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, p. 287.

públicas ejercidas por las mismas. La declaración de procedencia es sólo un obstáculo procesal para el enjuiciamiento ordinario, susceptible de ser removido por doble vía: enjuiciamiento previo o antejuicio, cuando la inmunidad es irrenunciable o el inmune inamovible; o bien por separación del cargo, ya sea voluntaria o en su caso, por disposición del superior jerárquico.²¹⁸

En el mismo sentido opina Orozco Henríquez, quien considera que la institución de la declaración de procedencia contenida en el a. en comento, tiene como propósito proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones o agresiones con fines políticos de las otras ramas de gobierno o de represalias y acusaciones temerarias:

el artículo 111 en vigor conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ellos en materia penal –antiguamente llamada en forma equívoca “fuero constitucional” y que, después de haber sido severamente criticada, ahora se denomina, eufemísticamente, “declaración de procedencia”-, pero cuyo significado y alcance jurídicos siguen siendo exactamente los mismos.²¹⁹

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar el precepto en cita, ha establecido que:

el Constituyente rodeó a los miembros del Poder Legislativo de una inmunidad... sólo es en esencia, la prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, otorgando a quienes la disfrutan, la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña, sin previa declaración del propio cuerpo, de que ha lugar a proceder contra el acusado, emitida por mayoría absoluta de votos de número total de sus miembros.

Agrega el máximo tribunal del país:

La norma constitucional citada, se informa en una necesidad política: la de impedir que la asamblea sea privada de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña, sin participación, consentimiento, autorización o control,

²¹⁸ Cf. Sergio García Ramírez, *Derecho penal*, p. 29.

²¹⁹ J. Jesús Orozco Henríquez, “Comentario al artículo 111”, en *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, t. XI: *Artículos 111-122*, pp. 11-12.

al menos de la propia asamblea. Es decir, el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar.²²⁰

El alcance de la disposición constitucional no es garantía de impunidad para el protegido por la misma, pues al ser privado el inmune mediante la declaratoria de procedencia, permite el curso de la jurisdicción común.²²¹

El efecto que produce la declaración de procedencia —o desafuero— es que el inculpado queda separado de su cargo y a disposición de las autoridades para ser juzgado, de acuerdo con la legislación penal aplicable. Si concluido el proceso, la sentencia lo declara inocente, debe ser rehabilitado y podrá volver a desempeñar el puesto público que ocupaba.²²²

Se ha propuesto, para evitar abusos, que sean acotados los supuestos amparados por la declaración de procedencia, por ejemplo, que no operara cuando se tratase de delitos flagrantes, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos.²²³

Aun cuando la resolución de la Cámara de Diputados en el sentido de que no ha lugar a proceder tenga por efecto la imposibilidad de someter al inculpado a proceso penal; ello no significa impunidad, pues conforme al mismo a. 111, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, dado que no se prejuzga sobre si se encuentra fundada o no la imputación y según lo ordenado por el segundo párrafo del a. 114 de la Ley Fundamental, “los plazos de prescripción penal se interrumpen en tanto el respectivo servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos por la inmunidad procesal”.²²⁴

²²⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Primera Sala, t. LXXXVII, p. 1881.

²²¹ *Cf.* Sergio García Ramírez, *op. cit.*, p. 30.

²²² Emilio O. Rabasa *et al.*, *op. cit.*, pp. 286-287.

²²³ *Cf.* J. Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 12.

²²⁴ *Cf.* J. Jesús Orozco Henríquez, “Artículo 111”, *Constitución Política de los Estados Unidos. Comentada*, p. 516.

Tal era el sentido en que debía interpretarse el texto propuesto originalmente por los aa. 12 y 13, en la iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos.

La iniciativa de mérito fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Primera Sección, de la Cámara Alta. El dictamen del 9 de junio de 1992, fue presentado para su discusión el 11 del mismo mes, recomendándose su aprobación al Pleno del Senado.

En el texto del dictamen se da cuenta sobre el hecho de que ambas Cámaras del Congreso de la Unión trabajaron en forma conjunta con el propósito de analizar la iniciativa de ley, designando sendas comisiones para la celebración de reuniones y conferencias con el fin de intercambiar puntos de vista y opiniones sobre el contenido, alcance y propósito de la iniciativa de cuenta.

En ese contexto, se realizó también una reunión de información con el entonces Presidente de la Comisión, en la que los miembros de las comisiones y otros legisladores, dialogaron ampliamente con el *Ombudsman* nacional sobre las experiencias con que se cuenta en la aplicación del marco regulador, que hasta hoy ha normado las atribuciones de ese órgano, con el fin de asegurar el cumplimiento de sus responsabilidades y conocer sus puntos de vista sobre el contenido y alcances de la iniciativa.²²⁵

Dentro del proyecto de ley, contenido en el dictamen de referencia, se realizaron importantes modificaciones a la iniciativa del Ejecutivo, tanto en su sistematización como por cuanto hace a la reubicación de títulos, capítulos y artículos; también se cambió el contenido de algunos de éstos e inclusive se modificó la denominación del proyecto, al cual se bautizó como *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*.

Es en esta propuesta, fruto del trabajo parlamentario, que se incorporó el texto vigente del a. 13, objeto del presente comentario, tal y como lo conocemos.

Si bien, en el dictamen de la cámara de origen (Senadores), no se mencionan los motivos para modificar y unificar los originalmente propuestos aa. 12 y 13 de la iniciativa, es en el emitido por la Comisión de Derechos Humanos

²²⁵ *Vid.* Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Primera Sección, del Senado de la República, *Dictamen de la iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos*, 9 de junio de 1992.

de la Cámara de Diputados, actuando como instancia revisora en el proceso legislativo del proyecto de ley en comento, donde se expresa la razón.

Así, señala la Comisión de Derechos Humanos en su dictamen: Cuestión de gran importancia para el desempeño de sus funciones, tanto del Presidente como de los visitadores, lo constituye la condición de no poder ser detenido o juzgado por las opiniones o recomendaciones que formulen o por los actos que realicen en ejercicio de las funciones que les atribuya la ley. Lo anterior representa una garantía de seguridad jurídica que contribuirá a que las resoluciones de la comisión Nacional sean autónomas pues existe la plena confianza de que sus funcionarios no podrán ser objeto de presión alguna durante la investigación y resolución de los casos sometidos a su conocimiento.²²⁶

Es por ello que “los diputados propusimos suprimir del proyecto original de la iniciativa presentada, el término *inmunidad* de la cual gozarían los titulares de los cargos antes mencionados, por la multiplicidad de connotaciones e implicaciones que en nuestro sistema jurídico ello acarrearía”.²²⁷

Es en consecuencia que adjunto a los dictámenes de ambas Cámaras, las cuales expresaron su asentimiento al proyecto modificado por el propio Legislativo, la ya LCNDH, contiene el texto hoy vigente, que amplía y precisa la inmunidad propuesta originalmente, hasta hacerla una auténtica inviolabilidad.

Según se explicó, la inmunidad es un mero obstáculo procesal removible con el objeto de procesar penalmente a una persona que, por su situación de servidor público, requiere de este estatus para poder preservar el desempeño de la función pública. En cambio, la inviolabilidad constituye, al decir de García Ramírez, en una auténtica impunidad de derecho sustantivo, que impide del todo la posibilidad de ejercitar acción penal contra el amparado por la misma.²²⁸

Si bien en nuestro derecho habían existido ciertas formas de inviolabilidad, éstas eran relativas y sólo se limitaban a ciertos actos del impune, pero en todo caso, se referían siempre a la irresponsabilidad penal de quien disfrutaba de tal protección.

²²⁶ Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, “Dictamen de la iniciativa de LCNDH”, *Gaceta Parlamentaria*, del 18 de junio de 1992.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ Cf. Sergio García Ramírez, *op. cit.*, p. 29.

Así, deben citarse la inviolabilidad de los senadores y diputados al Congreso de la Unión por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos (a. 61 constitucional), como de los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por iguales supuestos (a. 122, apartado C, base primera, fracción II, por el reenvío al a. 61, ambos de la Constitución).

En el mismo sentido se encuentra, acotada, la establecida en el a. 130 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito, sólo serán responsables cuando establezcan o fijen la interpretación de los preceptos constitucionales en sus resoluciones, en el caso de comprobarse la existencia de cohecho o mala fe.

Pero el precepto en análisis extiende la protección al Presidente y a los Visitadores de la Comisión, en los ámbitos civil y administrativo, además de lo penal, cuando pudiere derivar responsabilidad con motivo de las opiniones o recomendaciones que les correspondan emitir según la ley.

Esto es, con mucho, una auténtica novedad, ya que ningún otro alto funcionario de la Federación cuenta con tal protección, la cual los hace inviolables casi a la manera de las prerrogativas que tenía el defensor del pueblo en la Roma republicana: el tribuno de la plebe, representante de los plebeyos ante los patricios, *sacrosanto* (inviolable según entendemos ahora) en cuanto a su persona, primero por el juramento colectivo de la plebe y posteriormente, con las XII Tablas, también por promesa de los patricios.²²⁹

Estos tribunos tenían atribuciones para interponer su veto (*intercessio*) en las decisiones de los magistrados, en las elecciones, leyes y decretos del Senado, y podían hacer prevalecer sus derechos, así como a obligar al cumplimiento de los decretos que aprobaban sus electores, los plebeyos, en sus asambleas (*concilium plebis*).²³⁰

Es conforme a esta idea que el legislativo tejió el régimen de inviolabilidad para el Presidente y los Visitadores Generales de la Comisión Nacional, esfuerzo loable con el fin de garantizar su autonomía, eficacia e independencia frente a otros poderes y órganos del Estado. Pero ello rebasa todos los esta-

²²⁹ Cf. Guillermo Floris Margadant, *El derecho privado romano como introducción a la cultura jurídica contemporánea*, p. 31.

²³⁰ Cf. Michael Grant, “El mundo romano”, en *Roma a 2740 años de su fundación*, pp. 31-33.

tutos de inviolabilidad e inmunidad semejantes, según se han analizado, por lo que creemos, debería recogerse esta disposición en el texto constitucional dentro del apartado B del a. 102, para evitar conflictos sobre la interpretación y alcances de tal protección.

De otra forma, el gobernado que se sintiera afectado indebidamente por una opinión o Recomendación de la Comisión Nacional, también pudiera considerar como nugatorio su derecho a la justicia, establecido en el a. 17 constitucional, al establecerse una limitante al mismo en una ley secundaria, lo cual constituiría una antinomia para la esencia de la CNDH.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): aa. 17, 61, 102, apartado B, 108, 109, 110, 111, 114 y 122

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: a. 130

Bibliohemerografía

CARRERAS MALDONADO, María *et al.*, *Concordancias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, “Dictamen de la iniciativa de Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Gaceta Parlamentaria* del 18 de junio de 1992.

COMISIONES UNIDAS DE DERECHOS HUMANOS Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, “Dictamen de la iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos”, *Gaceta Parlamentaria* del 9 de junio de 1992.

Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica de la CNDH, presentada a la Cámara de Senadores el 28 de abril de 1992.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos, estudios comparativos*, 2a. ed., México, CNDH, 1999.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derecho penal*, México, McGraw-Hill-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998. (Colección Panorama del Derecho Mexicano).

- GRANT, Michael, “El mundo romano”, en *Roma a 2740 años de su fundación*, antología preparada por Román Iglesias, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- LEGRAND, André, “Une institution universelle: l’Ombudsman?”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, 1973.
- MARGADANT, Guillermo Floris, *El derecho privado romano como introducción a la cultura jurídica contemporánea*, 2a. ed., México, Esfinge, 1965.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Comentario al artículo 111”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. XI, *Artículos 111-122*, 5a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LVII Legislatura,
- , “Artículo 111”, *Constitución Política de los Estados Unidos. Comentada*, 5a. ed., México, Procuraduría General de la República-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- RABASA, Emilio O. *et al.*, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, 8a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LV Legislatura, 1993.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, “Derechos Humanos”, *Diccionario jurídico mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, t. II, D-H.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Reformas a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-febrero 2001”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 5 de febrero de 2001.

Ignacio Carrillo Prieto

ARTÍCULO 14. (*Remoción y responsabilidad del Presidente de la Comisión Nacional*)

El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, 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, el Presidente será sustituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

COMENTARIO

La disposición de comentario, es un reflejo de la redacción del a. 102, apartado B, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es, a su vez, la fuente del estatuto jurídico del *Ombudsman* en México, en la que se contemplan los rasgos y los límites generales de las instituciones análogas que conforman el sistema nacional del *Ombudsman*; aunque en el texto del numeral 102, apartado B, se fundamentan principalmente las características de la CNDH.

La correspondencia del a. 14 de la LCNDH con el a. 102, apartado B, constitucional, en lo relativo a la previsión hipotética de las causas de responsabilidad del titular de la CNDH, incluida la remoción del cargo y de los procedimientos para, en su caso, hacerlas efectivas, es un ejemplo de cómo una ley secundaria reglamenta una situación planteada en la norma superior, en este caso la Constitución.

Desde un enfoque sustantivo la previsión constitucional y legal de la eventual remoción del Presidente de la CNDH, quien sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución, además de ser una cuestión ineludible en la regulación de la función de un alto cargo público, como lo es el del *Ombudsman* federal; permite hacer algunas inferencias colaterales. El *Ombudsman* no es ni puede ser en ningún caso —al margen de sus competencias discrecionales y del catálogo de sus atribuciones— un cargo exento de la rendición de cuentas que eventualmente le lleve a la máxima de las sanciones administrativas.²³¹

No obstante, resalta el hecho de que el Título Cuarto citado hace referencia a las responsabilidades de los “servidores públicos”, por lo que el a. 108 de la Carta Política define quiénes se consideran servidores públicos para los efectos de las responsabilidades a que aluden este Título y, por ende, la ley reglamentaria.

En dicho a. adquieren este carácter:

los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cual-

²³¹ *Vid.* El comentario al a. anterior.

quier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En este orden de ideas, el Presidente y demás funcionarios de la CNDH quedan excluidos de la aplicación de las responsabilidades establecidas en el Título Cuarto, al existir una laguna legal en el a. 108 antes referido, pues en tal precepto debería citarse a estos funcionarios en los mismos términos en que se cita a los servidores del Instituto Federal Electoral (IFE), el cual junto con la CNDH tiene el carácter de organismo público autónomo. La misma omisión la encontramos en el a. 110 constitucional, al señalar quienes podrán ser sujetos de juicio político; ambas derivadas de una falta de previsión del impacto regulador, el cual tendría que haber acompañado la reforma del a. 102, apartado B, de 1999, transformando así a la CNDH en un organismo constitucional autónomo, al igual que el IFE y el Banco de México.

A pesar de la consideración anterior, la aplicación del precepto en análisis, le aporta al *Ombudsman* mexicano la facultad de indagar a fondo sobre todas las violaciones a los Derechos Humanos de las que tenga conocimiento, sin temor de recibir sanción alguna por tales actuaciones, condición imprescindible para todo *Ombudsman*.

Sin embargo, no debemos olvidar que la actuación del mismo debe ser especialmente rigurosa, guardando siempre la más escrupulosa neutralidad técnica al margen de cualquier compromiso con militancia política alguna y una total vinculación al mandato constitucional y legal, es decir, sin invadir los ámbitos en los cuales está imposibilitado (debido a razones de no competencia). Por lo tanto, se propone que en el caso que pese a lo señalado, el *Ombudsman* exprese o manifieste un pronunciamiento respecto de algún caso para el cual no tiene competencia, o en el supuesto de que observe una posición claramente parcial en un asunto determinado, podría dar lugar a que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada (como ocurre para el nombramiento), ordenara la remoción del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, previa comprobación de los hechos que se le imputen.

De igual manera se entiende la necesidad de modificar el a. 108 constitucional, con el a fin de integrar en tal supuesto a los funcionarios de la CNDH, suprimiendo la laguna que actualmente existe y evitando aplicar un precepto por analogía.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 102, apartado B, 108 y 110

Bibliohemerografía

ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, *La CNDH, una institución a medio camino. Propuestas para su urgente transformación*, México, Grupo Mandala Editores-Universidad Anáhuac del Sur, 1999.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, México, UNAM-CNDH, 1991.

———, *Regulación del Ombudsman en el derecho internacional comparado*, México, CNDH, 1993.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El Ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992.

CARPISO, Jorge, *Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los derechos humanos*, México, CNDH, 1992.

———, *Derechos humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

CASCAJO CASTRO, José Luis, “Los defensores del pueblo en el estado social democrático de derecho: una perspectiva teórica”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, núm. 24, 1989.

FIARÉN GUILLÉN, Víctor, “Figuras extraprocesales de arreglo de conflictos: la conciliación, la mediación, el *Ombudsman*”, *Justicia y sociedad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 1997.

Memoria, *La experiencia del Ombudsman en la actualidad*, México, CNDH, 1992.

Francisco Javier Acuña Llamas

ARTÍCULO 15. (*Facultades y obligaciones del Presidente de la CNDH*)

El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- 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 en los términos del Reglamento Interno;
- V. Presentar anualmente, en el mes de febrero a los Poderes de la Unión, un informe de actividades, en los términos del artículo 52 de esta Ley;
- 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 y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitantes;
- 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 Consultivo de la misma; y
- X. Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos.

COMENTARIO

Desde el momento de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en 1990, ya como un organismo descentralizado y no dependiente de la Secretaría de Gobernación, se consideró pertinente, acorde con la naturaleza de la misma organización y la encomienda que tenía, nombrar a un

representante de ésta. La designación recayó en un Presidente, quien contaría con ciertas atribuciones.

Posteriormente, el 13 de septiembre de 1999, se realizaron reformas al a. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El resultado fue darle la calidad de una Institución con plena autonomía.

Como consecuencia lógica se buscó a toda costa mantener reguladas las funciones del Presidente de la Comisión, de acuerdo con lo que contenía la Ley de 1992. Así, continuó ejerciendo la representación legal de la Institución encargada de defender los Derechos Humanos, acorde con el principio rector de las personas morales que regula el derecho privado.

El concepto de contar con una persona física sobre la cual recae toda la responsabilidad de representación garantiza, indiscutiblemente, la plena autonomía que se le pretendió dar por el Constituyente Permanente a la Comisión, impidiendo ingerencia alguna por cualquiera de los Poderes de la Unión en las decisiones o recomendaciones que sean emitidas por ella, con apego a las disposiciones legales y a su esfera de competencia.

La confiabilidad en cuanto al desempeño de la encomienda, también se deriva del nombramiento que le corresponde al Senado de la República, o en sus recesos a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, previa auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos, al plasmarse esta facultad en los aa. 10 de la LCNDH y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El contemplar en la norma, por parte del legislador, las características a las cuales estará sujeto el titular de la Comisión, situación que regula el a. 9o. de la Ley en comento, permiten a la ciudadanía tener la certeza de que el Presidente, también llamado *Ombudsman*, acorde con sus facultades, determine los lineamientos generales indispensables o convenientes para que el organismo desarrolle sus funciones administrativas adecuadamente, facultándole, conforme a su criterio, para el nombramiento de las personas que considere con la suficiente solvencia moral para desempeñar labores administrativas subordinadas a su potestad, en concordancia con los principios que rigen a la Institución, con excepción del Consejo Consultivo, cuyo nombramiento corresponde al Senado o, en sus recesos, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Por lo que respecta a la fracción V del ordenamiento comentado, las Comisiones Legislativas encargadas de conocer sobre las iniciativas relacionadas con Derechos Humanos, de común acuerdo, fijaron los lineamientos sobre los cuales el Presidente de la CNDH rendiría su informe anual de actividades. En términos generales, el acuerdo de las Comisiones fue que el *Ombudsman* rinda su informe ante el pleno de las Comisiones unidas de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores y de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

Por otro lado, acorde con la exposición de motivos, contenida en la iniciativa del Ejecutivo Federal de 1992, se facultó al Presidente de la Comisión a celebrar convenios de colaboración, acuerdos y bases de coordinación con instituciones académicas y culturales, así como con autoridades y organismos de defensa de los Derechos Humanos, como las Organizaciones No Gubernamentales, permitiendo con ello la divulgación de los Derechos Humanos y de los instrumentos con los que cuentan los particulares para su protección, incrementando una cultura que tienda a tutelar de manera efectiva a los mismos y se induzca a la población a participar más intensamente con el principio de la democracia participativa.

Ahora bien, la fracción VII del a. que se está comentando regula una de las facultades más importantes con que cuenta el Presidente de la Comisión, la de emitir recomendaciones.

La figura de la Recomendación que emite la CNDH ha generado un sinnúmero de estudios y opiniones en cuanto a su alcance y valor. El principio fundamental de las recomendaciones emitidas por el Presidente de la Comisión, se encuentra determinado en el a. 46 de la LCNDH, al plantear cinco características fundamentales a saber: la publicidad; la no imperatividad; la no ejecutabilidad; la falta de coercibilidad y la no obligatoriedad.

Lo anterior implica que las recomendaciones emitidas por la CNDH no cuentan con una fuerza jurídica equiparable a la de una sentencia. Sin embargo, su fuerza radica en un elemento que indiscutiblemente también es fuente del derecho, la moral, y en este caso se deriva en dos vertientes, la de la población, la cual, se enterará de la recomendación emitida pues es pública y tendrá, de esta manera, la posibilidad de juzgar la procedencia del punto de vista del *Ombudsman* y la fuerza misma que tiene este personaje por sus características personales, mismas que le atribuyen credibilidad y autoridad para opinar respecto del proceder de una autoridad, derivado todo ello de lo expuesto por

los requerimientos mínimos estipulados en el a. 9o. de la Ley que lo regula y que se está comentando.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 5o., 9o., 10 y 46

Bibliohemerografía

CARPIZO, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

———, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

José Elías Romero Apís

ARTÍCULO 16. (*Fe pública*)

Tanto el Presidente de la Comisión, como los Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades presentadas ante la Comisión Nacional.

COMENTARIO

La figura de la fe pública tuvo su origen en el desarrollo de las cada vez más complejas relaciones entre los miembros de la sociedad, específicamente de

aquellas que se materializaban en la esfera jurídica. A medida que éstas se diversificaron y se incrementó la frecuencia con que se llevaban a cabo, se hizo necesaria la creación de un mecanismo regulado por el mismo poder público, el cual tuviera como objetivo y fin último, lograr la aceptación, como verídicos, de algunos negocios jurídicos.

En principio, este mecanismo, que posteriormente daría pie al desarrollo de todo un sistema de certeza y legalidad, inicia cuando el Estado confiere a determinadas personas una investidura la cual llevaba implícita una función autenticadora a nombre del propio otorgante, es decir, del Estado, de tal manera que, asentado formalmente en un instrumento público, devenía en una verdad oficial, cuya creencia o convencimiento se volvían obligatorios. La fe pública se tornó entonces en una cualidad inherente al instrumento producto de la intervención de quien había sido delegado por el poder público para asistir a la celebración de determinados actos y hechos jurídicos y, como consecuencia de ello, al nacimiento de un derecho. Cabe señalar que esa medida de eficacia es, desde entonces, materia de derecho positivo.

De esta manera, con el paso del tiempo, se da origen a los instrumentos notariales; a estos se aplica el principio *instrumenta publica probant se ipsa*. Anotar de ellos que prueban lo que la ley dice que prueban, es convenir una generalización válida cuando un texto legal así lo establece, pues resulta claro que no es sino la ley la que da eficacia al instrumento del que se ha dado fe pública, pero no sólo esto, también da capacidad jurídica a la actuación de quien se conduce en términos de una disposición, la cual, lo faculta para conocer sobre determinados actos o hechos.

Se ha definido a la institución de la fe pública como el atributo con que está investido un servidor público, incluso un particular, en virtud del cual se tiene como cierto lo pasado ante sus sentidos y ha sido asentado en un documento conforme a las disposiciones de la ley.

Por otro lado, buena parte de la doctrina ha retomado la noción planteada por Luis Carral y de Teresa, en el sentido de que se trata de un acto subjetivo de creencia o confianza o de la seguridad emanada de un documento realizado o expuesto ante el fedatario.

A partir de esta definición podemos aseverar que, a través de la fe pública, nos encontramos ante afirmaciones las cuales, desde la perspectiva de la objetividad, deben ser aceptadas y tenidas como verdaderas en observancia y cumplimiento de un determinado ordenamiento jurídico que la sustenta; precisamente la ley en que se otorga esa facultad y/o representación estatal.

En el ejercicio de la facultad de otorgar fe pública, es posible localizar la existencia de dos tipos: una es la que se presenta cuando el instrumento derivado de dicha actividad se integra por la narración inmediata de los hechos percibidos por el fedatario, a través de sus sentidos, por lo que también se le llama originaria, y otra, la cual se produce cuando no se ha percibido sensorialmente la realización del hecho o el otorgamiento del acto, básicamente cuando se actúa sobre documentos preexistentes, y se le conoce como derivada. Los ejemplos tradicionales de estas formas de fe pública son los siguientes: para la directa, los casos en que el notario realiza asientos en su protocolo sobre el otorgamiento de un testamento; para la derivada, cuando se da fe de hechos y/o documentos de terceros, los cuales se plasmarán en un protocolo. Tal es el caso cuando el notario protocoliza el acuerdo del consejo de administración de una sociedad anónima, otorgándole poderes a un tercero.

Por otra parte, la fe pública encuentra también una clasificación relacionada con la autoridad o funcionario que interviene en la realización del acto o hecho sobre el cual se tiene conocimiento: fe pública judicial, de la que gozan los documentos de carácter judicial autenticados por los secretarios judiciales de los tribunales; fe pública mercantil, inherente a los actos y contratos mercantiles celebrados con intervención del corredor; fe pública registral, tanto para los actos consignados en el Registro Civil como para aquellos del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; la fe pública notarial o extrajudicial, es la emanada de los actos jurídicos entre particulares celebrados ante la presencia del notario público, y la fe pública administrativa, que tiene por objeto dar valor de hechos auténticos a los actos realizados por el Estado, se ejerce a través de documentos expedidos por las propias autoridades encargadas de la gestión administrativa, y en ellos se consignan órdenes, resoluciones, en este conjunto se incluye la fe pública en materia de Derechos Humanos.

Sin duda, la más conocida de las formas de la fe pública es la notarial, es decir, aquella que poseen los notarios, quienes en el ejercicio de sus funciones otorgan la fe pública a la realización de actos y hechos jurídicos diversos. Sin embargo, no menos frecuentes y numerosas son las modalidades de fe pública que poseen los actuarios judiciales, aquellos que actúan en función de agentes del Ministerio Público, así como la ostentada por las personas que en determinados procedimientos del orden administrativo fungen o actúan como testigos de asistencia y notificadores. A estas formas de la fe pública se ha sumado la que adquieren quienes, en el desempeño de sus funciones, ostentan el carácter de Presidente, Visitadores Generales y visitadores adjuntos de la CNDH.

Para efectos jurídicos, la fe pública establece una relación de verdad *de iure* entre el hecho verificado y el dicho de quien se conduce ante el fedatario, o sencillamente en la celebración del acto ante su presencia. Esto significa que la sola deposición ante quien se encuentra revestido de dicha fe genera certeza, eficacia y veracidad, derivadas del hecho de que la ley, y por ello mismo el Estado, el poder público, otorga a algunas personas con el objeto de, en determinadas circunstancias y con específicas calidades, conferir a ciertos actos o hechos autenticidad sobre su realización.

Como la mayoría de las figuras jurídicas, la fe pública contiene particularidades, también llamadas requisitos, que la caracterizan, entre los cuales podemos anotar los siguientes:

- Evidencia, significa que la fe pública recaída en la persona concedora del acto o hecho, tiene como finalidad que éste produzca efectos para los destinatarios o terceros;
- Solemnidad o rigor formal, consiste en la realización de un acto dentro de un procedimiento establecido en la ley;
- Objetivación, es la materialización que el hecho presenciado adquiere al ser trasladado gráficamente al documento o instrumento producido por la fe previamente otorgada por la ley;
- Coetaneidad, se trata de un requisito que engloba la verificación simultánea de la evidencia, la solemnidad y la objetivación;
- Exactitud o coherencia, se entiende por ella, la adecuación entre el hecho y la narración; e,
- Integridad, por ésta la exactitud se proyecta a futuro con la certeza, eficacia y veracidad adquirida por la intervención del fedatario.

Actualmente, en nuestro país son muy diversos los ordenamientos jurídicos que se refieren al concepto estudiado, por ejemplo:

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES:

Artículo 129. Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 140. Se considerarán indubitados para el cotejo:

[...]

V. Las firmas o huellas digitales puestas en actuaciones judiciales, en presencia del secretario del tribunal, o de quien haga sus veces, por la parte cuya firma, letra o huella digital se trate de comprobar, y las puestas ante cualquier otro funcionario revestido de la fe pública.

CÓDIGO DE COMERCIO:

Artículo 20 bis. Los responsables de las oficinas del registro público de comercio tendrán las atribuciones siguientes:

[...]

II. Ser depositario de la fe pública registral mercantil, para cuyo ejercicio se auxiliará de los registradores de la oficina a su cargo;

LEY FEDERAL DE CORREDURÍA PÚBLICA:

Artículo 18. Póliza es el instrumento redactado por el corredor para hacer constar en él un acto, convenio o contrato mercantil en el que esté autorizado a intervenir como funcionario revestido de fe pública.

Acta es la relación escrita de un hecho jurídico en el que el corredor intervino con fe pública y que contendrá las circunstancias relativas al mismo.

LEY DEL NOTARIADO PARA EL DISTRITO FEDERAL:

Artículo 26. La función autenticadora del notario es personal y en todas sus actuaciones de asesoría, instrumentación y juicio debe conducirse conforme a la prudencia jurídica e imparcialmente.

La función notarial es la actividad que el notario realiza conforme las disposiciones de esta ley. Posee una naturaleza compleja: es pública en cuanto proviene de los poderes del Estado y de la ley, que obran en reconocimiento público de la actividad profesional de notario y de la documentación notarial al servicio de la sociedad. Por otra parte, es autónoma y libre para el notario que la ejerce, actuando con fe pública.

[...]

Artículo 42. Notario es el profesional del Derecho investido de fe pública por el Estado, y que tiene a su cargo recibir, interpretar, redactar y dar forma legal a la voluntad de las personas que ante él acuden, y conferir autenticidad y certeza jurídicas a los actos y hechos pasados ante su fe, mediante la consignación de los mismos en instrumentos públicos de su autoría.

Por su parte, el a. 111 del RICNDH señala que:

El presidente de la Comisión Nacional, los visitadores generales y los visitadores adjuntos tendrán fe pública en el desempeño de sus funciones.

Se entenderá por fe pública la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos servidores públicos, sin perjuicio del valor probatorio que en definitiva se les atribuya de conformidad con las normas del artículo 41 de la Ley.

Las declaraciones y hechos a que alude el párrafo anterior, se harán constar en la acta circunstanciada que al efecto levantará el funcionario correspondiente.

La función llevada a cabo por los visitadores adjuntos de la CNDH, con objeto de conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa los cuales resulten violatorios de los Derechos Humanos es de orden público y se encuentra revestida de la facultad legal para dar fe que previamente fue otorgada por el poder público, representado por el órgano legislador del Estado mexicano, en el a. 16 de la LCNDH. Tanto en la LCNDH como en la práctica de esta institución se contemplan medidas para garantizar la independencia, imparcialidad y autonomía en el ejercicio de la fe pública. Precisamente por ello, dicha Ley previene que las autoridades y los servidores públicos de carácter federal deben colaborar en sus respectivos ámbitos de competencia con los visitadores, quienes ejercen esa facultad en cada caso concreto; esta colaboración no tiene otra finalidad sino la de hacer efectiva y expedita su independencia funcional.

De esta manera, queda claro que el Presidente, los Visitadores Generales y los visitadores adjuntos de la CNDH son funcionarios investidos de facultades como fedatarios o depositarios de la fe pública, representantes del Estado con potestad para autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en su presencia. La fe pública se convierte entonces, para la finalidad de protección y defensa de los Derechos Humanos, en una calidad inherente al *Ombudsman*. Durante la tramitación e investigación de las quejas interpuestas ante la CNDH o en las que ésta conoce de oficio, la fe pública opera como una presunción legal de verdad y certeza respecto de la actuación de los funcionarios arriba citados.

Giménez-Arnau establece que la fe pública “es la necesidad de carácter jurídico que nos obliga a estimar como auténticos e indiscutibles los hechos o actos sometidos a su amparo, queramos o no queramos creer en ellos”. En tal sentido, tanto el a. 16 de la LCNDH como el a. 111 de su RICNDH deben

interpretarse bajo la misma doble acepción atribuida por Giménez-Arnau a la fe pública, es decir, el sentido jurídico y el sentido gramatical. Por el primero aquella “significa atestiguar solemnemente, entendido como acto positivo”; por el segundo, simplemente se otorga crédito a lo que otra persona manifiesta.

En este orden de ideas, cabe mencionar aquí el hecho de que en la actividad de los funcionarios de la CNDH investidos de la facultad de dar fe es perfectamente posible identificar los dos tipos de fe pública: presentada cuando el instrumento —para el caso, las actas circunstanciadas— derivado de su actividad se integra por la narración de los hechos percibidos con los sentidos, y la que se produce cuando los visitantes no han percibido directamente la realización del hecho, esto es, han tenido a la vista documentos preexistentes o les han sido referidos acontecimientos, los cuales no presenciaron directa y personalmente.

En sus actuaciones, los funcionarios del organismo nacional de los Derechos Humanos deben dar forma a los documentos en los que describen puntualmente, con claridad y concisión, tanto los hechos presenciados como los referidos. Las actas circunstanciadas levantadas o instrumentadas por ellos se encuentran revestidas de autenticidad, porque dichos instrumentos se caracterizan también por su corporalidad, causalidad, espacialidad y temporalidad: se relacionan con claridad las circunstancias de los hechos que presencian —tiempo, modo, lugar— y/o el contenido de documentos preexistentes. Con el ejercicio de su fe, se garantiza la existencia de lo ocurrido, lo cual a la postre, para efectos de cada caso, puede constituir una evidencia de valor indubitable.

Concomitantemente, al cotejar y certificar documentos relacionados con los expedientes de queja que integran, los visitantes dan fe adecuando la función de investigación de hechos presuntamente violatorios al caso particular. Ésta es la parte de su actuación en la cual se manifiesta de manera clara el contenido de su fe pública. Al certificar, el Presidente de la Comisión, los Visitadores Generales y los visitantes adjuntos emiten, por su calidad de fedatarios, un juicio de certeza sobre la existencia de algunos documentos y su contenido, por lo cual, las actas circunstanciadas en las que el ejercicio de su facultad de dar fe se materializa, a su vez, adquieren el valor de los instrumentos públicos.

Entonces, para que la fe pública en las actuaciones de los funcionarios de la CNDH sea eficaz en relación con la veracidad de los hechos motivo de quejas o inconformidades presentadas ante dicho organismo nacional, es menester que tengan lugar dos momentos: primero, la intermediación del fedatario, es decir,

su presencia durante el acto desarrollado o la personal y directa constatación de que ha ocurrido un hecho, y segundo, la consignación documental de que efectivamente el hecho ha sucedido, con las singularidades exigidas por la regulación legal, para que el acto no quede en mera apreciación subjetiva del fedatario, sino trascienda y conste en el expediente. A tal efecto, el a. 30 de la Ley que la rige establece lo siguiente, en todos los casos requeridos, la Comisión Nacional levantará acta circunstanciada de sus actuaciones pues ésta será la manera de acreditar si un acto o un hecho han tenido lugar y en qué forma.

Se dice que entre la fe conferida por los notarios públicos al mediar en la celebración de un acto o conocer sobre un hecho jurídico previamente verificado y el instrumento en el cual éstos se concretan, existe una relación inmediata, pues ambas se complementan para la realización de esa función específica que es, precisamente, la de dar fe de actos o hechos jurídicos y tener constancia de los mismos. Igualmente podemos afirmar de la facultad conferida por el Estado a los funcionarios de la CNDH encargados de investigar presuntas violaciones a los Derechos Humanos.

Finalmente, podemos apuntar que es posible atribuir al ejercicio de la facultad de dar fe de los funcionarios de la CNDH algunos de los principios aplicables a la actividad notarial:

- Autenticidad del documento. La certeza y seguridad jurídica de los documentos se encuentran garantizadas por la intervención de personas facultadas por el órgano legislador del Estado, por lo que adquieren presunción de veracidad.
- Fe pública es aquí la certeza, eficacia y verdad del Estado, representado por los funcionarios de la CNDH en ejercicio de una potestad legítima para autenticar la veracidad de los hechos.
- Inmediatez, traducida como la relación directa e inmediata del Presidente de la Comisión Nacional, los Visitadores Generales y adjuntos al autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en su presencia.
- Imparcialidad. En el ejercicio de la fe pública, los funcionarios de la CNDH carecen de interés personal en los asuntos en los cuales intervinen.

Correlación de fuentes

Legislación

Código de Comercio: a. 20.

Código Federal de Procedimientos Civiles: a. 129.

Ley del Notariado para el Distrito Federal: aa. 26 y 42

Ley Federal de Correduría Pública: a. 18.

RICNDH: a. 111

Criterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Declaración de parte ante autoridad investida de fe pública; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Época: Séptima. Localización. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Parte: 145-150 Sexta Parte. Tesis. Página: 94.

Rubro: Notarios, alcance de la fe pública de los. Instancia: Tercera Sala. Época: Sexta. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Parte: XXI, Cuarta Parte. Tesis. Página: 133.

Rubro: Notificaciones. Legalidad de las. El actuario tiene fe pública por actuar como autoridad en ejercicio de sus funciones. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Época: Novena. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Parte: I, mayo de 1995. Tesis: IV.2o. J/4. Página: 265.

Rubro: Copias, facultad de certificación de. La tienen los funcionarios públicos, si la ley correspondiente los autoriza para ello, respecto de documentos que obren en sus archivos, sobre asuntos de su competencia. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Época: Novena. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: VII, junio de 1998. Tesis: I.6o.C.40 K Página: 631 Materia: Común.

Bibliohemerografía

CARRAL Y DE TERESA, Luis, *Derecho notarial y registral*, México, Porrúa, 1989.

GIMÉNEZ-ARNAU, Enrique, *Introducción al Derecho Notarial*, Madrid, Editorial de Derecho Privado, 1944.

IUS 2000. Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-2000 (CDROM). Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

PÉREZ DUARTE Y N., Alicia Elena, "Fe pública", *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1997.

PÉREZ FERNÁNDEZ del CASTILLO, Bernardo, *Derecho notarial*, México, Porrúa, 1997.

Mauricio I. Ibarra Romo

CAPÍTULO III

De la integración y facultades del Consejo Consultivo

ARTÍCULO 17. (*Integración del Consejo Consultivo, requisitos y sustitución de sus miembros*)

El Consejo Consultivo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo Consultivo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, anualmente, durante el mes de octubre, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. Para el caso de que existan más de dos consejeros con la misma antigüedad, será el propio Consejo quien ponga el orden cronológico que deba seguirse.

COMENTARIO

Introducción

Este precepto reglamenta lo señalado en los párrafos quinto y sexto del apartado B, del a. 102 constitucional. Establece los requisitos para ser Consejero, los tiempos y secuencia relativos a la sustitución de sus miembros, así como el número de Consejeros Consultivos que formarán este cuerpo colegiado.

Es importante recordar que el Consejo Consultivo es una aportación del derecho mexicano a la figura del *Ombudsman* y que la reforma constitucional de 1999 pone en el más alto nivel normativo la innovación mexicana del Consejo Consultivo.²³²

I. Antecedentes

En el Decreto de creación de la CNDH publicado en el *Diario Oficial* el 6 de junio de 1990, en los párrafos segundo y tercero del a. 6o., se establecían los dos principales rasgos que han distinguido a este cuerpo colegiado: sus miembros son personas de reconocido prestigio en la sociedad y lo honorario de cargo. En el RICNDH publicado en el *Diario Oficial* el 1 de agosto de 1990 se estableció el número de 10 miembros.

En el anteproyecto de LCNDH realizado por la propia Comisión Nacional se incluyeron dos nuevas cuestiones, la primera es que “cuando menos siete no deben ocupar ningún cargo de servidor público”²³³ y la segunda en cuanto a la sustitución del miembro de mayor antigüedad cada año.²³⁴ Considero que ambas aportaciones son valiosas, ya que la primera asegura que siempre el Consejo estará compuesto por más de dos tercios de representantes de la sociedad civil, esto es, el Consejo Consultivo se convierte en una importante fuente de información proveniente de la sociedad representada por este órgano colegiado, y la segunda, permitiendo una renovación permanente del Consejo Consultivo; hay que señalar que en el texto actual ya son dos los miembros y no uno, los cuales se sustituyen cada año, en octubre. En ese sentido argumentó la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo cuando señaló que: “El citado Consejo, quedaría integrado honoríficamente por personas de notorio prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social”.²³⁵

Finalmente, el texto anterior recogió dichas propuestas y se aprobó en los siguientes términos:

²³² *Vid.* El comentario al a. 5o.

²³³ José Luis López Chavarría *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, p. 62.

²³⁴ *Ibidem.*

²³⁵ Cámara de Senadores, *Diario de Debates*, 28 de abril de 1992.

El Consejo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión, como servidor público.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser sustituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

II. La incorporación constitucional del Consejo Consultivo

En la reforma al apartado B del a. 102 constitucional publicada en el *Diario Oficial* el 13 de septiembre de 1999 se incorporaron, respecto del Consejo Consultivo, los párrafos quinto y sexto, los cuales señalan:

B. [...]

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior.

Por otra parte, este Decreto derogó al a. 17 de la LCNDH publicada en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992, en virtud del a. quinto transitorio que se aprobó en los siguientes términos: “se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto” y es evidente que esta disposición se oponía al texto constitucional, aunque es necesario señalar que este tipo de derogación, muy común en el derecho mexicano, no es conveniente, por tratarse de una fórmula vacía.

Uno de los cambios, al cual no se le da mucha importancia, es el hecho de haberse agregado a la denominación del Consejo el término “Consultivo”;

considero necesario explicar los alcances de esta modificación para no confundirnos y dar una interpretación laxa. La Comisión Nacional tiene muchos tipos de autonomía: política, jurídica, presupuestal y de gestión, pero la más importante es la jurídica, ya que permite la autorregulación, y ésta es la facultad del Consejo Consultivo, esto se cristaliza en la capacidad para aprobar el Reglamento Interno, además es el único órgano facultado para establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional.²³⁶

Esto no es una casualidad, se da en todos los órganos constitucionales autónomos. En el caso del Banco de México el a. 46 de su ley señala las facultades de la Junta de Gobierno y entre ellas la de “XVI. Aprobar el Reglamento Interior del Banco, el cual deberá ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*”. En el caso del Instituto Federal Electoral el a. 82 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala como atribución del Consejo General: “a) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto”.

En suma, estamos hablando del órgano de mayor jerarquía normativa en esta Comisión Nacional, del cual el titular de la misma es a la vez su Presidente.

Por otro lado, este a. también modificó al órgano constitucional que designa al Presidente y a los Consejeros de la Comisión Nacional; anteriormente era el Ejecutivo con aprobación del Senado, ahora es facultad exclusiva de la Cámara de Senadores, y, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

En el Dictamen elaborado por la Cámara de Diputados se realizaron al respecto las siguientes consideraciones:

Proponemos que sean diez los miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, más el presidente. Asimismo, se propone que los miembros del Consejo Consultivo, con excepción de su presidente, sean sustituidos en forma escalonada, siendo facultad del Senado o de la Comisión Permanente, la elección anual de dos consejeros que sustituirán a los dos integrantes de mayor antigüedad. Sin embargo, éstos podrán ser propuestos y ratificados para un segundo periodo.²³⁷

²³⁶ *Vid.* Las fracciones I y II del a. 19.

²³⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Justicia y de Derechos Humanos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, año II, núm. 185, martes 22 de diciembre de 1998.

III. Integración, duración y sustitución

Como ya se señaló el Consejo Consultivo está integrado por 10 miembros, en este rubro haremos una breve comparación con los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Banco de México, los cuales son los otros dos organismos constitucionales autónomos con que cuenta nuestro país.

En el caso del IFE, el Consejo General está formado por un Consejero Presidente, ocho consejeros electorales y sus suplentes, consejeros del Poder Legislativo (sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, fracción 2, del a. 74 del Cofipe, quienes tienen voz pero no voto), representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo (fracción 1 del a. 74 del Cofipe).

De aquí se pueden señalar ya algunas diferencias con el Consejo Consultivo de la CNDH, en primer lugar el número de Consejeros del IFE es mayor en la Comisión, incluso su número depende del total de grupos parlamentarios constituidos en el Congreso (aunque éstos como ya se dijo sólo tienen voz y no voto), también se puede señalar la previsión, en el Consejo General del IFE, de tener Consejeros sustitutos.

Otra diferencia es que el Consejero Presidente del Consejo General del IFE y los consejeros electorales propietarios y suplentes durarán en su cargo siete años (fracciones 3 y 6 del a. 74 del Cofipe).²³⁸ En el caso de los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH sólo duran cinco años como el Presidente, ya que se sustituyen dos al año y en total son 10, con posibilidad de la reelección por una sola ocasión.

Otra diferencia es que los Consejeros del IFE son remunerados (según la fracción 3 del a. 76 del Cofipe la retribución recibida por el Consejero Presidente y los consejeros electorales será similar a la que perciban los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), en cambio, en la CNDH son honorarios; hay que recordar, el Consejo General del IFE “es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar para que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto” (a. 73 del Cofipe) y en eso difiere con la CNDH; ya que es el Presidente de la CNDH el órgano de dirección de la misma.

²³⁸ *Vid.* El comentario al a. 5o.

Una de las propuestas era modificar el estatuto de Consejero honorario, y convertirlo en un órgano de dirección de la CNDH, como sucede en el IFE; esta reforma no prosperó, y la razón es muy obvia, el IFE es el encargado de la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, esto significa que es un procedimiento en el cual se establecen etapas y tiempos. En cambio, cuando hablamos de Derechos Humanos es imposible saber, y menos en un país como el nuestro, cuándo se van a dar las violaciones a los Derechos Humanos (ya sea de primera generación como tortura, de segunda o tercera como el aumento de la corrupción en general), entonces es imposible delegar esta facultad en un órgano colegiado, ya que siempre se requiere de una actuación rápida y expedita, lo cual regularmente se logra con un órgano unipersonal.

En el caso de la Junta de Gobierno del Banco de México, podemos señalar que está conformada por cinco miembros designados por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente (a. 28 constitucional), la preside el Gobernador y los demás miembros son denominados Subgobernadores (a. 38 de la Ley del Banco de México), el gobernador dura en su encargo seis años y el Subgobernador ocho (a. 40 de la Ley del Banco de México),²³⁹ al igual que en la Comisión Nacional, la sustitución es paulatina, ya que los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el 1 de enero del primer, tercer y quinto años del periodo del Ejecutivo Federal (a. 40 de la Ley del Banco de México). El periodo de Gobernador comenzará el 1 de enero del cuarto año calendario del lapso correspondiente al Presidente de la República.²⁴⁰

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): aa. 28, 41 y 102, apartado B

²³⁹ *Vid.* El comentario al a. 5o.

²⁴⁰ *Vid.* El comentario al a. 5o.

Legislación nacional

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: aa. 73, 74, 76 y 82

Ley del Banco de México: aa. 38, 40 y 46

LCNDH: aa. 18 y 19

RICNDH: aa. 40 a 52.

Bibliohemerografía

CÁMARA DE SENADORES, *Diario de Debates*, número 3, 28 de abril de 1992.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Justicia y de Derechos Humanos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, año II, núm. 185, 22 de diciembre de 1998.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

Jorge Mena Vázquez

ARTÍCULO 18. (*Proceso de elegibilidad de los integrantes del Consejo*)

Los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada.

La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso, la ratificación de los consejeros.

COMENTARIO

Introducción

El presente a. en comento analiza la forma de elegibilidad de los 10 miembros que integrarán el Consejo Consultivo, órgano colegiado del máximo organismo protector de los Derechos Humanos, al cual hacen referencia los aa. 5o. y 17 de la LCNDH.

I. Antecedentes jurídicos

1. Decreto de Creación de la CNDH del 6 de junio de 1990

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos desde su aparición como organismo desconcentrado, conforme al Decreto del 6 de junio de 1990, se le dotó de un Consejo para el mejor desempeño de sus funciones; cuerpo colegiado en el cual no se precisaba el número de integrantes, mismos que podrían ser designados por dos procedimientos establecidos para tal efecto. El titular del Ejecutivo Federal, del que dependía originalmente la Comisión, invitaría a los candidatos correspondientes, previa intervención del Presidente de la propia CNDH, el cual tenía la facultad de proponerlos; por otro lado, el Presidente de la República, por su directa intervención ejecutiva, podía hacer recaer en funcionarios y servidores públicos, el nombramiento como miembros del Consejo de pleno derecho.

Cómo se podrá ver, el sistema de elección era unilateralmente asumido por el titular del Ejecutivo Federal; en este a. 6o. del Decreto de creación se especificaba tanto la integración del Consejo como el correspondiente proceso de elegibilidad, aspectos que la actual legislación va detallando, como sucede precisamente en los aa. 17 y 18, respectivamente.

2. Reglamento Interno del 1 de agosto de 1990

No fue sino hasta la expedición del RICNDH, el cual regiría las actividades de este órgano supremo protector, y elaborado por los mismos integrantes del Consejo el 1 de agosto de 1990. Así en el Título II, Capítulo II, a. 9o., tercer párrafo, se especificó que los integrantes del Consejo serían designados por

el titular del Ejecutivo Federal, pero en relación al Decreto de creación de la Comisión, no se hacía referencia de una posible propuesta, por parte del Presidente de la Comisión, para la designación de los miembros del Consejo, reafirmando la facultad exclusiva del Presidente de la República para efectuar el nombramiento de los Consejeros, los cuales podían ser redesignados en sus funciones y responsabilidades, conforme al a. 9o., antes mencionado.

3. Proyecto elaborado por la CNDH

El proyecto elaborado por la Comisión para la iniciativa de ley, establecía en su a. 5o., el mismo sistema unilateral de designación de los miembros del Consejo por parte del Ejecutivo Federal, agregándose que la ratificación de los integrantes del Consejo designado se llevaría a cabo por el Senado o por la Comisión Permanente en los recesos de aquél; como se podrá ver, el Senado fungiría como segunda instancia en este proceso de elegibilidad. Éste era un paso más en el camino para lograr una mayor autonomía de la Comisión.

4. Propuesta de Ley del Ejecutivo Federal

En el proyecto de la Ley Reglamentaria presentado por el Ejecutivo Federal, que fue la base, junto con las modificaciones efectuadas al mismo por la LV Legislatura, una vez aprobado, se publicó en el *Diario Oficial* como la LCN-DH el 29 de junio de 1992. En dicho proyecto a la facultad del Senado en el sistema de elección, se le revistió de una nueva modalidad:

en lo concerniente al nombramiento de sus funcionarios se conservó el principio de que sea el Ejecutivo Federal quien nombre al Presidente de la Comisión Nacional, así como a los integrantes del Consejo, con el agregado de que dichos nombramientos debían contar con la aprobación del Senado y, en sus recesos, con la de la Comisión Permanente (aa. 6o. y 9o.).²⁴¹

A la facultad de ratificación se le denominó de aprobación, en este a. 6o. recaía lo novedoso, toda vez que al insertar dicho numeral el sistema mixto de

²⁴¹ José Luis López Chavarría *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, p. 39.

designación, aunque en forma *sui generis*, siguió predominando la intervención preponderante de la máxima autoridad ejecutiva federal en los nombramientos respectivos, pero se preparaba la etapa definitiva donde finalmente el nombramiento recaería exclusivamente en el Senado de la República. A pesar de haber enriquecido los contenidos de la iniciativa con reformas de todo tipo, la LV Legislatura, por lo que toca a la disposición en comento, no hizo modificación alguna a la redacción, quedando el sistema de designación en el a. 18 de la actual LCNDH.

5. Incorporación constitucional de la CNDH (1992) y reforma de 1999

La constitucionalización de los organismos protectores de los Derechos Humanos se publicó en el *Diario Oficial* del 28 de enero de 1992, que incluyó en el a. 102 un apartado B, dotando a la CNDH de identidad jurídica en el máximo ordenamiento legal, sin que se estableciera la forma de integrarse de estos organismos protectores. No fue sino hasta el 13 de septiembre de 1999, cuando entró en vigor el Decreto por el cual se reformó el a. 102, apartado B, que en su párrafo quinto se especificó que la CNDH tendría un Consejo Consultivo integrado por 10 consejeros designados por la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por parte del Legislador, dotando a la Comisión de una mayor autonomía proveniente del nuevo sistema de elección de sus integrantes, el cual ya no recaería en el Presidente de la República y en la Cámara de Senadores, sino exclusivamente en el Senado, ya que por la votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes procedería a designar a los integrantes del Consejo Consultivo.

Para tal efecto, el Decreto en cuestión, en su a. 3o. transitorio, apartado A (el sentido de esta disposición se articulará en el párrafo segundo del a. 18 de la vigente LCNDH), en lo relacionado a la elección de los integrantes del Consejo, se establecía que la Comisión correspondiente del Senado llevaría a cabo el proceso de elección, el cual consistiría en la auscultación, entre las diversas organizaciones sociales de todos los sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores de los Derechos Humanos, para sondear las posibilidades de designar de entre sus propuestas a los integrantes del Consejo Consultivo.

6. Reformas a la LCNDH del 26 de noviembre de 2001

Con las reformas a la LCNDH, emitidas mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial* el 26 de noviembre de 2001, se estableció el nuevo sistema de elegibilidad contemplado en la reforma constitucional mencionada en el párrafo anterior; en este sentido, la Cámara de Senadores es la facultada para nombrar a los miembros del Consejo Consultivo después de la auscultación realizada por la Comisión correspondiente entre los diversos sectores de la sociedad, cuyas propuestas de candidatos son sometidas a la votación calificada de los integrantes de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso de los recesos de aquél.

El sentido de las reformas constitucionales en cuestión, tuvieron como propósito primordial, alcanzar la máxima autonomía del organismo protector de los derechos fundamentales, suprimiéndose toda participación del Poder Ejecutivo Federal en el nombramiento del Presidente de la CNDH y de los miembros del Consejo Consultivo.

Conclusiones

Es interesante destacar el recorrido paralelo de dos organismos constitucionales públicos autónomos, en su consolidación como tales, nos referimos desde luego a la CNDH y al Instituto Federal Electoral (IFE); ambos organismos debían al titular del Ejecutivo Federal la conformación de sus órganos de dirección. No fue sino hasta la reforma política de 1996, que para afirmar la autonomía e independencia del IFE, que los miembros de su Consejo General, órgano superior de dirección, serían designados por la Cámara de Diputados mediante el proceso de votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes; procedimiento similar al de la integración de la CNDH, pero llevado a cabo por la Cámara de Senadores, tal y como se estableció en las reformas constitucionales de septiembre de 1999, al a. 102, apartado B, párrafo quinto y en el a. 3o. transitorio, apartado A, en el que se suprimió toda participación, representación e intervención del Ejecutivo Federal; la diferencia entre estos dos organismos constitucionales autónomos radica en que en materia electoral el Consejo General es el máximo órgano de decisiones, mientras que en la CNDH lo es su Presidente, el cual también preside el Consejo Consultivo.

La autonomía de la CNDH, se robustecería no sólo por este proceso de designación, por parte de los órganos de representación popular, sino también y complementariamente, por su capacidad financiera, técnica y política; además de que el Consejo Consultivo de la CNDH, por el procedimiento de designación señalado, se encuentra integrado mayoritariamente por miembros de la sociedad civil.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): a. 102, apartado B

LCNDH: aa. 5o. y 19

RICNDH: aa. 40 a 52

Bibliohemerografía

ESTRADA, Alexei Julio, *El Ombudsman en Colombia y en México. Una Perspectiva comparada*, México, UNAM, 1994.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

VICENTE, Anselma y SAID, Alberto, “Análisis crítico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1993.

Susana Thalía Pedroza de la Llave

ARTÍCULO 19. (*Facultades del Consejo Consultivo*)

El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

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 relacionadas con la Comisión Nacional;

IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente a los Poderes de la Unión;

V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y

VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

COMENTARIO*Introducción*

Este a. describe detalladamente cada una de las atribuciones y funciones del Consejo Consultivo, órgano colegiado del máximo organismo protector de los Derechos Humanos, facultades que se reglamentan en los aa. 40 a 44 del propio RICNDH, actualmente vigente.

*I. Antecedentes jurídicos***1. Decreto de Creación de la CNDH del 6 de junio de 1990**

A la CNDH desde su creación como organismo desconcentrado, conforme con el Decreto del 6 de junio de 1990, en su a. 6o., se le dotó de un Consejo, el cual, como cuerpo colegiado de la Comisión, tendría la función de examinar y dar su correspondiente opinión sobre la problemática del respeto y defensa de los Derechos Humanos tanto de los residentes en el país como de los mexicanos en el extranjero; ante esta atribución enunciada genéricamente,

se le especificó otra facultad complementaria, la cual consistiría en proponer al Presidente de la Comisión las directrices y lineamientos necesarios para la adecuada prevención y tutela de los Derechos Humanos. En el Decreto en cuestión se estableció un Consejo deliberativo, cuyas atribuciones fundamentales revisten una naturaleza propositiva, como es el caso de señalar las directrices generales para la implantación de una política de protección sobre los Derechos Humanos.

2. Reglamento Interno del 1 de agosto de 1990

Con la expedición del RICNDH, por parte del Consejo, con base en las atribuciones señaladas dentro del Decreto de su creación y mencionado en el apartado antecedente, el cual fue el instrumento jurídico que regularía las actividades de este órgano supremo protector, se establecieron detalladamente los enunciados generales de la competencia del Consejo, descritos en el decreto de creación en su a. 6o., por lo que en el a. 10 del Reglamento de cuenta se especificaban cada una de las facultades de este órgano Colegiado:

- I. Formular, para la ejecución del Presidente de la Comisión, las directrices y lineamientos que considere pertinentes para la prevención, vigilancia y protección de los Derechos Humanos en el país y de los nacionales que residan en el extranjero.
- II. Establecer los términos generales de la propuesta de política nacional e internacional que en materia de Derechos Humanos la Comisión someterá a las autoridades competentes.
- III. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión.
- IV. Aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionadas con la Comisión.
- V. Solicitar, cuando menos tres de los miembros del Consejo, al Presidente de la Comisión que convoque a sesión extraordinaria cuando estime que hay razones de importancia para ello.
- VI. Opinar sobre el proyecto de informe semestral que el Presidente de la Comisión entregará al Presidente de la República.
- VII. Cualquiera de los miembros del Consejo podrán pedir información adicional sobre los asuntos que esté tratando o haya resuelto la Comisión.
- VIII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

3. Proyecto de ley elaborado por la CNDH

El proyecto elaborado por la Comisión para la iniciativa de ley respectiva, establecía en su a. 18, el conjunto de facultades del Consejo, mismas que se transcriben a continuación:

- I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión.
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión.
- III. Aprobar las reglamentos y normas de carácter interno de la Comisión.
- IV. Solicitar, cuando menos por tres miembros del Consejo, al Presidente de la Comisión que convoque a sesión extraordinaria cuando estime que hay razones de importancia para ello.
- V. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión presenta al Senado de la República y al titular del Poder Ejecutivo Federal.
- VI. Pedir información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión.
- VII. Transmitir a la Comisión el sentir de la sociedad respecto al trabajo de la misma.
- VIII. Conocer el informe del Presidente respecto al ejercicio presupuestal.

Cabe mencionar que las únicas novedades incluidas en este proyecto de la CNDH, respecto de la LCNDH, entonces en vigor, eran las relativas a las señaladas en las fracciones VII y VIII del citado a. 18, en las cuales, respectivamente, se facultaba al Consejo a dar a conocer las opiniones de la sociedad sobre las labores de la CNDH, y por otro lado, conocer el informe presupuestal de la propia Comisión elaborado por el Presidente de la misma.

4. Propuesta de Ley del Ejecutivo Federal

En el proyecto de la Ley Reglamentaria presentado por el Ejecutivo Federal, que fue la base, junto con las modificaciones efectuadas al mismo por la LV Legislatura, una vez aprobado, se publicó en el *Diario Oficial* como la LCN-DH el 29 de junio de 1992, se recogen las mismas facultades para el Consejo descritas en el Proyecto de la CNDH, y éstas se incluyeron en el a. 18 de la referida Iniciativa de Ley del Ejecutivo Federal.

5. LCNDH del 29 de junio de 1992

Esta Ley, tomó como base para su elaboración el proyecto realizado por la CNDH, así en su a. 19 se establecieron las atribuciones y facultades del Consejo, las cuales fueron las siguientes:

- 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 relacionadas con la Comisión Nacional.
- IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual 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 o haya resuelto la Comisión Nacional.
- VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

Respecto de la propuesta de Ley presentada por el Ejecutivo Federal, la Comisión dictaminadora del Senado de la República decidió suprimir la fracción VII del a. 18 del proyecto del Ejecutivo, relativa a la atribución del Consejo cuyo objetivo era transmitir a la Comisión el sentir de la sociedad sobre las actividades de este organismo protector de los Derechos Humanos. Asimismo, por lo que toca a la facultad para solicitar al Presidente de la Comisión que convoque a sesiones extraordinarias cuando sea pertinente (fracción IV, del a. 18), se suprimió del conjunto de facultades establecido en el a. 19, para trasladarse al segundo párrafo del a. 20, el cual regula las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo.

Como ha quedado referido en la fracción II del a. 19 en comentario una de las atribuciones del Consejo es la de aprobar el RICNDH, en alcance del a. 6o., fracción X, de la LCNDH, relativa a las atribuciones de la Comisión, el Consejo optó por derogar el reglamento anterior y publicar uno nuevo, cuya función fue reglamentar la Ley y regular la estructura, las facultades y las funciones del máximo organismo protector de los Derechos Humanos; por lo que el 12 de noviembre de 1992 fue publicado en el *Diario Oficial* el RICNDH. Como quedó

enunciado en la introducción del presente comentario, el a. 46 del RICNDH actualmente vigente, establece la competencia del Consejo para emitir los lineamientos generales de actuación y los programas anuales de trabajo de la Comisión, relacionados con la fracción I del a. 19 de la LCNDH y detallando con más precisión esta facultad en el a. 50 del multicitado RICNDH. En él se dispone que los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional que apruebe el Consejo, y que no estén previstos en el Reglamento, podrán hacerse mediante declaraciones, acuerdos o tesis que el mismo Consejo establezca, los cuales se publicarán en la *Gaceta* de la CNDH. Al respecto, mediante acuerdo del Consejo Consultivo de la propia Comisión, en su sesión ordinaria número 141, del 13 de septiembre de 2000, resolvió adicionar el a. 129 bis del RICNDH, conforme al a. 48 del Reglamento, en él se establece la facultad de reformar el mismo Reglamento y en alcance del a. 19, fracción II; en dicha reforma se estableció la posibilidad de que la Comisión emita Recomendaciones generales a las autoridades del país, con el fin de promover modificaciones a la normatividad o a las prácticas administrativas que violen los Derechos Humanos, pues bien, este tipo de Recomendaciones podrán ser objeto de conocimiento del Consejo antes de que sean emitidas por la Presidencia de la Comisión, con base en el a. 19, fracción V, de la LCNDH, toda vez que las Recomendaciones de que se trata, son asuntos en trámite que el mismo Consejo Consultivo, conforme a la reforma del Reglamento en cuestión, se encuentra facultado para solicitar y recibir la información de esa naturaleza. Asimismo y en alcance de la fracción V del a. 19 de la LCNDH, la facultad consistente de solicitar información, por parte del Consejo a la Presidencia de la Comisión sobre el trámite de asuntos y resoluciones de este organismo público, se especifica en el a. 55, segundo párrafo, del RICNDH que los Visitadores Generales, dependientes de la Presidencia de la Comisión informarán en las sesiones ordinarias del Consejo sobre la cantidad de las quejas recibidas en el mes correspondiente, los expedientes concluidos, Recomendaciones emitidas y personas atendidas. Cabría destacar, en relación a la fracción VI del a. 19 de la LCNDH y en el sentido de que el Consejo puede conocer sobre el informe relativo al ejercicio presupuestal de la Comisión, el cual es elaborado por el Presidente de la misma, encuentra su base legal en el a. 14, fracción IX, en donde se establece la obligación del Presidente de presentar al Consejo el informe de cuenta.

6. Reformas a la LCNDH del 26 de noviembre de 2001

Con las reformas a la LCNDH, emitidas mediante decreto publicado el 26 de noviembre de 2001, y dentro del contexto legal para lograr su autonomía respecto del Ejecutivo Federal en el nombramiento tanto del Presidente de la Comisión como de los integrantes del Consejo y trasladándose tal prerrogativa a la Cámara de Senadores, se estableció que el Presidente de la Comisión, el cual en la LCNDH, antes de la reforma de cuenta, tenía como obligación el presentar al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal el informe anual de actividades de la Comisión, conforme al a. 15, fracción V; con motivo de las reformas mencionadas, el mismo numeral y el a. 52 de la LCNDH, especificó que tal informe anual se presentaría a los Poderes de la Unión, compareciendo el Presidente de la CNDH, primero ante el pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, posteriormente ante el Ejecutivo Federal, y finalmente a la Suprema Corte de Justicia. En ese mismo sentido se reformó el a. 19 en comento, en el cual se precisó la facultad del Consejo de opinar sobre ese informe que se presentase ante los Poderes de la Unión, en los términos del citado a. 52 de la LCNDH, sin que las demás facultades del Consejo contenidas en el multicitado a. 19 fueran modificadas.

Ante estas reformas a la Ley, el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional publicó en el *Diario Oficial* el 29 de septiembre de 2003 un nuevo reglamento, en el cual se establecen y detallan las facultades que hemos comentado, incluyendo en el a. 44 la de conocer el contenido de las recomendaciones generales.

Conclusiones

Las seis funciones analizadas en el presente comentario, relativas a las funciones del Consejo Consultivo de la Comisión, hacen de este Consejo un organismo supremo en cierto sentido; Emilio Rabasa sostiene que “Seis son las funciones del Consejo (a. 19) y tres de ellas lo convierten en el *órgano supremo* de la Comisión, ya que le permiten definir los lineamientos generales de actuación de la CNDH, aprobar su Reglamento Interno y dictar las normas internas de la institución”,²⁴² éstas son las fracciones I, II y III del a. 19 de la

²⁴² Emilio Rabasa Gamboa, “Análisis jurídico de la LCNDH”, *Criminalia*, órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, pp. 116 y 117.

LCNDH, en las otras tres facultades señaladas, el Consejo “*colabora con su Presidente: opina sobre el proyecto de informe anual, solicita información adicional sobre los asuntos en trámite y conoce el informe sobre el ejercicio presupuestal*”;²⁴³ si bien es cierto que las tres facultades mencionadas en primer término en el a. 19 denotan en cierto sentido facultades de dirección, cabe decir, que la función propiamente directiva le corresponde al Presidente de la Comisión, el cual también preside al Consejo Consultivo, conforme al a. 17, segundo párrafo, de la LCNDH.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): a. 102, apartado B

LCNDH: aa. 14, 15, 17 y 52

RICNDH: aa. 40, 41, 42, 43 y 44

Bibliohemerografía

ESTRADA, Alexei Julio, *El Ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*, México, UNAM-IIIJ, 1994.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

VICENTE, Anselma y SAID, Alberto, “Análisis crítico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1993.

Susana Thalía Pedroza de la Llave

²⁴³ *Idem*, p. 117.

ARTÍCULO 20. (*Sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Consultivo*)

El Consejo Consultivo funcionará en sesiones, ordinarias y extraordinarias, y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes.

Las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros del Consejo Consultivo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

COMENTARIO

Dentro del Capítulo III “De la integración y facultades del Consejo Consultivo”, este último a., el cual no ha sufrido reformas desde la publicación de la LCNDH en 1992, establece el tipo de sesiones de trabajo de tal órgano colegiado.²⁴⁴ Las sesiones podrán ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras, deberán verificarse al menos una vez al mes. Las segundas podrán ser convocadas *motu proprio* por el Presidente de la Comisión (quien también preside el Consejo) o a solicitud planteada por al menos tres consejeros. Tal convocatoria será viable en virtud de razones de importancia, que bien podrían ser cualquiera de las desglosadas en el a. 19²⁴⁵ de la propia ley.²⁴⁶

El RICNDH especifica el funcionamiento de las sesiones. En principio, su a. 45 señala que:

²⁴⁴ “El Consejo es el único órgano de carácter colegiado de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se integra por diez consejeros, que deberán ser personas de reconocido prestigio en la sociedad mexicana, estar en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de ellos no deberán desempeñar ningún cargo o comisión en el servicio público.” Carlos Francisco Quintana Roldán, y Norma D. Sabido Peniche, *Derechos Humanos*, p. 150.

²⁴⁵ Al respecto comenta Jorge Madrazo: “La existencia de un Consejo es la mayor aportación que México ha hecho a la cultura jurídica del *Ombudsman*. Este órgano colegiado e integrado [...] por 10 personalidades de la sociedad civil que se han distinguido en la lucha por los Derechos Humanos, tiene la importantísima encomienda de establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional; aprobar su reglamento interno y toda la normatividad interior relacionada con el organismo”. *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, p. 61.

²⁴⁶ *Vid.* El comentario al a. 19.

Las sesiones ordinarias del Consejo Consultivo se celebrarán cuando menos una vez al mes de acuerdo con el calendario que a propuesta del presidente de la Comisión Nacional, apruebe el propio Consejo Consultivo.

Durante el desarrollo de las sesiones ordinarias del Consejo Consultivo se le informará a éste sobre el trabajo realizado por la Comisión Nacional y cualquier otro asunto que resulte relevante. Para ello, el presidente de la Comisión Nacional podrá solicitar al titular o titulares de los órganos o unidades administrativas involucradas que realicen la presentación correspondiente.

También, y de conformidad con las decisiones asumidas dentro de las sesiones del Consejo, en el desarrollo de las sesiones respectivas los Visitadores Generales informarán a éste, en términos numéricos, sobre las quejas recibidas en el mes correspondiente; los expedientes que fueron concluidos y sus causas; las Recomendaciones y los documentos de no responsabilidad expedidos; las personas atendidas para efectos de orientación y cualquier otro aspecto que resulte importante a juicio de los consejeros. En coherencia con el a. 20 de la LCNDH en comento, el a. 46 del RICNDH establece lo siguiente: “Se podrá convocar a sesiones extraordinarias del Consejo Consultivo, por el presidente de la Comisión Nacional, o mediante la solicitud de tres de sus miembros, cuando estimen que haya razones de importancia”.

A su vez, el a. 49 del RICNDH determina lo siguiente:

Para llevar a cabo la sesión del Consejo Consultivo, se requerirá como quórum la asistencia de la mitad de sus miembros. Transcurrida media hora de la fijada para el inicio de la sesión, ésta comenzará válidamente con los miembros presentes. Las decisiones del Consejo Consultivo se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes.

Antes de dar inicio a la sesión, la Presidencia, auxiliada de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, verificará el quórum y satisfecho éste iniciará la sesión. Al terminarse la sesión se deberá levantar un acta, la cual una vez aprobada será suscrita por el presidente y el titular de la Secretaría Técnica y se le anexará la lista de asistencia debidamente suscrita por los consejeros asistentes.

En virtud de que los acuerdos concluidos por el Consejo Consultivo producen efectos jurídicos, el a. 47 del RICNDH previene que:

De cada una de las sesiones ordinarias o extraordinarias del Consejo Consultivo se levantará un acta general, en la que se asiente una síntesis de los asuntos tratados, así como los acuerdos que hayan sido aprobados. Podrá hacerse la grabación de las sesiones, cuya estricta responsabilidad será del secretario técnico del Consejo Consultivo.

La organización de las sesiones del Consejo Consultivo, requieren de un Secretario Técnico. En el RICNDH su a. 48 establece que:

Para la realización de las sesiones ordinarias o extraordinarias, el Secretario Técnico del Consejo Consultivo enviará a los consejeros, con un mínimo de setenta y dos horas de anticipación, el citatorio y el orden del día previsto para la sesión, así como los materiales que deban ser estudiados por los consejeros antes de que ésta se lleve a cabo.

Numeral complementado por el a. 50, el cual precisa: “El Consejo Consultivo contará con un secretario técnico que será designado por el propio Consejo Consultivo a propuesta del presidente de la Comisión Nacional”. Cabe comentar, aquí, el desfase entre el RICNDH y la Ley, luego de las reformas del 26 de noviembre de 2001, en donde se ha omitido el último párrafo del a. 18, que en su redacción original prevenía lo siguiente: “El Consejo contará con un Secretario Técnico quien será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional”.²⁴⁷

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 1o. y 102, apartado B

LCNDH: aa. 1o., 2o., 3o., 17 a 20

RICNDH: aa. 40 al 52

²⁴⁷ *Vid.* El comentario al a. 5o.

Bibliohemerografía

- MADRAZO, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco y SABIDO PENICHE, Norma D., *Derechos humanos*, México, Porrúa, 2001.

Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño

CAPÍTULO IV

Del nombramiento y facultades de la Secretaría Ejecutiva

ARTÍCULO 21. (*Requisitos del titular de la Secretaría Ejecutiva*)

El Titular de la Secretaría Ejecutiva deberá reunir, para su designación, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Gozar de buena reputación, y
- III. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento.

COMENTARIO

I. Antecedentes

El decreto por el cual se creó la CNDH²⁴⁸ establecía en su a. 7o. que el Presidente de la Comisión Nacional se auxiliaría de un Secretario Ejecutivo para el cumplimiento de las facultades conferidas a su cargo. Sin embargo, sucedía lo mismo en el caso del nombramiento de los otros funcionarios de la Comisión Nacional previstos por el decreto; éste no establecía ningún tipo de condiciones o requisitos que debiera cumplir la persona designada como Secretario Ejecutivo.

²⁴⁸ Publicado en el *Diario Oficial* el 6 de junio de 1990.

Posteriormente, el primer RICNDH²⁴⁹ estableció en sus aa. 8o., fracción IX, y 12, como facultad del Presidente de la Comisión Nacional, la designación de la persona que ocuparía el cargo de Secretario Ejecutivo. De conformidad con estos preceptos, la designación correspondía de manera exclusiva y discrecional al Presidente de la Comisión Nacional, toda vez que el Reglamento no establecía requisito alguno para la designación.

Con motivo de la adición de un apartado B al a. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁵⁰ por este se elevó a rango constitucional a la Comisión Nacional, se iniciaron los trabajos para presentar al Congreso de la Unión la iniciativa de LCNDH. En efecto, el 22 de abril de 1992, el Ejecutivo Federal presentó la citada iniciativa a la Cámara de Senadores, la cual fungió como Cámara de origen. Finalmente, el 11 de junio de 1992, la Cámara de Senadores aprobó la LCNDH.

En la sesión del 11 de junio de 1992, se discutió en lo particular el proyecto de Ley, contenido en el dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Senado. En esa ocasión fue presentada una propuesta de reformas al proyecto de Ley²⁵¹ relativo a diferentes artículos, entre los cuales se encontraba el a. 21.

En la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, además de los requisitos actualmente previstos en el a. en comento, se establecía la necesidad de que el titular de la Secretaría Ejecutiva tuviera prestigio académico y experiencia en asuntos internacionales. Sin embargo, en la propuesta de reformas se sugirió eliminar estos requisitos, tomando en consideración las funciones de la Secretaría Ejecutiva establecidas en el a. 22 del proyecto, éstas no se limitaban a la actividad internacional ni a la académica, correspondía a dicha Secretaría proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional políticas generales en materia de Derechos Humanos ante organismos gubernamentales y no gubernamentales; preparar anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos, y los estudios que los sustentaran; e incluso colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales y hasta preservar el acervo documental de la institución. En virtud de

²⁴⁹ Publicado en el *Diario Oficial* el 1 de agosto de 1990, después de haber sido aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional en sus sesiones de los días 18 de junio y, 2 y 9 de julio del mismo año.

²⁵⁰ Decreto de reforma publicado en el *Diario Oficial* el 28 de enero de 1992.

²⁵¹ Esta propuesta fue presentada por el senador Héctor Terán Terán del Partido Acción Nacional.

lo cual, en la sesión se sometió a votación nominal el a. 21, junto con los aa. 5o., 16, 23, 24 y 56, mismos que fueron aprobados por 49 votos. Después de ser aceptado el proyecto de Ley en lo general y en lo particular por la Cámara de Senadores durante la fecha mencionada con anterioridad, el proyecto pasó a la Cámara de Diputados como Cámara revisora, la cual no hizo modificación alguna al a. 21.

II. Requisitos para la designación del titular de la Secretaría Ejecutiva

El a. en comento está directamente vinculado con los aa. 15, fracción II, de la LCNDH y 69 de su RICNDH, ya que, de conformidad con estas disposiciones, corresponde al Presidente de la Comisión Nacional la designación del titular de la Secretaría Ejecutiva, el cual debe de ser ciudadano mexicano como lo indica la fracción I, esto es, debe cumplir con los requisitos establecidos por el a. 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ser de nacionalidad mexicana, mayor de edad y tener un modo honesto de vivir) y no haber incurrido en alguna de las causales de pérdida o suspensión de la ciudadanía previstos en los aa. 37 y 38 constitucionales.

Según la fracción II, el Secretario Ejecutivo debe tener buena reputación, es decir, buena fama. Tomando en consideración que es titular de un órgano principal de la Comisión Nacional y ésta es a su vez un organismo autónomo cuya fuerza y eficacia como *Ombudsman* se encuentra en su calidad moral.

La fracción III establece la edad mínima de 30 años como requisito para la persona que ocupe la Secretaría Ejecutiva en el momento de su nombramiento. Esta edad, es la misma prevista en el a. 23 de la LCNDH para los Visitadores Generales, se considera idónea, toda vez que la madurez y experiencia de la persona le permite realizar las funciones contenidas en el a. 22 de la LCNDH.

Relacionado con este precepto también se encuentra el a. 12 de la LCNDH, en el cual se establece que las funciones del Secretario Ejecutivo 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 ejercicio de su profesión, con excepción de las actividades académicas. Asimismo, en estrecho vínculo también se halla el a. 74 de la Ley, por cuanto el titular de la Secretaría Ejecutiva es un trabajador de confianza debido a la naturaleza de las funciones que desempeña.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): aa. 34, 37 y 38

LCNDH: aa. 12, 15, 22 y 74

RICNDH: aa. 8o., 12 y 73

Bibliohemerografía

CARPIZO, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

———, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

MADRAZO, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Francisco Olguín Uribe

ARTÍCULO 22. (*Facultades y obligaciones de la Secretaría Ejecutiva*)

La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Proponer al Consejo Consultivo 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 públicos, 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. Derogado.

V. Derogado.

VI. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional, y

VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.

COMENTARIO

I. Antecedentes

El Decreto que dio origen a la CNDH establecía²⁵² que el Presidente de ese órgano desconcentrado se auxiliaría de un Secretario Ejecutivo el cual tenía asignadas como funciones:

I. Someter a la consideración del Presidente de la Comisión Nacional los programas de trabajo del órgano,

II. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión Nacional, así como a los que emanen del Consejo;

III. Proponer los mecanismos y procedimientos de coordinación con los poderes y los diferentes órganos de gobierno que resulten necesarios para llevar a cabo las funciones de la Comisión Nacional.

IV. Las demás que le señale el Presidente de la Comisión.

Posteriormente, el primer RICNDH²⁵³ desarrolló los principios establecidos en el decreto del Ejecutivo Federal, señalando los órganos de la Comisión Na-

²⁵² *Vid.* El a. séptimo del Decreto 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* el 6 de junio de 1990.

²⁵³ Aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en sus sesiones de los días 18 de junio y, 2 y 9 de julio de 1990, publicado en el *Diario Oficial* el 1 de agosto del mismo año.

cional y sus competencias. De tal forma que el a. 12 del Reglamento establecía las siguientes ocho atribuciones de la Secretaría Ejecutiva:

I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrán de seguirse ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales, en los que México participe, quien las someterá a la aprobación del Presidente de la República y coordinará en su caso con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

II. Promover y fortalecer las relaciones con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

III. Dictaminar sobre los tratados y convenciones que México deba suscribir, denunciar o ratificar en materia de Derechos Humanos;

IV. Coordinar los estudios que se realicen para el mejor funcionamiento de la Comisión, así como los que hayan de ser propuestos a los órganos gubernamentales federales y locales;

V. Preparar los proyectos e iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de someter a los órganos competentes;

VI. Presentar oportunamente al Presidente de la Comisión el proyecto del informe que éste deberá rendir semestralmente al Presidente de la República sobre los resultados de las acciones de protección a los Derechos Humanos;

VII. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión, y a los que emanen del Consejo;

VIII. Enriquecer y mantener la biblioteca y el acervo documental de la Comisión.

Como lo establecía el propio RICNDH, la Secretaría Ejecutiva contaba con una Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación para realizar estas funciones.²⁵⁴

El 29 de enero de 1992, al entrar en vigor el decreto por el cual se reformó el a. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y elevarse a rango constitucional la Comisión Nacional, comenzó una nueva etapa en la vida de esta institución y se iniciaron los trabajos para la elaboración de un proyecto de ley que precisara las funciones y facultades de la Comisión Nacional.

²⁵⁴ *Vid.* El a. 19 del RICNDH.

En efecto, el 29 de junio de 1992 se publicó en el *Diario Oficial* la LCNDH que en el a. en comento recogió básicamente las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva establecidas en el RICNDH de 1990.

1. Funciones de la Secretaría Ejecutiva

El a. 22 de la LCNDH recoge en siete fracciones las facultades y obligaciones de la Secretaría Ejecutiva. Por lo que se refiere a proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión las políticas generales, las cuales en materia de Derechos Humanos, habrá de seguir ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, contenido de la fracción I del a. 22, es necesario precisar que la Secretaría Ejecutiva es el área encargada de desarrollar las relaciones internacionales de la Comisión Nacional. En este sentido propone las estrategias a seguir, principalmente con las organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, pues la promoción de las relaciones con organizaciones no gubernamentales pro Derechos Humanos en el país compete a la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional, de conformidad con el a. 51, fracción V, del RICNDH en vigor.²⁵⁵

El fortalecimiento de las relaciones con otros organismos de Derechos Humanos, prevista en la fracción II del a. en comento, es una tarea llevada a cabo por la Secretaría Ejecutiva a través de actividades contenidas en los programas de relaciones con ONG internacionales y particulares del exterior, y de cooperación internacional.²⁵⁶ De tal forma, la Secretaría Ejecutiva participa en reuniones con ONG internacionales y atiende las solicitudes de información provenientes de estas organizaciones sobre casos de presunta violación a los Derechos Humanos ocurridos en el país.

Asimismo, dentro del ámbito de los organismos públicos internacionales, corresponde a la Secretaría Ejecutiva dar respuesta a las peticiones de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el estado de una queja determinada, proveniente de los organismos internacionales como el sistema de la Organi-

²⁵⁵ Publicado en el *Diario Oficial* el 12 de noviembre de 1992 y que entró en vigor treinta días después, según lo establecido por su a. primero transitorio.

²⁵⁶ Las acciones realizadas por la Secretaría Ejecutiva en estos programas pueden ser consultadas en los Informes de Actividades de la CNDH.

zación de las Naciones Unidas (ONU), o de organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos (la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos), actividad que se encuentra prevista en el a. 71 del RICNDH. Aunado a lo anterior, la Secretaría Ejecutiva analiza y realiza comentarios a proyectos de resoluciones o declaraciones para ser adoptados en diferentes reuniones o conferencias internacionales. Es de notar que estas actividades amplían las atribuciones de un *Ombudsman* tradicional.²⁵⁷

Sin duda un rubro importante en las tareas que desarrolla la Secretaría Ejecutiva se refiere al fortalecimiento de la relación de la Comisión Nacional con instituciones análogas, nacionales o locales de promoción y protección de los Derechos Humanos. A este respecto, corresponde a la Secretaría Ejecutiva mantener estrecho contacto con estas instituciones y participar en las reuniones y conferencias convocadas por las mismas. Producto de esta labor es la participación de la Comisión Nacional en la Federación Iberoamericana de *Ombudsman*, el Comité Coordinador Internacional de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de Derechos Humanos, la Red de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, el Instituto Internacional del *Ombudsman* y la celebración de convenios con diferentes instituciones de protección a los Derechos Humanos para fomentar el intercambio de experiencias y conocimientos en beneficio de una mejor tutela de los Derechos Humanos.

De conformidad con la fracción III, corresponde a la Secretaría Ejecutiva realizar estudios sobre los tratados internacionales relativos a los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, la Secretaría Ejecutiva realiza estudios y compilaciones de instrumentos internacionales, y organiza conferencias a fin de difundir su conocimiento e impulsar los Derechos Humanos en el país. La fracción III del a. en comento se encuentra directamente relacionada con la fracción XIV del a. 6o. de la Ley, el cual, establece la atribución, de la Comisión Nacional, de proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos. Precepto que a su vez, se relaciona con los aa. 76, fracción I (aprobación de los tratados internacionales por parte del Senado); 89, fracción X (facultad del Ejecutivo Federal para celebrar tratados internacionales), y 133 (jerarquía de los tratados

²⁵⁷ Cf. Jorge Carpizo, *¿Qué es la CNDH?*, p. 18.

internacionales) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con la Ley sobre la Celebración de Tratados.²⁵⁸

A este respecto es preciso tomar en consideración que México es parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,²⁵⁹ principal instrumento internacional sobre la materia y el cual, de conformidad con el nuevo criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tratados internacionales se encuentran en un nivel superior a las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.²⁶⁰

La fracción VI recoge el contenido del RICNDH de 1990. En efecto, en 1991 se creó, dentro de la Secretaría Ejecutiva, el Centro de Documentación y Biblioteca, el cual tiene como objetivo brindar apoyo al personal que labora en la propia Comisión Nacional y al usuario en general en sus actividades de investigación, estudio, enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos a través de la adquisición de material especializado y el intercambio de publicaciones. Por acuerdo del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional, el Centro de Documentación y Biblioteca dejó de depender de la Secretaría Ejecutiva en septiembre de 2000. En la actualidad está a cargo del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH, como corresponde en buena lógica organizacional.

La Secretaría Ejecutiva realiza diferentes tareas de mantenimiento y custodia del acervo documental e histórico de la Comisión Nacional, a fin de que sus archivos sirvan como fuentes de información para su funcionamiento eficiente y faciliten la transparencia administrativa de la institución.

La fracción VII del a. en comento deja abierta la posibilidad para la Secretaría Ejecutiva de asumir las facultades y obligaciones adicionales conferidas en otras disposiciones reglamentarias.²⁶¹

²⁵⁸ Publicada en el *Diario Oficial* el 2 de enero de 1992.

²⁵⁹ Ratificada por México el 25 de septiembre de 1974 y publicada en el *Diario Oficial* el 14 de febrero de 1975.

²⁶⁰ Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999, tesis P. LXXVII/99, p. 46.

Esta tesis expone un criterio contrario al sustentado con anterioridad en la tesis P. C/92 en el sentido de que las leyes federales y los tratados internacionales tenían la misma jerarquía normativa.

²⁶¹ Como es el caso de las funciones previstas en los aa. 71 y 72 del RICNDH en vigor.

El a. 22 de la LCNDH sólo ha sufrido una reforma mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* el 26 de noviembre de 2001, por el cual, se derogaron las fracciones IV y V referidas a las funciones de la Secretaría Ejecutiva, para preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que presentará la Comisión Nacional y los estudios que los sustentarán, y la colaboración con el Presidente de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales y especiales, respectivamente.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): aa. 76, fracción I; 89, fracción X; 102, apartado B, y 133

Legislación nacional

LCNDH: a. 6o.

RICNDH: aa. 69 a 72

Bibliohemerografía

CARPIZO, Jorge, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. edición, México, CNDH, 1991.

CNDH, *Ocho años de vida internacional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1999.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. México, CNDH, 1993.

MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Francisco Olguín Uribe

CAPÍTULO V

*Del nombramiento y facultades de los Visitadores*ARTÍCULO 23. (*Requisitos para ser Visitador General*)

Los Visitadores Generales de la Comisión Nacional deberán reunir, para su designación, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento;
- III. Tener título de licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos, y
- IV. Ser de reconocida buena fama.

COMENTARIO

Siendo doble la finalidad de la Comisión Nacional, es decir, promover y defender los Derechos Humanos, el Presidente de este órgano debe contar con funcionarios que le auxilien en una u otra actividad. Los Visitadores Generales son aquellos servidores públicos “cuya principal responsabilidad consiste en la recepción, análisis e investigación de las quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, así como la elaboración de los proyectos de Recomendación o Documentos de No Responsabilidad”.²⁶²

El término visitador ha sido asimilado de la tradición jurídica castellana, no obstante que el modelo inmediato para establecer un órgano no jurisdiccional de control de los Derechos Humanos en México, es el *Ombudsman* de Suecia. Empero, como bien lo explica Héctor Fix-Zamudio:

Sería interminable señalar, así fuera de manera panorámica, la evolución del *Ombudsman* en los ordenamientos cada vez más numerosos que lo han adoptado, por lo que nos limitaremos a destacar su establecimiento en las legislaciones europeas que se encuentran más próximas a la tradición jurídica latinoamericana, y por tanto, de la nuestra. Nos referimos al Promotor de la Justicia de Portugal,

²⁶² Jorge Madrazo, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, pp. 61-62.

creado desde 1975 al establecerse el régimen democrático y constitucionalizado en la Ley Fundamental de 1976-1982, y al Defensor del Pueblo español, consagrado por la Constitución de 1978, cuya ley orgánica fue aprobada el 6 de abril de 1981. En ambos supuestos el organismo tutelar se aproxima al modelo escandinavo del Comisionado Parlamentario.²⁶³

Sin embargo, es de llamar la atención que en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo vigente en España, en su Capítulo IV, titulado: "De los Adjuntos del Defensor del Pueblo", precisamente se maneje la terminología de "Adjuntía" y no "Visitaduría" como puede verse en el a. 8o., inciso primero, de tal ley: "El Defensor del Pueblo estará auxiliado por un adjunto primero y un adjunto segundo, en los que podrá delegar sus funciones y que le sustituirán por su orden, en el ejercicio de las mismas, en los supuestos de imposibilidad temporal y en los de cese".²⁶⁴

En nuestra historia jurídica, la institución del visitador llegó con el derecho indiano, es decir, "el conjunto de reglas jurídicas aplicables en Indias, o sea, los territorios de América, Asia y Oceanía dominados por España".²⁶⁵ El visitador era un oficial que practicaba los procedimientos especiales, valga la redundancia, de "la visita", la cual "podríamos definirla, en principio, como una inspección realizada a un organismo público [...], con el fin de revisar la gestión de funcionarios que la componen".²⁶⁶ Por tanto, la visita era un medio de control de los funcionarios, y dados los efectos jurídicos de la misma, la Corona Española le concedía una gran importancia: el visitador no sólo fiscalizaba al funcionario u organismo, sino también de tal inspección, podía recomendarle para una promoción o para una sanción. De ahí que:

La elección de la persona del visitador era una cuestión delicada que se rodeaba de las necesarias garantías de éxito. Exigía en el candidato una sólida preparación jurídica. Era importante también que estuviera dotado de energía y carácter para enfrentarse, lejos de la Corte, a autoridades que gozaban de gran poder y que

²⁶³ Héctor Fix-Zamudio, *Justicia constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, pp. 203-204.

²⁶⁴ "Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo", *Boletín Oficial del Estado*, Madrid.

²⁶⁵ Antonio Dougnac Rodríguez, *Manual de historia del derecho indiano*, p. 11.

²⁶⁶ Pilar Arregui Zamorano, *La Audiencia de México según los visitadores, siglos XVI y XVII*, p. 54.

eran muy celosos de sus prerrogativas, que iban a recibirle con más o menos declarada hostilidad. El oficio no siempre era apetecible, sin duda porque era el origen de diversos disgustos y enemistades para los visitantes. Entre éstos destaca un grupo de consejeros de gran celo e independencia y que actúan casi siempre con gran rigor.²⁶⁷

La institución se traslada a través de la historia, contando con testimonios como su análoga “Residencia”, la cual fue introducida en la malograda Constitución de Apatzingán de 1814 en su a. 212.²⁶⁸ En el itinerario de la propia Comisión Nacional, fue previsto un visitador en el “Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación”.²⁶⁹ En la actualidad la Comisión cuenta con cuatro visitadores generales.²⁷⁰

Asimismo en virtud de su naturaleza, es decir, la Visitaduría siendo

el órgano fundamental de recepción de las quejas o inconformidades que se presenten a la CNDH. En adición a los mismos requisitos que se exigen para el Presidente [...] dado el carácter eminentemente técnico-jurídico de esta función, se deberá tener el título de licenciado en Derecho y por lo menos tres años de ejercicio profesional.²⁷¹

Como puede verse, la importante función del Visitador ha inspirado al legislador para exigir tales requisitos, y por ende, este servidor público será designado y removido de manera libre por el Presidente de la Comisión Nacional. Otro atributo otorgado por la ley a estos funcionarios es que “gozarán de inmunidad en relación con el ejercicio de sus funciones”,²⁷² así como de fe pública, a la par del propio Presidente.

²⁶⁷ Ismael Sánchez Bella, *et al.*, *Historia del derecho indiano*, p. 240.

²⁶⁸ En esa Constitución aparecía la institución “Del Tribunal de Residencia”, el cual era en un órgano de rendición de cuentas de los servidores públicos. *Cf.* Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México (1808-1979)*, p. 54.

²⁶⁹ *Diario Oficial*, 6 de junio 1990

²⁷⁰ Carlos Francisco Quintana Roldán, y Norma D. Sabido Peniche, *Derechos humanos*, p. 154.

²⁷¹ Emilio Rabasa Gamboa, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, p. 14.

²⁷² Jorge Madrazo, *op. cit.*, p. 63.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 1o., y 102, apartado B

LCNDH: aa. 1o., 2o., 3o., 4o., 23 a 54

RICNDH: aa.53 a 55 y 57

Bibliohemerografía

ARREGUI ZAMORANO, Pilar, *La Audiencia de México según los visitantes, siglos XVI y XVII*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985.

DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio, *Manual de historia del derecho indiano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, México, CNDH, 2001.

“Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo”, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid.

MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco y SABIDO PENICHE, Norma D., *Derechos humanos*, México, Porrúa, 2001.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México, análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *et al.*, *Historia del derecho indiano*, Madrid, Mapfre, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1979)*, México, Porrúa, 1980.

Víctor M. Martínez Bullé Goyri

ARTÍCULO 24. (*Facultades y obligaciones de los Visitadores Generales*)
Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;

II. Iniciar, a petición de parte, la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas 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 acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración, y

V. Las demás que le señale la presente ley y el presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para su designación.

COMENTARIO

Introducción

Este a. describe cada una de las facultades y responsabilidades de los Visitadores Generales, como órganos auxiliares de la Presidencia de la Comisión.

I. Antecedentes jurídicos

1. Decreto de Creación de la CNDH del 6 de junio de 1990

La CNDH, desde su creación como organismo desconcentrado, conforme al Decreto del 6 de junio de 1990, en su a. 8o. contaba exclusivamente con un

Visitador dependiente del Presidente de la misma Comisión. Originalmente tenía funciones consistentes en promover la relación de la Comisión con diferentes organismos públicos, privados, sociales, nacionales e internacionales, en lo relativo al respeto de los Derechos Humanos (fracciones I y II), así como en su tarea de colaboración con la sociedad, facultades que actualmente tiene la Secretaría Ejecutiva. El aspecto estrictamente procedimental, del cual se ocupan esencialmente los Visitadores, era aludido en términos muy generales, en las fracciones III y IV del citado a. 8o. Éstas hacían referencia, respectivamente, al desahogo de las funciones de la Comisión y a la denuncia ante las autoridades sobre las violaciones a los Derechos Humanos de que se tuviera conocimiento. La fracción V del citado numeral contemplaba las facultades que pudiera tener la figura del Visitador conforme a las instrucciones emitidas por el Presidente.

2. Reglamento Interno del 1 de agosto de 1990

Con la expedición del RICNDH por parte del Consejo, en su a. 13,²⁷³ se precisaron las facultades procedimentales del Visitador, mismas que consistían en:

I. Proporcionar atención a los individuos y grupos que denuncien la posible violación de Derechos Humanos.

II. Asistir a los individuos y grupos canalizando aquellas quejas que no constituyan una violación a los Derechos Humanos a las instituciones competentes. Recibir quejas sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos.

III. Iniciar de oficio las investigaciones que fueren necesarias para esclarecer la posible violación a los Derechos Humanos.

En el caso de las fracciones II y III de este artículo, se seguirá el procedimiento que este Reglamento prevé en su Título V.

IV. Integrar los expedientes y recibir las pruebas que fueren rendidas por las partes en el procedimiento, y llevar a cabo las investigaciones que a su juicio fueren necesarias para esclarecer los hechos en cuestión.

V. Realizar las visitas que considere convenientes a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos que se hubieren dado a conocer, o de los procedimientos que de oficio hubiere iniciado.

²⁷³ Cf. José Luis López Cavaría *et al.*, *Evolución normativa de la CNDH*.

VI. Hacer del conocimiento de las autoridades competentes, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión, los actos que puedan resultar violatorios a los Derechos Humanos.

VII. Elaborar el proyecto de recomendación o de observaciones que el Presidente presentará ante las autoridades competentes.

VIII. Realizar los estudios pertinentes para la mejor realización de sus funciones.

IX. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

3. Proyecto elaborado por la CNDH

El proyecto elaborado por la Comisión para la iniciativa de ley respectiva, establecía en su a. 21 el conjunto de facultades y obligaciones de los Visitadores, aumentados al número de tres (a. 4o.), las cuales se describen a continuación:

I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión.

II. Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que les sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas 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.

IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración.

V. Las demás que le señale la presente ley, el Presidente de la Comisión y las que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Como es de notar, las disposiciones relativas a las atribuciones de los Visitadores Generales, son fundamentalmente las mismas que contiene la LCNDH en vigor, excepto por la inclusión de la figura de los visitadores adjuntos.

4. Propuesta de Ley del Ejecutivo Federal

En el proyecto de Ley Reglamentaria presentado por el Ejecutivo Federal, que tomó como base el elaborado por la Comisión Nacional, fue el fundamento,

junto con las modificaciones efectuadas al mismo por la LV Legislatura, de la definitiva LCNDH del 29 de junio de 1992. En él se recogieron las mismas facultades descritas en el proyecto de la CNDH, las cuales se incluyeron en su a. 23, agregando que en la fracción II se precisó que el inicio de las investigaciones correspondientes es a petición de parte como de oficio señalado en el a. del proyecto de LCNDH, asimismo se recalcó el carácter auxiliar de los Visitadores en las funciones del Presidente de la Comisión, precisado en la fracción V del a. 21 en cuestión.

5. LCNDH del 29 de junio de 1992

Finalmente, esta Ley recogió las facultades y obligaciones de los Visitadores Generales en su a. 24, como una novedad introdujo la figura de los visitadores adjuntos, funcionarios que en todo momento auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales, son designados por el Presidente de la CNDH a propuesta de los Visitadores Generales, con base en lo establecido en el último párrafo de dicho a.; los visitadores adjuntos son los encargados de la integración de los expedientes de queja y de la correspondiente investigación tendente a determinar la existencia o no de violaciones de Derechos Humanos que se hayan denunciado; en este grupo se encuentran incluidos los peritos en medicina, medicina forense, criminología, tal y como lo establece el a. 64 del RICNDH; asimismo, para efectos de las actuaciones en las cuales participen, tengan fe pública los funcionarios descritos en el párrafo segundo de dicho a. 64²⁷⁴ tendrán el carácter de visitadores adjuntos, denotándose con esta atribución una mayor autonomía de la Comisión en este sentido.

Como ha quedado visto, en el presente a. 24 de la ley en cuestión, distingue claramente entre los Visitadores Generales y los visitadores adjuntos que desarrollan funciones netamente operativas en el procedimiento implementado ante la Comisión, funciones auxiliares de los encargados de las investigaciones, es decir, de los Visitadores Generales. La naturaleza de ser de los Visitadores es la de dar seguimiento al procedimiento iniciado ante la Comisión, desde la denuncia de presuntas violaciones de los Derechos Humanos por la queja presentada,

²⁷⁴ Directores Generales, los Directores de Área, los Coordinadores de Programas Especiales, los Coordinadores de Procedimientos Internos de las Visitadurías Generales, y el Director General de Quejas y Orientación.

hasta la elaboración del proyecto de Recomendación o, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad, pasando desde luego por las investigaciones pertinentes y el seguimiento de las pruebas ofrecidas. En efecto, es en la fracción I del a. 24 de la ley donde se establece la facultad que tienen los Visitadores para la recepción, admisión o el rechazo de las quejas e inconformidades presentadas ante la Comisión; en el caso relativo a la admisión de la queja, con la cual se inicia el procedimiento, la Visitaduría General correspondiente a través de su Director General llevará a cabo la calificación que proceda conforme a las hipótesis señaladas en el a. 96 del Reglamento de la ley, en el caso positivo o negativo de que proceda la queja, se elaborará el acuerdo respectivo donde se señalarán la procedencia o improcedencia de la queja. El Visitador Adjunto se encuentra en la obligación de integrar el expediente generado al respecto y se encontrará en todo momento bajo la supervisión de los Directores de Área, del Director General y del Visitador General correspondiente.

II. Etapa de calificación de la queja

Las facultades de los Visitadores en la etapa de recepción y admisión de la queja presentada, se encuentra fundamentada en los aa. 94 al 103 del RICNDH que regulan el contenido del a. 24, fracción I de la LCNDH, la cual da alcance a lo dispuesto en el a. 6o., fracción II de la misma Ley. La misma fracción primera del a. 24, además de señalar las quejas que inician el procedimiento ante la Comisión, se habla de las inconformidades presentadas por los afectados o sus representantes, en una interpretación en sentido estricto, cabe mencionar la intervención de los Visitadores en la tramitación de los recursos contemplados en la LCNDH, descritos en forma general como inconformidades, las cuales se ventilan por los medios denominados de queja e impugnación; una vez presentados tales medios de defensa ante la Comisión, se turnan a la Coordinación de Procedimientos Internos, estos harán del conocimiento de las Visitadurías Generales correspondientes la interposición de tales recursos, el titular de las mismas los turnarán al visitador adjunto a fin de realizar la calificación del recurso, la cual se hará conforme a los presupuestos indicados en el a. 149 del RICNDH; por lo que hace al recurso de impugnación, se siguen los mismos procedimientos señalados en lo tocante al recurso de queja, tal y como se establece en los aa. 159, 160 y 162 del citado RICNDH, en alcance de los aa. 57, 63 y 65 de la LCNDH.

III. Tramitación de la Queja

Una vez concluida la etapa de recepción de la queja o de las inconformidades, la fracción II del a. 24 de la ley en comento, especifica otra facultad procedimental de los Visitadores, consistente propiamente en la investigación de las quejas e inconformidades que se hayan presentado, es decir, el dilucidar el contenido de las mismas, actuando ya sea por instancia de la parte quejosa o de oficio, si se considera oportuno intervenir en la denuncia de la violación de Derechos Humanos conocidas a través de los medios de comunicación, disposición muy atinada, en la cual se recalca el papel de la Comisión de ser la salvaguarda de los derechos fundamentales que, en un momento dado, se encuentren en riesgo de ser vulnerados, los Visitadores inician el procedimiento de oficio previsto para tales casos. Al comenzar la etapa de investigación, los Visitadores Generales o adjuntos se pondrán en contacto con las autoridades presuntamente responsables en la violación de Derechos Humanos, estando facultados para solicitar a las autoridades y servidores públicos la presentación de informes o documentos considerados necesarios para el buen resultado de la investigación, el de practicar visitas e inspecciones, citar al desahogo de pruebas, teniendo el Visitador General la atribución de valorar las pruebas que se hayan rendido durante el transcurso del procedimiento, asimismo pueden solicitar a las autoridades presuntamente responsables, el implementar las medidas cautelares o precautorias para evitar la realización de violaciones de Derechos Humanos; tales facultades descritas se encuentran establecidas en los aa. 36, 39, 40 y 41 de la LCNDH y 112, 113, 116 y 117 del RICNDH. Una vez concluida la queja, el Visitador adjunto tiene la obligación de analizar las solicitudes de reapertura del expediente que le sean presentadas, con motivo de la información y/o documentación recibida una vez archivado el expediente en cuestión, para tales efectos, el visitador adjunto presentará un acuerdo razonado al Visitador General, quien decidirá lo conducente, lo anterior con base en el a. 108 del RICNDH. Por otra parte, los Visitadores Generales tienen la posibilidad de determinar discrecionalmente el hecho de entregar documentación y constancias del expediente ya sea al quejoso o a la autoridad, en caso de aceptarlo, proporcionar lo solicitado será mediante previo acuerdo con el Presidente de la Comisión, en los términos previstos por la Ley de la Comisión Nacional, el Reglamento Interno, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en el

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional (a. 108 del RICNDH). Otra facultad de los Visitadores Generales como de los adjuntos, es la consistente en autenticar documentos preexistentes o declaraciones o hechos que sucedan ante tales funcionarios mediante las actas circunstanciadas las cuales para tal efecto se levanten; dicha facultad se basa en la existencia de la fe pública que tienen los Visitadores en el desempeño de sus funciones, conforme a lo previsto en el a. 111 del RICNDH que regula al a. 16 de la Ley. La facultad de la Comisión de supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país, se concretiza en la atribución de los Visitadores Generales y los adjuntos de presentarse a los centros de reclusión para la comprobación de los datos pertinentes en el desarrollo de su investigación, realizando entrevistas con autoridades y testigos, así como el de revisar expedientes y documentación soporte (a. 112 del RICNDH) no solamente de los centros de readaptación social sino de cualquier oficina administrativa en donde se detecten violaciones a los derechos de los ciudadanos.

IV. Conciliación

El procedimiento conciliatorio previsto en la ley obedece al principio de inmediata solución del conflicto presentado con motivo de presuntas violaciones de Derechos Humanos, siempre y cuando la naturaleza del caso así lo requiera y dentro del respeto incondicional de los Derechos Humanos involucrados y condicionado al cumplimiento de los términos de la conciliación, pues de lo contrario se puede reabrir el expediente correspondiente y emitirse la Recomendación correspondiente; principios que se encuentran contemplados en los aa. 6o., fracción VI y 36 de la LCNDH, así como en el a. 24 en comento, que en su fracción III recoge tales principios. Es en esta etapa, cuando los Visitadores tienen facultades con base en el a. mencionado en último término, realizarán las actividades conducentes para llevar a cabo la conciliación entre las partes involucradas de acuerdo con estos principios, los cuales se desarrollan en el RICNDH que en su a. 119, establece las condiciones en las cuales se puede llevar a cabo la conciliación, bajo el presupuesto de que la presunta violación de Derechos Humanos no consista en infracción grave a los derechos fundamentales, tales como atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones

atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto (a. 88 del RICNH); el a. 120 del propio Reglamento señala la facultad de los Visitadores Generales de presentar por escrito la propuesta de conciliación, el cual se presentará a la autoridad o al servidor público involucrados, escuchándose para tal efecto al quejoso. En esta parte del procedimiento, con base en el a. 122 del multicitado RICNDH, el visitador adjunto estará en contacto con el quejoso para hacer de su conocimiento el trámite de la conciliación, en lo que consiste, de sus ventajas, y en caso de aceptación, del estado guardado por el trámite respectivo.

V. Elaboración de Recomendaciones o Acuerdos

Una de las atribuciones más trascendentales de los Visitadores Generales, es la señalada en el a. 24, fracción IV de la Ley, relativa a la elaboración de los proyectos de Recomendaciones, la cual en el ejercicio de sus funciones tiene la CNDH de acuerdo al a. 60., fracción III, estas serán aprobadas y emitidas por el Presidente de la misma conforme al a. 15, fracción VII de la LCNDH. En la última fase procedimental y operativa se concluyen las investigaciones relativas para dilucidar la existencia o no de violaciones de Derechos Humanos, el Visitador General, de acuerdo al a. 44 de la Ley, formulará en su caso el proyecto de Recomendación o el acuerdo de no responsabilidad si no se comprobaron los hechos tendientes a mostrar alguna pretendida violación de Derechos Humanos, procedimiento que se realizará por conducto del visitador adjunto. Los proyectos de cuenta serán presentados a la consideración del Presidente de la Comisión para su emisión respectiva en alcance a lo dispuesto en el citado a. 15, fracción VII de la Ley. A este respecto, los visitadores adjuntos, al concluirse la investigación, harán del conocimiento del correspondiente Visitador General los elementos de convicción que permitan determinar la existencia de violaciones de Derechos Humanos, para llevarlo a cabo, conforme al procedimiento arriba descrito, a la elaboración del proyecto de Recomendación, tal y como lo establece el a. 129 del RICNDH, teniendo en cuenta los precedentes sobre casos análogos o similares ya resueltos; la elaboración de este proyecto de Recomendación estará a cargo del visitador adjunto conforme a los lineamientos determinados por el Visitador General, ya sea directamente o a través de la Dirección General de Visitaduría o por los respectivos Directores de Área los cuales configuran a las Visitadurías,

luego el Visitador General lo someterá al Colegio de Visitadores para su análisis y discusión, lo anterior con base en el a. 130 del RICNDH. El Visitador General finalmente debe presentarlo ante el Presidente de la Comisión para su aprobación final, con base en el a. 131 del propio Reglamento Interno. Asimismo, en lo relativo a los acuerdos de no responsabilidad, los visitadores adjuntos seguirán el mismo procedimiento antes descrito para la elaboración de proyectos de Recomendaciones, en los términos de los aa. 141 y 142 del multicitado RICNDH.

VI. Otras facultades de los Visitadores

En la fracción V del a. 24 en comento, se establece de forma general la facultades y atribuciones que los Visitadores Generales puedan recibir del Presidente de la Comisión, con base en ser órganos auxiliares en los que se delegan funciones atribuidas a la Presidencia, y de aquellas señaladas en la LCNDH, dentro de las cuales, para precisar más este comentario, se refieren a:

1. La condición que tienen los Visitadores de ser receptores y destinatarios de las quejas o denuncias, las cuales los reclusos en centros de detención o reclusorios hagan llegar a la Comisión, para que los Visitadores se aboquen a realizar las investigaciones pertinentes, en base al a. 27, segundo párrafo, de la Ley.

2. El Visitador General podrá emitir la resolución relativa a ampliar el plazo de un año establecido en el a. 26 de la LCNDH, para la presentación de la queja desde que se tiene conocimiento de violaciones de Derechos Humanos, dicha resolución se fundamentará en la existencia de condiciones particularmente graves en la violación de Derechos Humanos, dicha facultad se encuentra prevista y regulada en el a. 88 del RICNDH en el cual se detallan las hipótesis relativas a los casos de flagrantes violaciones de Derechos Humanos y de considerable gravedad.

3. Los Visitadores Generales tienen la facultad de presentar denuncias penales, previa delegación de tal atribución por parte del Presidente de la Comisión cuando lo estime necesario (a. 63 del RICNDH).

4. Las ausencias temporales del Presidente de la Comisión serán cubiertas por los Visitadores Generales en orden secuencial, con el fin de realizar las funciones y la representación legal del Presidente, tal y como lo establece el a. 20 del RICNDH. al respecto, el contenido de este a. se concretiza y se aplica en el presupuesto legal relativo a la facultad de atracción que tiene exclusiva-

mente el Presidente de la Comisión para tomar bajo su competencia alguna queja no desahogada debidamente por una Comisión local (a. 60 de la ley), el acuerdo respectivo en el cual se resuelva la atracción, podrá ser firmado por el Visitador General en los casos previstos en dicho a. 14 del RICNDH, conforme a lo dispuesto en el a. 157 del mismo ordenamiento.

5. Cuando los expedientes de queja sean concluidos por alguna de las causas previstas en el a. 125 del RICNDH, el Visitador General que corresponda procederá a la firma del acuerdo que recaiga sobre tales presupuestos de conclusión, llevando a cabo la notificación tanto al quejoso como a la autoridad involucrada, lo anterior en seguimiento de lo dispuesto por el a. 127 del RICNDH, en caso de que sea posible la orientación jurídica, se procurará esta opción para dar por concluido el expediente (a. 126 del RICNDH).

6. En el caso de la emisión de las Recomendaciones generales, conforme a los aa. 44 y 140 del RICNDH, la Comisión Nacional se encuentra facultada para dirigir a las autoridades públicas del país para la promoción de modificaciones a disposiciones normativas o prácticas administrativas, las Visitadurías correspondientes realizarán los estudios pertinentes para fundamentar debidamente las Recomendaciones a proyectar.

VII. Conclusiones

Las funciones, facultades y atribuciones de los Visitadores, analizadas en el presente comentario, manifiestan el carácter netamente procedimental que tienen los Visitadores en el seguimiento de las quejas presentadas ante la Comisión; por ser exclusivamente órganos auxiliares del Presidente de la misma, sus funciones tratan de agilizar y dar una adecuada operatividad al procedimiento iniciado por una denuncia hasta su final resolución en las Recomendaciones o Acuerdos correspondientes

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 5o.; 6o., fracciones II, III, IV, VI y XII; 15, fracción VII; 24;
26; 27; 36; 39; 40; 41; 44; 57; 58; 60; 63; 65, y 66

RICNDH: aa. 14, 20, 63, 64, 88, 94 al 103, 108, 111, 112, 113 116, 117 119, 120, 122, 125, 127, 129, 130, 131, 140, 141, 142, 149, 157, 159, 160 y 162

Bibliohemerografía

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, 1993, CNDH, p. 39.

RABASA GAMBOA, Emilio, “Análisis jurídico de la Ley de la CNDH”, *Criminalia*, México, año LVIII, núm. 2, 1992.

Saúl Albor Guzmán

TÍTULO III

DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

ARTÍCULO 25. (*Legitimación para presentar una queja*)

Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive, por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para denunciar las violaciones de Derechos Humanos respecto de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

COMENTARIO

El presente comentario analiza la relevancia de la queja para los organismos protectores de Derechos Humanos; además, compara el sistema de la Comisión Nacional con el de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Introducción

La Queja es uno de los medios específicos y de mayor relevancia que posee la Comisión para conocer de las violaciones de Derechos Humanos.²⁷⁵

Consagrada en el a. 25 de su Ley ha evolucionado, en su consideración jurídica y material, conjuntamente con este mismo órgano, por lo que la analizaremos desde la primera etapa de existencia de la Comisión, como organismo desconcentrado, hasta cuando se constitucionalizó como un órgano autónomo.²⁷⁶

Mediante el decreto presidencial del 5 de junio de 1990, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual inició sus actividades como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Ésta nace en respuesta a la demanda social de las organizaciones civiles de defensa de los Derechos Humanos, con objeto de poner fin a los abusos y a la impunidad de los cuerpos policíacos y de algunos otros órganos y dependencias gubernamentales.²⁷⁷

Para normar sus actividades, el 1 de agosto de 1990, la Comisión Nacional publicó su RICNDH.

I. La Queja en los inicios

En esta etapa, la forma de recibir las quejas por parte del órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación no contemplaba requisitos ni formalidad

²⁷⁵ “Las funciones de la Comisión Nacional no se reducen al Programa de Atención a Quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos aunque, ciertamente, esta función es la que le otorga su carácter de *Ombudsman*”, Jorge Madrazo, *Reflexiones constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1994, p. 376.

²⁷⁶ “Para ser no basta simplemente existir. Para ser debemos lograr que la autonomía que se otorgó a la CNDH, a través de una reforma constitucional, se convierta en un concepto vivo, útil, para acotar los excesos del poder, para atender y solucionar en la práctica las quejas de la ciudadanía por violaciones a los Derechos Humanos. Si ello ocurre, el sentido de la autonomía cobra cuerpo y es la base para la consolidación definitiva de la Comisión Nacional. En cambio, si esta autonomía queda reducida al papel, a la formalidad, a mantenernos como una mera autoridad declarativa, su significado carecerá de sentido y validez”. “Mensaje del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Poder Legislativo”, *Gaceta de la CNDH*, México, núm. 127, febrero de 2001, p. 9.

²⁷⁷ Rodolfo Lara Ponte, *Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 192.

especial alguna; se aceptaban quejas presentadas por todas aquellas personas que conocieran de una violación de los Derechos Humanos, resultaren o no perjudicadas por ellas (aa. 23, 24 y 25 del primer RICNDH).²⁷⁸

Este concepto es amplísimo y supera el formalismo jurídico que exige, por parte de quien ocurre a un tribunal u órgano público, la demostración de interés jurídico, o sea, que se encuentre en el supuesto señalado por la norma. En el caso de la CNDH cualquiera que conozca de la existencia de una violación de los Derechos Humanos puede presentar una queja. Éstas deben presentarse por escrito y no se admitirán las anónimas. Si quien la presenta no sabe escribir, la Comisión lo auxilia y lo mismo hace si necesita un traductor. El primer paso realizado por la CNDH ante la presentación de una queja es examinar si es competente o no.²⁷⁹

El amplísimo concepto, como se señala, permite vislumbrar el carácter eminentemente protector de la Comisión, al posibilitarse la queja sin formalidades, a disposición de todo ser o ente que haya sido violentado en sus más elementales derechos.

La queja, entendida como expresión de manifestar una violación o acusación en búsqueda de justicia, constituye el vínculo más esencial entre la Comisión y la sociedad en general.

Esta facilidad para presentar una queja ante un organismo protector de Derechos Humanos, permitió a la Comisión garantizar su eficacia en nuestro país y, por lo tanto, su evolución.

II. La queja, actualmente

La segunda etapa de este Organismo Nacional inicia con el envío del proyecto de reforma²⁸⁰ con el fin de constitucionalizar a la CNDH y otorgarle la autonomía que requería,²⁸¹ el 18 de noviembre de 1991.

²⁷⁸ Cf. El RICNDH, publicado en el *Diario Oficial* del 1 de agosto de 1990.

²⁷⁹ Jorge Carpizo, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 27.

²⁸⁰ *Idem*, p. 81.

²⁸¹ “A la referida reforma de ese artículo constitucional le precedió una constante exigencia social, en particular de las organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones civiles, organismo públicos de Derechos Humanos, medios de comunicación, partidos políticos y, en general, de todos aquellos actores sociales interesados en mejorar, tanto en la teoría como en la práctica, el funcionamiento de esta institución, al igual que el de las instituciones locales de

Por ello, en el *Diario Oficial* del 28 de enero de 1992 se publicó el decreto que reforma el a. 102 de la Carta Magna, mediante el cual se elevó a rango constitucional a la CNDH.

Dentro del contexto señalado nace la LCNDH,²⁸² que instituye positivamente ser de orden público.

Con la reforma al a. 102 constitucional, publicada el 13 de septiembre de 1999 en el *Diario Oficial*, se consolidó la CNDH como una institución con plena autonomía.

A continuación analizaremos las hipótesis establecidas en el a. en comento.

1. La queja por cualquier persona o por medio de representante

La posibilidad de cualquier persona para denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos, ya sea directamente o por medio de representante, amplía de nueva cuenta el margen de fácil acceso a este importante medio de defensa,²⁸³ ya que al contemplarse la posibilidad de que las quejas puedan ser presentadas también por representantes, permite al ciudadano hacer uso de este derecho por medio de una persona de su confianza para expresar ante este Organismo Nacional la violación de los derechos de la cual fue objeto.²⁸⁴

2. Por parientes o vecinos de los afectados, inclusive, por menores de edad

Una particularidad interesante, que resulta pionera en su concepción, es la posibilidad de que parientes o vecinos y hasta menores de edad puedan presentar denuncias en los casos en que los interesados estén privados de su libertad o

Derechos Humanos homólogas”, Mirielle Roccatti Velázquez, “La Reforma del Estado en materia de Derechos Humanos: su trascendencia e impacto jurídico-social en México”, consultado en <http://www.cddhcu.gob.mx/cronicas57/contenido/cont9/ana2.html>.

²⁸² Publicada en el *Diario Oficial* del 29 de junio de 1992.

²⁸³ “Todo esto quiere decir que el sujeto facultado para presentar la queja es universal. Cualquier persona física o moral puede echar a andar el mecanismo o procedimiento de salvaguarda de los Derechos Humanos”, Emilio Rabasa Gamboa, “Análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Criminalia*, México, año LVIII, núm. 2, 1992, p. 120.

²⁸⁴ “Los quejosos han encontrado en el *Ombudsman* un instrumento confiable para defenderse, eficaz y rápidamente, de atropellos cometidos por servidores públicos”, Luis de la Barreda Solórzano, *Derechos Humanos*, México, Tercer Milenio-Conaculta, 2000, p. 4.

se desconozca su paradero, la cual no existía antes de la constitucionalización de la CNDH.

Este párrafo constituye uno de los grandes aciertos en la evolución de nuestra Comisión y obviamente en lo que respecta a las personas facultadas para interponer quejas; el hecho de permitir la denuncia por parte de parientes o vecinos de los afectados contribuye a subsanar un problema real.

En lo que respecta a la facultad de los menores de edad para denunciar violaciones a los Derechos Humanos, acertado criterio para la protección de tales derechos, éstos no están provistos de la credibilidad para ser actores de la protección de garantías ante procedimientos jurisdiccionales o de otra índole. Lo anterior, a pesar de ser, en una considerable proporción, receptores de situaciones en las que se violan los Derechos Humanos.

Constituye un gran acierto capacitarlos y orientarlos para convertirlos en ejes fundamentales de protección,²⁸⁵ que contribuyan a una sociedad donde el respeto a los Derechos Humanos sea la garantía de un Estado de Derecho, facultar a los menores para ser actores en esta gran tarea de protección, coadyuva a consolidar los objetivos de su creación.²⁸⁶

3. Organizaciones No Gubernamentales legalmente constituidas

La facultad concedida a las Organizaciones No Gubernamentales legalmente constituidas para denunciar violaciones, se da en los supuestos en los cuales

²⁸⁵ “Cabe también resaltar que la Comisión Nacional ha desarrollado igualmente una intensa labor de promoción, estudio, capacitación y divulgación de los Derechos Humanos, que se ha traducido en cursos, conferencias y reuniones, así como en una intensa actividad editorial de gran significación, la que ha contribuido en no poca medida, a lograr el conocimiento de los Derechos Humanos del ordenamiento mexicano..”, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, p. 474.

²⁸⁶ “La CNDH es un verdadero *Ombudsman* que realiza todas las funciones que los organismos típicos de esta naturaleza cumplen en el mundo. Conoce de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos y se pronuncia por su superación, resarcimiento y responsabilidad de los culpables, mediante recomendaciones que tienen el carácter de públicas, autónomas y no vinculatorias jurídicamente para sus destinatarios. Ésta es la más importante labor que tiene encomendado el organismo. Sin embargo, su función no se concreta a conocer quejas individuales y colectivas por presuntas violaciones a Derechos Humanos como lo hacen la mayoría de los *Ombudsmen*. Además tiene la encomienda de ampliar y fortalecer la cultura mexicana sobre los Derechos Humanos”. Palabras de Jorge Madrazo ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en Ginebra, Suiza, en febrero de 1993, citadas por Rodolfo Lara Ponte, *Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 194.

la persona que fue objeto de la violación no tenga la capacidad para presentar la queja de manera directa, por su condición física, mental, económica o cultural.

De esta manera, las asociaciones civiles, llamadas no gubernamentales, se convierten en apoyo para aquellos individuos de la sociedad que se encuentren en las hipótesis previstas por el citado a., conformándose en un círculo de protección en el que ya sea de manera individual o colectiva puede participarse en la vigilancia del cumplimiento de los Derechos Humanos.

Al respecto la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, sobre los grupos y las instituciones encomendadas de promover y proteger los derechos fundamentales universalmente reconocidas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 9 de diciembre de 1998, establece en su a. 5o.:

A fin de promover y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional: a) A reunirse o a celebrar asambleas pacíficamente; b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos; c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.²⁸⁷

La forma de presentar las denuncias no se sujeta a las formas rígidas de un procedimiento, sino busca ser de manera simple a fin de que esta característica facilite a cualquier persona el acceso a la protección que se brinda.

III. La Queja en el Sistema Interamericano

El estudio sobre la evolución para recibir denuncias o quejas por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos lo podemos dividir en dos etapas importantes; antes de ser contemplada como parte de la Organización de los Estados Americanos y cuando formalmente se le integró.

²⁸⁷ Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones encargadas de promover y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas, México, CNDH, 2001, p. 8.

En la primera etapa, en 1965, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue autorizada expresamente para recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los que se alegaran violaciones de Derechos Humanos; como podremos darnos cuenta, contiene la facultad original de recibir quejas individualizadas.²⁸⁸

En la segunda etapa, en 1969, cuando se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se contempló formalmente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual conservó sus facultades originales y además se le otorgaron las necesarias para procesar peticiones individuales relativas a Estados que no sean parte de la Convención.²⁸⁹

Una novedad que se contempla en el a. 44 de dicha Convención es que “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 denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte”.

De esta manera podemos observar como ha evolucionado la forma de conocer violaciones por parte del órgano protector de los Derechos Humanos, desde su origen hasta su consolidación como protector internacional de los Derechos Humanos.

Es pertinente hacer notar que no existe contradicción entre el interés o derecho subjetivo de hacer valer una violación o no y que dicho reclamo lo lleve a cabo un grupo de personas o una entidad no gubernamental, en virtud de que la observancia de dichos derechos es de interés público universal.

Tampoco existe controversia al admitir la tutela de los Derechos Humanos a las personas individuales y no a las personas jurídicas, pero sí, aceptando denuncias de estas últimas, en virtud del criterio plasmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe 39/99, relativo a la petición de Mevopal, S. A. Argentina. 11 de marzo de 1999, que en su parte correspondiente al análisis sobre la competencia de la Comisión, en su punto 17 nos indica:

²⁸⁸ www.cidh.oas.org. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. ¿Qué es la CIDH?

²⁸⁹ Susana Albanesse, *La protección internacional de los derechos humanos*, Buenos Aires, Rocca, 2001, p. 143.

Asimismo, de acuerdo al segundo párrafo de la norma transcrita, la persona protegida por la Convención es “todo ser humano”, —en inglés “every human being” y en francés “tout être humain”. Por ello, la Comisión considera que la Convención otorga su protección a las personas físicas o naturales, excluyendo de su ámbito de aplicación a las personas jurídicas o ideales, por cuanto éstas son ficciones jurídicas sin existencia real en el orden material. Esta interpretación se confirma al verificar el verdadero significado que se le atribuye a la frase “persona es todo ser humano” con el texto del Preámbulo de la Convención, el cual reconoce que los derechos esenciales del hombre “tienen como fundamento los atributos de la persona humana” y reitera la necesidad de crear condiciones que permitan a cada persona “realizar el ideal del ser humano libre, exento de temor y la miseria.”²⁹⁰

Un punto muy importante es que las peticiones presentadas a la Comisión Interamericana deben de cumplir con algunos requisitos como son: a) demostrar que la víctima ha agotado todos los recursos de jurisdicción interna a fin de remediar la situación; b) si los recursos anteriormente indicados no fueron agotados, se deberá probar que la víctima los interpuso pero que han fallado por alguna de las siguientes razones: 1) dichos recursos no otorgaban garantías de un debido proceso; 2) el acceso efectivo a esos recursos fue negado, o 3) existe un retardo injustificado en la resolución de dichos recursos.²⁹¹

Como observamos, aunque el trámite de interposición de una denuncia de violación de Derechos Humanos ante la Comisión Interamericana sigue siendo sencillo, se deben cumplir algunos requisitos más que ante la Comisión Nacional.

IV. Consideraciones finales

La queja como instrumento jurídico para denunciar hechos violatorios de Derechos Humanos ha evolucionado como hemos visto, con la misma CNDH.

Esta evolución como instrumento de fácil tramitación ha permitido a la misma cumplir mejor con sus objetivos.

²⁹⁰ Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Página electrónica de la Organización de los Estados Americanos. www.cidh.oas.org/annualrep/98span/inadmisibilidad/argentina./mevopal.htm

²⁹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *¿Qué es la CIDH?* Página electrónica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. www.cidh.oas.org/QuéésCIDH.htm.

La forma de presentar denuncias o quejas de Derechos Humanos ante los dos órganos estudiados no varía de manera radical. En especial en la CNDH se mantiene en esencia el acceso simple y sencillo a la presentación de dichas quejas, en virtud de contarse y permitirse el uso de la tecnología actual, además al crear una Dirección General de Quejas y Orientación, la cual, permite con el personal calificado, entender y orientar para la interposición de las mismas.

El amplio espectro de personas facultadas para denunciar violaciones a Derechos Humanos, comprendido el gran acierto de los menores de edad, contribuye a garantizar la cultura y valoración de la protección de los Derechos Humanos; permite que el ciudadano sin temor alguno se acerque a este organismo con la seguridad plena de ser entendido y orientado, y seguro de que el instrumento de la queja activará el gran mecanismo de esta Institución,²⁹² para emitir la recomendación respectiva, la cual garantizará sus derechos más elementales, con miras de crear una mejor sociedad y un Estado de Derecho.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
RICNDH: aa. 75 al 83

Bibliohemerografía

ALBANESSE, Susana, *La protección internacional de los derechos humanos*, Buenos Aires, Rocca, 2001.

BARREDA SOLÓRZANO, Luis de la, *Derechos Humanos*, México, Tercer Milenio-Conaculta, 2000.

CARPISO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

²⁹² “Para concluir esta introducción quisiera puntualizar un dato: una de las preocupaciones fundamentales en este año ha sido hacer más expeditos los procedimientos para atender de manera eficiente las quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos.”, “Mensaje del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Poder Judicial”, *Gaceta de la CNDH*, México, núm. 127, febrero de 2001, p. 25.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *¿Qué es la CIDH?*

Página electrónica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
www.cidh.oas.org/QuéeslaCIDH.htm.

Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999.

LARA PONTE, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa, 1993.

MADRAZO, Jorge, *Reflexiones constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1994.

“Mensaje del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Poder Judicial”, *Gaceta de la CNDH*, México, núm. 127, febrero de 2001.

“Mensaje del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Poder Legislativo”, *Gaceta de la CNDH*, México, núm. 127, febrero de 2001.

RABASA GAMBOA, Emilio, “Análisis jurídico de la Ley de la CNDH”, *Criminalia*, México, año LVIII, núm. 2, 1992.

ROCCATTI VELÁZQUEZ, Mireille, “La reforma del Estado en materia de Derechos Humanos”. Dirección electrónica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont9/ana2.html.

www.cidh.oas.org/annualrep/98span/inadmisibilidad/argentina/mevo-pal.htm Organización de Estados Americanos. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Página electrónica de la Organización de los Estados Americanos.

Victor Manuel Collí Borges

ARTÍCULO 26. (Plazo preclusivo)

La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

COMENTARIO

Tras precisarse en el precepto anterior lo relacionado con las personas físicas y morales legitimadas para presentar quejas, el a. en comento establece tanto un plazo de un año, que opera como regla general a efecto de efectuar dicha presentación, así como las excepciones al mismo.

Antes de referirnos al plazo mencionado y sus excepciones, conviene insistir, a manera de introducción, que el progresivo interés en defender los Derechos Humanos por parte de la mayoría de los países ha conducido irremediablemente a crear y perfeccionar los procedimientos para investigar las violaciones contra esos derechos.²⁹³

Merece la pena recordar, a casi 10 años de haber entrado en vigor la LCNDH, las causas que motivaron este hecho y la reforma al a. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ambos esfuerzos legislativos formaron parte de un afán por modernizar el ordenamiento jurídico mexicano, el cual partió de reformar las normas sustantivas y los procedimientos penales, precisamente para aminorar su divorcio con el respeto y preservación de los Derechos Humanos.²⁹⁴ No se debe olvidar que ese interés por modificar las normas positivas estuvo precedido por la creación y funcio-

²⁹³ Es ilustrativo de ese interés en proteger los Derechos Humanos la estructura organizativa y procedimental creada por los países que integran la comunidad europea: *vid.* Consejo de Europa, *¿Qué hace el Consejo de Europa en defensa de los Derechos Humanos?*, Estrasburgo, Sección de publicaciones del Consejo de Europa, 1979, pp. 9-46.

²⁹⁴ *Vid.* La Exposición de Motivos de la LCNDH, p. I; asimismo, ampliamente, Jorge Madrazo, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 55-101.

namiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que trajo consigo el tener una mejor situación para cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano frente a la comunidad de las naciones.²⁹⁵

Así pues, dada la importancia concedida al hecho de proteger, cada vez mejor, los Derechos Humanos por los organismos internacionales, nuestro país no se apartó, afortunadamente, de esta tendencia. En efecto, el sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos adoptado por nuestro país y el cual inspira la estructura y el funcionamiento tanto de la CNDH, como de las Comisiones estatales;²⁹⁶ ha tendido, sin duda, a disminuir los abusos de los poderes públicos en perjuicio de la ciudadanía. Junto con el juicio de amparo, el procedimiento administrativo no jurisdiccional a cargo de la Comisión Nacional,²⁹⁷ conforman dos de los medios de defensa²⁹⁸ a los que los ciudadanos pueden acceder, indistintamente, contra la violación de sus Derechos Humanos.²⁹⁹

Concretamente, la presentación de la queja, que es a lo que se refiere, en esencia, el precepto comentado ahora, es el acto jurídico para acceder al medio de defensa no jurisdiccional de protección de esos derechos.³⁰⁰

Se considera importante precisar los caracteres de ese tipo de queja, como consecuencia del variado uso que tiene este término en el sistema jurídico mexicano.³⁰¹ A nuestro juicio, la queja puede caracterizarse como el docu-

²⁹⁵ Vid. La Exposición de Motivos de la LCNDH, p. II.

²⁹⁶ Vid. Jorge Madrazo, "A manera de prólogo", *Sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1994, pp. 2 y ss.

²⁹⁷ Vid., en este sentido, Emilio Rabasa Gamboa, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992, pp. 7.

²⁹⁸ Vid. Héctor Fix-Zamudio, *Justicia constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, 2a. ed., México, CNDH, 2001, pp. 165 y ss.

²⁹⁹ Vid. El a. 32 de la LCNDH.

³⁰⁰ La CNDH podrá, de oficio, iniciar una investigación, habiendo previamente decidido tener por no presentada la queja (aa. 80, 81 y 85 del RICNDH).

³⁰¹ Por mencionar algunos de los instrumentos procesales, de naturaleza jurídica variada, que recoge el sistema jurídico mexicano y son denominados "queja" están: la queja administrativa a la cual se refiere, por ejemplo, la fracción III del a. 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el recurso de queja mencionado en el a. 82 de la Ley de Amparo y regulado del a. 95 al 102 de ese texto legal, y el recurso de queja en materia penal consagrado en el a. 382 bis del Código Federal de Procedimientos Penales.

mento³⁰² en el cual se hacen constar hechos presuntamente violatorios a los Derechos Humanos con el propósito de denunciarlos para su cese inmediato y, en su momento, al finalizar su investigación y de ser procedente, se emita, en casos no resueltos de otra forma, una recomendación al servidor público que los cometió a efecto de no impedir el goce, disfrute y ejercicio de esos derechos. Esto último sin perjuicio de solicitar, en su caso, a las autoridades competentes la instauración de los procedimientos de responsabilidad penal y/o administrativa derivada de los hechos violatorios.³⁰³ Con la queja, pues, se ejerce el derecho de acción³⁰⁴ a denunciar violaciones a los Derechos Humanos y a reclamar que se impida su continuación a través de medidas precautorias o cautelares. Lo que al finalizar el procedimiento, en caso de que se constate su existencia, conllevará que se emita, de no existir otra forma de solución, una recomendación a la autoridad responsable.

En atención a lo expuesto, la presentación de la queja es el acto jurídico exigido por la ley para hacer del conocimiento de la Comisión Nacional presuntas violaciones a los Derechos Humanos, con el fin de que, mediante el procedimiento establecido en la misma ley, se investigue si realmente fueron cometidas y, con base en las evidencias, quede resuelto el conflicto planteado.

Se debe aclarar, si bien es cierto que la presentación de la queja es el acto con el cual se inicia el procedimiento encaminado a indagar hechos y responsabilidades para hacer efectiva la protección de los Derechos Humanos, no es menos cierto que dicho acto no siempre trae como consecuencia que el procedimiento se lleve a cabo finalmente. Esto es, la presentación de la queja no implica su radicación, ni admisión y, por consiguiente, su posterior tramitación por parte de la Comisión Nacional.

Establecida la importancia que tiene la presentación de la queja frente a los actos del procedimiento, los cuales posteriormente tienen lugar (radicación y admisión). Es importante señalar que las normas reguladoras de este acto jurídico, como explica Rabasa Gamboa³⁰⁵ y se que se pueden apreciar en la

³⁰² No debe perderse de vista que, aun cuando la queja se presente oralmente (a. 29 de la LCNDH) o por vía electrónica (a. 27 del mismo texto), habrá de levantarse acta circunstanciada, tal y como lo dispone el a. 30 de ese ordenamiento.

³⁰³ *Vid.* Del a. 70 al 73 de la LCNDH.

³⁰⁴ *Vid.*, en este sentido, José Ovalle Favela, *Garantías constitucionales del proceso (artículos 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política)*, México, McGraw-Hill, 1995, pp. 289 y 290.

³⁰⁵ *Vid. op. cit.*, p. 16.

ley,³⁰⁶ fijan una serie de facilidades: cualquier hora del día o de la noche, por vía telefónica o por otros medios electrónicos (fax o internet), existencia de formularios y orientación al quejoso.

Por otra parte, las únicas causas por las cuales se puede legalmente no admitir una queja presentada ante la Comisión Nacional radican en que, por una parte, este Organismo Nacional no sea, a primera vista, competente para atenderla, en cuyo caso se proporcionará orientación al reclamante en términos de lo dispuesto en el a. 33 de esta misma Ley. Y, por otra parte, cuando la queja resulte improcedente, lo cual ocurre, entre otros supuestos, en el caso de que no se presente dentro del plazo de un año, referido en el a. en comento.³⁰⁷

Para determinar ese plazo de un año, el precepto exige tener en consideración la fecha en la cual se inició la ejecución de los hechos denunciados como violatorios o, bien, la fecha en la que el quejoso hubiere tenido conocimiento de los mismos. Al prever esta última situación, el legislador quiso, en nuestra opinión, salvaguardar el derecho de acción del quejoso, ya que la sola presentación extemporánea —después de un año— de la queja traería como consecuencia irremediable declararla improcedente. Sin embargo, el legislador atendió a la circunstancia de que el quejoso estuviera en aptitud de presentarla, exigiendo el conocimiento de las violaciones a los Derechos Humanos cometidos en su perjuicio.

En efecto, si el legislador sólo hubiera previsto la fecha de inicio de la ejecución de los hechos violatorios para determinar el cumplimiento del plazo de un año, y así poder declarar la procedencia o improcedencia de la queja, hubiese desconocido que hay hechos violatorios, los cuales, por su naturaleza, no consiguen consumarse sino hasta que producen todos sus efectos. Es decir, que hay hechos que, pese a haber iniciado su ejecución, no producen, de modo inmediato ni mediato, todos sus efectos y, por lo tanto, tales hechos no logran consumarse. Luego entonces, todos los efectos al no manifestarse secuencialmente después del inicio de la ejecución del hecho no son suficientes para consumarlo. Por tanto, la violación puede ser imperceptible o pasar inadvertida

³⁰⁶ En los aa. 27, 28 y 29 de la LCNDH.

³⁰⁷ Por ser la palabra “plazo” la que emplea atinadamente la ley (*vid.* Cipriano Gómez Lara, *Teoría general del proceso*, México, UNAM, 1976, pp. 223 y ss.), no interesa la discusión acerca de su uso. Ello a pesar de que un sector de la doctrina prefiere, para casos como plantea el precepto analizado, el vocablo “término” (*vid.*, por ejemplo, Juventino V. Castro, *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1996, p. 449).

al quejoso, a pesar de que el hecho ya haya producido alguno o algunos de sus efectos y haber transcurrido más de un año de iniciada su ejecución.

Con lo anterior se pone de manifiesto que el legislador acertadamente consideró el comenzar a contar el plazo de un año no sólo a partir de la fecha en que inició la ejecución del hecho violatorio,³⁰⁸ sino también desde la fecha en la cual el quejoso tuviere conocimiento del mismo.³⁰⁹ En definitiva, el conocimiento por el quejoso del hecho violatorio constituye un presupuesto imprescindible para poderlo denunciar. De este modo, la fecha en que esto último ocurra, junto con la de inicio de su ejecución, determinarán el punto de partida del plazo del derecho a quejarse.

Ahora bien, la exigencia del plazo de un año representa una manifestación del principio de prescripción que rige en el sistema jurídico mexicano. Este principio, como se sabe, implica limitar temporalmente la posibilidad de ejercer un derecho;³¹⁰ en este caso, el de presentar una queja ante la Comisión Nacional. De esta forma se considera el hecho de quien no ejerce en ese plazo su derecho a quejarse, renuncia tácitamente al mismo y por consiguiente está consintiendo los hechos violatorios a sus Derechos Humanos.³¹¹ La existencia del plazo se basa, por una parte, en que a todo derecho corresponde un deber cuyo incumplimiento acarrea como sanción la pérdida del derecho a presentar la queja, por haber tenido tiempo —un año— más que suficiente para hacerlo

³⁰⁸ A diferencia del a. 24 de la Ley de Amparo, la LCNDH no considera la fecha de notificación del acto violatorio cometido contra el quejoso como el momento a partir del cual se comenzará a computar el plazo para presentar la queja. Para explicarse lo anterior, hay que tener en cuenta la naturaleza jurisdiccional de los actos que no pueden ser competencia de la Comisión Nacional (aa. 7o. y 8o. de la Ley). En virtud de tal naturaleza, esos actos requieren ser notificados antes de ejecutarse.

³⁰⁹ En este supuesto, debe estimarse como orientadora para determinar el plazo la siguiente tesis jurisprudencial: “*acto reclamado, conocimiento del como base del término para interponer el amparo*. El conocimiento del acto reclamado por el quejoso y que sirve de base para el cómputo del término para la interposición del juicio de garantías, debe constar probado de modo directo y no inferirse a base de presunciones”. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988*, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial 52, p. 88.

³¹⁰ *Vid.* Marco Antonio Díaz de León, *Diccionario de derecho procesal penal*, México, Porrúa, 1994, t. II, pp. 1357 y 1358.

³¹¹ La fracción XII del a. 73 de la Ley de Amparo establece como causa de improcedencia los actos consentidos tácitamente y expone que son “aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218”.

valer. Y, por otra parte, se basa en el hecho de conculcar la seguridad jurídica si, sin ningún límite temporal, las autoridades pudieran ser sujetas a reclamos por los actos que hubieren llevado a cabo durante el ejercicio de sus funciones. Así pues, la previsión del plazo propicia el llevar a cabo la aplicación de la ley de manera coherente y ordenada,³¹² tal y como se predica en los Estados de Derecho, como el nuestro. A este respecto, el precepto en comento garantiza —con el plazo de prescripción establecido— el imperio del derecho en el Estado mexicano.

En cuanto a las excepciones fijadas al plazo de un año para presentar la queja, como se verá enseguida, operan en distintos presupuestos y sus efectos también son diversos.

La primera de las excepciones se refiere al caso de cuando los hechos violatorios constituyan alguna de las infracciones graves mencionadas en el a. 88 del RICNDH: atentados a la vida, tortura y desaparición forzada.

Se hace notar que el verbo “podrá”, contenido en el precepto analizando y el cual antecede a la oración “ampliar dicho plazo”, determina que, para que aplique esa primera excepción, no basta que los hechos violatorios tengan la peculiaridad de ser graves o, sea, que atenten o ataquen la vida, tortura y desaparición forzada. Además se requiere, a juicio de la Comisión, la existencia de motivos suficientes —tanto en cantidad, como en calidad— para formular una resolución razonada. Ejemplos de esos motivos están descritos en el a. 117 del RICNDH, es decir, que, de ser ciertas las violaciones, “resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus Derechos Humanos”.

En atención a lo expuesto, es claro que para hacer valer la primera excepción habrán de concurrir las exigencias señaladas, pero, asimismo, que la Comisión Nacional estime la satisfacción de ambas exigencias, de modo tan indubitable en el caso planteado que puedan servir para motivar (“razonar”) la resolución decidida, por la extemporaneidad con que fue presentada la queja, para ampliar el plazo de un año.

La segunda excepción, a diferencia de la anterior, no deja a criterio de la Comisión ningún aspecto en relación con el plazo de un año, sino que ésta deberá hacer caso omiso de ese plazo una vez colmada la exigencia de que

³¹² *Vid.* Cipriano Gómez Lara, *op. cit.*, pp. 224 y 225.

los hechos consignados en la queja, por su gravedad, pueden ser considerados violaciones de lesa humanidad.

El a. 88 del RICNDH prevé cuáles son este tipo de violaciones y, a tal efecto, precisa que serán aquellas que constituyan atentados de violaciones de lesa humanidad, o se cometan “en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto”.

En consecuencia, opera esa segunda excepción cuando los ataques a esos bienes afecten o puedan llegar a afectar a toda una comunidad o grupo social, exigiéndose por ese precepto que el Visitador General conocedor del asunto, únicamente emita una resolución razonada. El razonamiento en la resolución, por tanto, deberá centrarse, esencialmente, en la gravedad de los hechos consignados en la queja, pues este aspecto determinará si el ataque cometido a alguno de esos bienes puede llegar a extenderse a una comunidad o grupo social.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 27 al 29, 33 y del 70 al 73
RICNDH: aa. 80, 81, 88, y 117

Bibliohemerografía

- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1996.
- CONSEJO DE EUROPA, *¿Qué hace el Consejo de Europa en defensa de los Derechos Humanos?*, Estrasburgo, Sección de publicaciones del Consejo de Europa, 1979.
- DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Diccionario de derecho procesal penal*, México, Porrúa, 1994, t. II.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, 2a. ed., México, CNDH, 2001.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, UNAM, 1976.

MADRAZO, Jorge, “A manera de prólogo” en *Sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1994.

MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del proceso (artículos 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política)*, México, McGraw-Hill, 1995.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial 52.

José Antonio Bernal Guerrero

ARTÍCULO 27. (*Presentación de la queja*)

La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

Cuando los quejosos o denunciantes se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora alguna por los encargados de dicho centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a Visitadores Generales o adjuntos.

COMENTARIO

Introducción

Este precepto de la LCNDH se enmarca dentro del contexto de las disposiciones generales del procedimiento ante el Organismo Nacional de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

El presupuesto fundamental de este a. es la denuncia de presuntas violaciones a los derechos fundamentales del ser humano ante la CNDH, comprendida en el a. 25 de la Ley, estableciendo que cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar quejas contra dichas violaciones.

En este sentido, la instancia a la cual se refiere el a. 27, es comentada en términos del a. 25 de la Ley, la presentación de las quejas contra dichas violaciones ante las oficinas de la Comisión Nacional.

La instancia es el acto jurídico a través del cual se le solicita a una autoridad el inicio de un procedimiento o un proceso, determinado por la Ley.³¹³

En términos generales, la doctrina jurídica reconoce como instancias a la denuncia, la querrela, la queja, la petición y la demanda, pero algunos tratadistas incluyen al recurso o reaccercamiento.³¹⁴ En cualquier caso, la instancia da inicio a un procedimiento, sin olvidar que éste también puede ser incoado de oficio, esto es, a iniciativa de la propia autoridad, cuando ésta se encuentre legalmente facultada para ello.

Para los casos de transgresiones a las normas establecidas, las instancias pueden ser la denuncia, la querrela o la queja.

Nuestra Carta Magna reconoce como instancias únicas del proceso penal a la denuncia y a la querrela, al señalar en el segundo párrafo de su a. 16, que para librar orden de aprehensión se requiere el hecho de ser obsequiada por la autoridad judicial, previa denuncia o querrela de un hecho señalado por la ley como delito.

Carnelutti denomina a la instancia como información penal y la define, para los delitos perseguibles de oficio o los cuales pueden ser castigados sin iniciativa, como el acto que pone al Ministerio Público en condición de cumplir su oficio. Cuando la información es facultativa se llama denuncia y cuando es obligatoria se llama informe o parte señala el mismo. Empero, cuando la sanción exige tal iniciativa, la información del mismo se reserva exclusivamente al ofendido y la información toma el nombre de querrela.³¹⁵

³¹³ Es necesario diferenciar de ésta a la instancia concebida como el conjunto de actos comprendidos a partir del ejercicio de una acción en juicio y la contestación que se produzca, hasta dictarse sentencia definitiva.

³¹⁴ *Vid.* Humberto Briseño Sierra, *Derecho procesal*, 2a. ed., México, Harla, 1995, pp. 458-465 (Colección Juristas Latinoamericanos).

³¹⁵ *Vid.* Francesco Carnelutti, *Derecho procesal civil y penal*, trad. y comp. de Enrique Figueroa Alonzo, México, Pedagógica Iberoamericana, 1994, pp. 327-328 (Colección Clásicos del Derecho).

En lo particular, se puede entender por denuncia el acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la comisión u omisión de determinados hechos o actos, con objeto de que dicho órgano promueva las consecuencias jurídicas.³¹⁶

Para Briseño Sierra, quien denuncia no pretende que se acceda a lo pedido, simplemente hace saber a la autoridad la realización de un hecho o un acto, a los cuales la ley condiciona la emisión de una resolución.

Por su parte, la querrela es la facultad que posee el ofendido por el delito, para hacer éste del conocimiento de las autoridades y dar su consentimiento para su persecución. La manifestación de voluntad puede ser hecha por el representante legal del ofendido, siempre con su autorización. La querrela es un requisito de procedibilidad, junto con la excitativa y la autorización.³¹⁷

La querrela es una institución que presenta estrecha afinidad a la denuncia. Es un acto provocatorio en el cual su pretensión contiene una declaración de voluntad, puesto que el querellante ejerce la instancia para motivar al órgano legalmente facultado para iniciar el procedimiento con el objeto de determinar si existe alguna trasgresión al marco jurídico establecido. En México donde la Ley encomienda a la institución del Ministerio Público, como representante de la sociedad, la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, la querrela, que se formula ante él sólo inicia el procedimiento de averiguación. Toca al Ministerio Público estudiar la pretensión y determinar lo conducente.³¹⁸

Por su parte la queja³¹⁹ como instancia administrativa es una denuncia presentada contra la conducta indebida o negligente de algunos funcionarios o servidores públicos.³²⁰

La queja tiene con la querrela la similitud de la pretensión sancionadora. Pero si en la querrela los sujetos alcanzan una posición igualitaria ante la ley, en

³¹⁶ Vid. José Ovalle Favela, "Denuncia", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, t. II, D-H, pp. 1070-1071.

³¹⁷ Vid. Rafael Márquez Piñeiro, "Querrela", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. IV, P-Z, p 3141.

³¹⁸ Vid H. Briseño Sierra, *op. cit.*, pp. 462-463.

³¹⁹ Hay que diferenciar la queja administrativa de la queja como medio de impugnación procesal, que es regulado en los procesos civil, de amparo, fiscal y contencioso administrativo.

³²⁰ Vid. Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, "Queja", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. IV, P-Z, p 3139.

la queja se encuentra una disparidad, porque mientras el titular de la instancia es un particular, contra quién se presenta la queja es una autoridad o persona que actúa en una función pública.³²¹

La denuncia de las violaciones a los Derechos Humanos y la presentación de las quejas ante la Comisión Nacional tienen la connotación de instancia para los casos de transgresiones a las normas establecidas. En efecto, la propia Constitución concede facultad al Organismo Nacional Protector de los Derechos Humanos para conocer de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos.

I. Contenido

El a. 27 de la LCNDH contiene como principio procedimental la presentación por escrito de la queja, su suscripción y la identificación por parte del quejoso. Al señalar que la instancia respectiva deberá presentarse por escrito y al no admitirse comunicaciones anónimas, deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y no la suscribe en su primer momento.

La razón de estos requerimientos se fundamenta en la necesidad de contar con la adecuada identificación del quejoso, considerando que las quejas anónimas, no aceptadas por la ley, son aquellas no debidamente firmadas, las cuales no contienen, en su caso, huella digital o bien, carecen de los datos de identificación respectivos.³²²

De lo anterior se colige la necesidad de la suscripción de la queja propiamente dicha, para que al contar con los datos de identificación de quien presenta la queja, se inicie el acto de integración del expediente con los hechos, argumentos, pruebas y actuaciones relacionados con la queja.

Por otra parte, el mismo a. 27 de la LCNDH establece los casos de urgencia como excepción a la regla de la presentación escrita de la instancia. En este sentido, se autoriza a recibir las quejas por cualquier medio electrónico y aún por vía telefónica.³²³

³²¹ *Vid.* Humberto Briseño Sierra, *op. cit.*, p. 463.

³²² a. 81 del RICNDH.

³²³ a. 80.

La queja presentada bajo este supuesto jurídico deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, considerando a dicha ratificación como el acto por medio del cual se logra su perfeccionamiento. Los efectos que se derivan de la no ratificación en el tiempo establecido por la Ley, consisten en tener por no presentado el escrito de queja, enviándolo al archivo, lo cual no inhabilita a la Comisión Nacional, en el caso de que se considere conveniente, determinar de oficio con fundamento en la fracción II del a. 6o. de la Ley, la investigación de los hechos motivo de la queja, ni impedir que en una nueva oportunidad, el quejoso vuelva a presentar la queja.³²⁴

Otro aspecto de interés es el señalamiento que este precepto formula en relación con los casos urgentes. Si partimos del principio en el cual los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada,³²⁵ es ineluctable que genéricamente la violación de cualquiera de los Derechos Humanos es de atención urgente.

Sin embargo, se entendería que la urgencia depende del acto presuntamente violatorio de los Derechos Humanos y de la necesidad de una oportuna intervención para, conforme lo determinan las atribuciones de la Comisión Nacional, evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas o la producción de daños de difícil reparación a los afectados.

En este sentido, el a. 34 de la LCNDH señala que en casos de urgencia se podrá utilizar cualquier medio electrónico para poner en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables la queja respectiva y además, el plazo de 15 días otorgado por la Ley para su respuesta, podrá ser reducido. La determinación de la urgencia de un asunto el cual amerite reducir el plazo de 15 días para que la autoridad rinda su informe, corresponde al Presidente de la Comisión o a los Visitadores Generales. Además, se deberá establecer de inmediato comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable o con su superior jerárquico, para conocer la gravedad del problema y, en su caso, solicitar las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas.

³²⁴ a. 82.

³²⁵ <http://www.cndh.org.mx>.

Es indiscutible la existencia en el mundo fáctico de situaciones que por su propia naturaleza requieren de una atención especial. Tal es el caso de la urgencia, considerada en este caso como la necesidad apremiante de realizar actos que produzcan consecuencias irreparables. En este sentido, los supuestos normativos de algunos preceptos legales le conceden a la urgencia un trato especial, enfocado, principalmente, a facilitar la realización del acto requerido, sin la necesidad de cumplir todos los requisitos que, para un caso normal, establece la Ley, una vez establecida la regularidad deberán ser convalidados.

En este sentido, se tiene el precedente del párrafo quinto del a. 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que hace mención a la atribución concedida a la autoridad administrativa para que, en caso de urgencia, ordene la detención de una persona cuando se trate de delito grave así señalado por la ley, en el momento de existir el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, y cuando no se pueda acudir ante la autoridad judicial, por razón de la hora, lugar o circunstancia, para requerir la orden de aprehensión.

Esta situación la cual en un caso ordinario o de “no urgencia” contravendría el principio de legalidad señalado en el segundo párrafo del a. 16 constitucional, se entiende por la necesidad imperante de realizar la detención del presunto responsable de un ilícito penal, sin embargo, una vez superada la urgencia, la autoridad administrativa deberá poner inmediatamente al detenido a disposición de la autoridad judicial para determinar la procedencia de la detención y ratificarla u ordenar la inmediata libertad del detenido, según lo considere, volviendo las cosas a su cause jurídico normal.

Esta hipótesis jurídica de los casos urgentes contenida en el a. que nos ocupa, presenta dos consideraciones aplicativas. La primera relacionada con la definición de las características y tipología que se deben cubrir para considerar algún caso como urgente, y la segunda en relación con la vigencia o destino de la queja no considerada como urgente, pero la cual fuera presentada por algún medio electrónico o por vía telefónica.

En la primera consideración, referida a la problemática de la particularización del supuesto normativo de la urgencia, derivada de los requisitos para su calificación, es menester señalar que ni la LCNDH ni su RICNDH hacen referencia al respecto.

En el caso de urgencia reconocido por nuestra Carta Magna, relacionado con la detención de una persona por parte de la autoridad administrativa, a

pesar de la existencia de requisitos para llevar a cabo la detención, prevalece el carácter subjetivo de la determinación de la urgencia, en virtud de que la interpretación de algunos de ellos sigue siendo de naturaleza subjetiva como es el caso de calificar de fundado el riesgo de que la persona pueda sustraerse a la acción de la justicia y en ocasiones, hasta la valoración de las circunstancias en las cuales no se puede ocurrir ante la autoridad judicial para solicitar la orden de aprehensión.³²⁶

Para Ignacio Burgoa esta fórmula constitucional abre un ilimitado campo propicio al subjetivismo de las autoridades administrativas para atentar en contra de la libertad del gobernado, considerando que la calificación de urgencia se puede basar en la simple conjetura de la posible evasión de la acción de la justicia por parte del inculpado.³²⁷

No obstante lo anterior, en el caso los Derechos Humanos, se considera que sería conraindicado el intentar establecer las características en las que deben calificarse los casos de urgencia por la propia naturaleza de ellos. En este sentido, como se comentó anteriormente, la violación de los derechos fundamentales del ser humano, es asunto de vital importancia para la sociedad y por lo tanto son de urgente atención, además de que, el subjetivismo en la aplicación de este supuesto normativo no puede dar pie para atentar contra los derechos del gobernado. Desde siempre ha sido preconizada la importancia del reconocimiento, respeto y preservación de los derechos del ser humano recordemos las palabras de Don Ponciano Arriaga, vertidas en la sesión del 10 de julio de 1856 ante el Congreso Constituyente de 1856-57 “¡Ojalá y todas las autoridades y los ciudadanos todos, se levantaran como un solo hombre, creyendo que el ataque a las garantías de un individuo es un ataque a la sociedad entera!”.

La otra consideración para analizar brevemente sobre este tópico, es la relacionada con el destino de una queja presentada a través de un medio elec-

³²⁶ *Vid.* Tesis “Detención ordenada por el Ministerio Público bajo la hipótesis de urgencia. Es ilegal si para demostrar que no pudo ocurrir ante la Autoridad Judicial a solicitar la orden de aprehensión, se limita a hacer constar que estaba cerrado el local del Juzgado y nadie respondió a sus llamadas, pero resulta que ese día estaba considerado como inhábil”. Novena Época, Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t.: VIII, noviembre de 1998. Tesis: VI.4o.17 P., p. 522.

³²⁷ *Cf.* Ignacio Burgoa Orihuela, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 73.

trónico o telefónicamente y la cual es calificada como no urgente. Sobre el particular, la LCNDH y su RICNDH no establecen el trato que se le deberá dar a una queja presentada en estas circunstancias, sin embargo, consideramos la posibilidades de tratamiento.

El posible trato a la queja, presentada en esas circunstancias, consistiría en tener por no presentada la misma, en virtud de que no satisfizo el supuesto jurídico para poder ser presentada por medios electrónicos o telefónicamente, en cuyo caso si existe identificación del quejoso, se le debería notificar esta situación, con el objeto, de considerarlo conveniente, se presente a formular su queja en los términos establecidos para los casos “regulares” o “no urgentes”.

La ventaja de este procedimiento radica en el hecho de presentarse la circunstancia de que el quejoso no la ratificara, al tenerse por no interpuesta, existen las consecuencias jurídicas señaladas en el a. 83 del RICNDH, que se refieren a la posibilidad de que el quejoso presente la queja en otra ocasión, o bien, de ser considerado un asunto grave, el Organismo Nacional podrá investigar de oficio los hechos que se denuncian.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 16 y 102,
apartado B
LCNDH: aa. 6o., 25 y 34
RICNDH: aa. 80 a 83

Bibliohemerografía

BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho procesal*, 2a. ed., México, Harla, 1995
(Colección Juristas Latinoamericanos).
BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías
y amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1992.
CARNELUTTI, Francesco, *Derecho procesal civil y penal*, trad. Y comp. de
Enrique Figueroa Alonzo, México, Pedagógica Iberoamericana, 1994.
CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa,
1998.

- , *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y OVALLE FAVELA, José, “Queja”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. III, P-Z.
- LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.
- MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- MÁRQUEZ PIÑEIRO, Rafael, “Querella”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. III, P-Z.
- OVALLE FAVELA, José, “Denuncia”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, t. II, D-H.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Rodolfo Héctor Lara Ponte

ARTÍCULO 28. (*Atención de quejas a cualquier hora del día y de la noche*)

La Comisión Nacional designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche.

COMENTARIO

Es posible entrar al estudio del precepto legal antes citado, analizando en forma separada cada uno de sus elementos constitutivos, esto es:

- Personal de guardia.
- Para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes.
- A cualquier hora del día y de la noche.

En las actividades de atención a los quejosos realizadas por la CNDH, las tres hipótesis legales señaladas se materializan en las actividades encomendadas a la Dirección General de Quejas y Orientación de la propia Institución, la que, a su vez, cuenta en su estructura interna con una Dirección de Atención al Público, dentro de la cual están las Coordinaciones de Atención al Público y de Guardias, así como los departamentos de Oficialía de Partes y de Atención Telefónica, las cuales son propiamente los encargados de dar vigencia a este a. de la Ley, en la forma en que a continuación se precisa: respecto del personal de guardia encargado de recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes, señaladas en el a. en comento, la Coordinación de Guardias tiene como objetivo primordial, según lo establecido en el Manual de Organización de la Institución,³²⁸ atender fuera del horario de labores y en días inhábiles a quienes acuden a las instalaciones de la CNDH para plantear un problema o para solicitar asesoría jurídica o información en materia de Derechos Humanos; de igual manera, dentro de las funciones asignadas a esta Coordinación, se encuentra la de recibir la documentación entregada por los particulares a la Institución.

Con relación a la especificación legal, respecto de que el personal de guardia atenderá las quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche”, la Dirección General de Quejas y Orientación le da su debido cumplimiento al establecer dentro de sus objetivos, el de proporcionar las 24 horas, los 365 días del año, atención a quienes acudan a las instalaciones de este Organismo Nacional o se comuniquen vía telefónica para solicitar alguna información o asesoría jurídica.

El a. en comento encuentra su correlación en los aa. 26 y 27 del RICNDH, en los cuales se establecen las funciones y la estructura de la Dirección General de Quejas y Orientación.

Asimismo, el citado precepto legal está relacionado con otros dispositivos contenidos en diversos ordenamientos del derecho positivo mexicano y del derecho extranjero, como se aprecia a continuación.

El a. 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles³²⁹ establece que: “El tribunal puede habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa

³²⁸ Manual de Organización de la Dirección General de Quejas y Orientación, México, CNDH, 2001.

³²⁹ Código Federal de Procedimientos Civiles, México, Sista, 2001.

urgente que lo exija, expresando cual sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse”, lo anterior constituye un precedente del a. de la LCNDH, pues si bien no estatuye la atención a las personas durante las 24 horas del día, los 365 días del año, sí establece que se podrán habilitar, cuando la urgencia del caso lo determine.

De igual forma, nuestra Ley de Amparo establece en su a. 23,³³⁰ lo siguiente:

Puede promoverse en cualquier día y a cualquier hora del día o de la noche, si se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, así como la incorporación forzosa al ejército o armada nacionales, y cualquiera hora del día o de la noche será hábil para tramitar el incidente de suspensión y dictar las providencias urgentes a fin de que se cumpla la resolución en que se haya concedido.

Algo importante a destacar de este a. es que incluso obliga a otras dependencias a sujetarse a esta habilitación del horario, esto es:

Los jefes y encargados de las oficinas de correos y telégrafos estarán obligados a recibir y transmitir, sin costo alguno para los interesados ni para el gobierno, los mensajes en que se demande amparo por alguno de los actos enunciados, así como los mensajes y oficios que expidan las autoridades que conozcan de la suspensión, aún fuera de las horas del despacho y aun cuando existan disposiciones en contrario de las autoridades administrativas.

Continúa el precepto haciendo la siguiente prescripción:

La presentación de demandas o promociones de término podrá hacerse el día en que éste concluya, fuera del horario de labores de los tribunales, ante el secretario, y en casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, los jueces podrán habilitar los días y las horas inhábiles, para la admisión de la demanda y la tramitación de los incidentes de suspensión no comprendidos en el segundo párrafo del presente artículo.

Por otro lado, en la legislación extranjera, específicamente en la relativa a los ordenamientos que regulan la actividad de los organismos defensores de

³³⁰ *Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2001.

Derechos Humanos, también es posible encontrar disposiciones relacionadas con el personal de guardia y los horarios de atención al público, siendo la más explícita, la contenida en el a. 42 del Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador (decreto número 183), el cual dispone: “La Procuraduría establecerá turnos permanentes para atender a los denunciantes, para lo cual toda hora y todos los días serán hábiles”. De igual forma, el a. 67 del Reglamento citado establece: “para el cumplimiento de las atribuciones del Procurador, todos los días y horas son hábiles”.

Los diversos dispositivos legales señalados en el presente documento, así como las atribuciones conferidas a la Dirección General de Quejas y Orientación de la CNDH, ponen de manifiesto la naturaleza y razón de ser del a. 28 de la Ley, siendo éstas, lograr la eficacia en la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados desde el inicio mismo del problema, ya que para salvaguardarlos adecuadamente, no es posible sujetarse a horarios convencionales, por el contrario, deben velarse de manera permanente, “a cualquier hora del día y de la noche”, empeñándose en este cometido los recursos humanos necesarios.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 22 y 102, apartado B

Código Federal de Procedimientos Civiles: a. 282

Ley de Amparo: a. 23

RICNDH: aa. 26 y 27

Bibliohemerografía

CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

———, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Tomás Serrano

ARTÍCULO 29. (*Formularios para la presentación de la queja y orientación al quejoso*)

La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

COMENTARIO

Del estudio del precepto legal en comento, es posible determinar que se encuentra conformado por los siguientes elementos constitutivos:

- Existencia de formularios que faciliten el trámite.
- Orientación a los quejosos sobre el contenido de su queja.
- Oralidad en la presentación de la queja, cuando se trate de menores de edad o no puedan escribir.
- Servicios de un traductor cuando los quejosos no hablen o entiendan correctamente el idioma español.

El contenido del presente a. se circunscribe a las atribuciones conferidas a la Dirección General de Quejas y Orientación de este Organismo Nacional, toda vez que se sitúa precisamente en el momento de la presentación de una queja,

y además, por estar dentro de sus funciones, específicamente la de establecer las políticas de recepción y registro de las quejas.³³¹

Respecto del primer elemento de este a., los formularios mencionados en el mismo son sustituidos en la práctica por una rápida y eficaz atención al quejoso por parte de visitadores adjuntos de la Comisión Nacional adscritos a la Coordinación de Atención al Público, quienes asesoran a los quejosos en la elaboración de los escritos de queja o, en su caso, revisan los ya elaborados por los propios quejosos, también redactan las actas circunstanciadas que resulten de utilidad para sustentar la tramitación de las quejas, esto representa una clara ventaja sobre los formularios.

En lo relativo a la orientación que se les debe brindar a las personas sobre el contenido de su queja, el Departamento de Orientación cumple con la obligación contenida en este a. al orientar, auxiliar e informar a toda persona que acuda a las instalaciones de la CNDH, haciéndose consistir dicha citada orientación en que a la persona atendida se le explique la naturaleza de su problema y las posibles formas de solución, y en que se le proporcionen los datos del funcionario público (domicilio y teléfono) ante quien puede acudir con objeto de plantear su caso.

Los dos últimos elementos del presente a. señalan prerrogativas que la Comisión Nacional debe otorgar a las personas que, por razones de edad o de cultura, se encuentren limitadas en su capacidad de escritura o de manejo del idioma español, necesarias para la exposición de algún problema o para la presentación de una queja.

Cabe mencionar que las disposiciones contenidas en este a., se encuentran relacionadas con los numerales 26 y 27 del RICNDH, en los cuales se establecen las funciones y la estructura de la Dirección General de Quejas y Orientación.

De igual forma, existen diversos ordenamientos legales en nuestro sistema jurídico en los cuales aparecen dispositivos conformados por elementos similares a los establecidos en el a. 29 de la LCNDH; a manera de ejemplo, y respecto de la orientación que se debe brindar a un peticionario, el a. 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles³³² establece que: “si la demanda es

³³¹ Manual de Organización de la Dirección General de Quejas y Orientación, México, CNDH, 2001.

³³² Código Federal de Procedimientos Civiles, México, Sista, 2001.

obscura o irregular, el tribunal debe, por una sola vez, prevenir al actor que la aclare, corrija o complete, para lo cual se la devolverá, señalándole, en forma concreta, sus defectos. Presentada nuevamente la demanda, el tribunal le dará curso o la desechará”. En el presente caso, si bien es cierto, no se orienta al quejoso en el sentido de acudir ante otra instancia o servidor público, el cual deba conocer de su caso, si constituye un intento del legislador por tratar de orientar al quejoso respecto a las deficiencias que puede presentar su promoción.

Una relación más clara se presenta en otras leyes extranjeras relativas a organismos protectores de Derechos Humanos, tal es el caso del a. 17 de la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo Español,³³³ en el que se establece lo siguiente:

El Defensor del Pueblo registrará y acusará recibo de las quejas que se formulen, que tramitará o rechazará. En este último caso lo hará en escrito motivado, pudiendo informar al interesado sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción, en caso de que a su entender hubiese alguna y sin perjuicio de que el interesado pueda utilizar las que considere más pertinentes.

Otros ejemplos de esta correlación los constituyen el a. 2o. del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo,³³⁴ que a la letra dice: “el Defensor del Pueblo podrá aconsejar a la persona de la que proceda la reclamación que se dirija a otra autoridad”; el a. 20 de la Ley 24.284, del Defensor del Pueblo Argentino, establece:

Si la queja se formula contra personas, actos, hechos y omisiones que no están bajo la competencia del defensor del pueblo, o si se formula fuera del término previsto por el artículo 19, el Defensor del Pueblo está facultado para derivar la queja a la autoridad competente informando de tal circunstancia al interesado.

Asimismo, el a. 18 de la Ley número 7319, de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica,³³⁵ estipula: “La Defensoría de los Habitantes de la República registrará las quejas que se le formulen y acusará recibo de ellas. En caso de rechazo, éste se hará por acto motivado y se orientará al

³³³ Ley Orgánica 3/1981.

³³⁴ Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo.

³³⁵ Ley Número 7319.

quejoso sobre las vías oportunas para reclamar sus derechos, si lo considera necesario”; similar disposición se encuentra contenida en el a. 20 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de Perú,³³⁶ en donde establece:

las decisiones del Defensor del Pueblo sobre la admisibilidad de las quejas no son susceptibles de recurso impugnatorio alguno. En caso de rechazar la admisión a trámite lo harán por resolución debidamente motivada indicando, en su caso, cuáles son las vías procedentes para hacer valer la acción o reclamo, si, a su juicio, las hubiere.

Por otro lado, respecto de la oralidad en la presentación de las quejas, es posible localizar en el derecho comparado dispositivos similares al comentado, ejemplo de lo anterior, lo constituyen los aa. 26 de la Ley de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá,³³⁷ donde se precisa que “la Defensoría del Pueblo podrá recibir todas las quejas, orales o escritas, transmitidas por cualquier medio”; 25 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador,³³⁸ donde se menciona lo siguiente: “La denuncia puede ser presentada por escrito, en forma verbal o usando cualquier sistema de comunicación”; 17 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica³³⁹ consigna: “la intervención ante la Defensoría de los Habitantes de la República se solicitará sin costo alguno y sin formalidades especiales, de modo verbal o escrito”, y 19 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de Perú,³⁴⁰ que refiere: “excepcionalmente, el Defensor del Pueblo podrá dar trámite a las quejas formuladas verbalmente cuando las circunstancias del caso lo ameriten”.

Por lo que respecta a la presencia de un traductor, en los casos señalados por este a., la Comisión Nacional no cuenta con peritos traductores; no obstante lo anterior, en los casos en que se han requerido este tipo de servicios, se ha solicitado la colaboración de instituciones de educación superior, las cuales

³³⁶ Ley Número 26520.

³³⁷ Ley Número 7.

³³⁸ Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador.

³³⁹ Ley Número 7319

³⁴⁰ Ley Número 26520

cuentan con personal calificado en el manejo de lenguas extranjeras, así como del Instituto Nacional Indigenista, cuando la persona se expresa en alguno de los dialectos existentes en la República Mexicana.

Correlación de fuentes

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 22 y 102, apartado B
Código Federal de Procedimientos Civiles: a. 325
LCNDH: a. 29
RICNDH: aa. 26 y 27

Bibliohemerografía

- CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.
———, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.
LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.
MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Tomás Serrano

ARTÍCULO 30. (*Actas circunstanciadas*)

En todos los casos que se requiera, la Comisión Nacional levantará acta circunstanciada de sus actuaciones.

COMENTARIO*Introducción*

El a. 30 de la LCNDH se refiere exclusivamente a las actas circunstanciadas en las que se harán constar las actuaciones del personal de la Comisión Nacional. Para entender este a. es necesario definir dos términos:

- “Acta es un documento acreditativo de un evento o suceso, que se transcribe a papel para su mejor constancia”.³⁴¹ Al ser circunstanciada la acta debe contener, de manera detallada, la narración de las circunstancias o particularidades del asunto de que se trate.
- Actuaciones son actos de formación, integrados por la transcripción de un documento o de un hecho del que se quiere dejar la debida constancia (actos de documentación) y, por la unión de un documento previamente escrito a los autos o expedientes (actos de incorporación).³⁴²

I. Antecedentes

En relación con este a., el Poder Ejecutivo durante el proceso de elaboración de la Ley propuso lo siguiente: “En todos los casos se levantará la acta respectiva con los datos necesarios”. En la redacción definitiva del a. se especificó lo siguiente “en todos los casos que se requiera” con el fin de restringir el campo de ejercicio de la facultad para levantar actas; aunque así se abrió el marco discrecional del funcionario, esto le permite discernir en cual caso se levantará o no la respectiva acta. También se concentró la frase “acta respectiva con

³⁴¹ Gil-Robles y Pérez-Serrano, citados por Rafael de Pina, *Diccionario de derecho*, Porrúa, México, 1996, p. 46.

³⁴² Cf. Manuel Ossorio y Florit, “Actuaciones”, *Enciclopedia jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1979, t. I, A, p. 446.

los datos necesarios” en la definición sintética de “circunstanciada”, con lo cual se pretende indicar que un acta de este tipo siempre debe ser detallada y tener los datos completos y suficientes para un adecuado seguimiento del asunto tratado.³⁴³

El texto del a. 30 se ha conservado íntegro desde su publicación, con fecha del 29 de junio de 1992, la LCNDH.

Antes de la LCNDH, la Comisión Nacional solicitaba la presencia de un Ministerio Público para dar fe pública de varias declaraciones, ya fuera de los propios agraviados o de personas involucradas en los hechos. Aquí encontramos la interrelación entre la fe pública y las actas levantadas para hacer constar hechos en ejercicio de la misma. El investir de fe pública a los funcionarios de la Comisión Nacional en varias de sus actuaciones significó darle un rasgo de autonomía a este Organismo Nacional, aunque la fe pública se limitó solamente a los hechos consignados en la queja y respecto del procedimiento y tramitación de ésta.³⁴⁴

II. Crítica

En la LCNDH se mencionan dos tipos de actas: las actas generales, las cuales se levantan tanto en las sesiones ordinarias como en las extraordinarias y las actas circunstanciadas.

El proyecto de las actas de sesiones, de conformidad con los aa. 47 y 51, fracción I, del RICNDH, será propuesto por la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo y aprobado por este último. Por esto debe entenderse que quien está autorizado para levantar la acta es el mismo Secretario Técnico del Consejo Consultivo.

Con respecto a las actas circunstanciadas, la única disposición explícita en la LCNDH es la contenida en el a. en comento. A primera vista resalta la deficiente redacción del texto por medio de la cual se quiere dar a entender que una persona moral puede levantar un acta.

³⁴³ José Luis López Chavarría *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p. 99.

³⁴⁴ Cf. Emilio Rabasa Gamboa, “Comentarios sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del Simposio: Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p. 112.

El a. 6o. de la LCNDH enuncia las atribuciones de la Comisión Nacional, entre las cuales no se menciona el hecho de levantar actas. Éstas deben ser levantadas por el representante legal de una persona moral o por las personas autorizadas para ello en los estatutos o reglamentos. En el caso de la Comisión Nacional, el representante legal es el Presidente de la misma (a. 15, fracción I, LCNDH) y los autorizados para levantar actas son los que expresamente señalen la LCNDH o el RICNDH.

III. Casos de procedencia de levantamiento de actas circunstanciadas

Las actas circunstanciadas se levantan siempre en ejercicio de la función de recibir quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, consagrada en la fracción I del a. 6o. de la LCNDH.

1. Cuando una queja sea formulada por el quejoso a través de cualquier medio de comunicación electrónica o por teléfono, el funcionario que la reciba levantará acta circunstanciada de la misma.

La regla general establecida tanto por el a. 27, primer párrafo, de la LCNDH, como por el 80 del RICNDH es que toda queja debe presentarse en las oficinas de la Comisión Nacional, mediante escrito conteniendo la firma o huella digital del suscrito. La excepción sobre la admisibilidad de quejas por medios de comunicación únicamente es permitida en casos urgentes, siempre y cuando se cuente con los datos mínimos de identificación del interesado.

2. Las quejas escritas serán consideradas anónimas de conformidad con los aa. 27 de la LCNDH y 79 del RICNDH, cuando no estén firmadas, no contengan huella digital o no cuenten con los datos mínimos de identificación y las cuales no hayan sido ratificadas dentro del plazo de tres días siguientes a su presentación. En estos casos, se le hará saber al quejoso, preferentemente por vía telefónica, aunque también se puede usar cualquier otro medio de comunicación como telefax, telegrama o correo certificado, que debe subsanar su omisión. El funcionario que haga el requerimiento telefónico al quejoso debe levantar un acta circunstanciada.

3. Con respecto a asuntos calificados como urgentes, el a. 104 del RICNDH establece que el Presidente de la Comisión Nacional, los Visitadores Generales, los visitadores adjuntos o los funcionarios de las Visitadurías Generales deberán establecer de inmediato, comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable o con su superior jerárquico, para conocer la

gravedad del problema y, en su caso, solicitar las medidas necesarias con el fin de evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas. En este caso, se deberá levantar una acta circunstanciada, la cual se integrará al expediente respectivo.

4. En casos urgentes o no urgentes, el a. 105 del RICNDH señala que también deberá levantarse acta circunstanciada, siempre que algún funcionario de la Comisión Nacional entable comunicación telefónica con cualquier autoridad respecto de una queja. Dicha acta será anexada al expediente correspondiente.

5. El Visitador General, según el a. 117 del RICNDH, podrá requerir, por cualquier medio de comunicación escrita o electrónica a una autoridad presuntamente responsable que adopte medidas precautorias o cautelares. Cuando el requerimiento sea telefónico se levantará la acta circunstanciada respectiva.

6. Las declaraciones y hechos, los cuales tengan lugar o estén aconteciendo en presencia del Presidente de la Comisión Nacional, de los Visitadores Generales o los visitadores adjuntos, se harán constar en la acta circunstanciada levantada al efecto por el funcionario correspondiente, como indica el a. 111 del RICNDH.

IV. Acerca de los funcionarios que pueden levantar actas circunstanciadas

De la lectura de los aa. 80, segundo párrafo, 81, 104, 105, 111 y 117 del RICNDH, se desprende que las actas circunstanciadas pueden ser levantadas por los siguientes funcionarios:

- Presidente de la Comisión Nacional.
- Visitadores Generales.
- Visitadores adjuntos.
- Funcionarios de las Visitadurías Generales.
- Funcionarios de la Dirección General de Quejas y Orientación, que es la dependencia encargada de la función de recibir las quejas (a. 26 del RICNDH).

Tanto el Presidente de la Comisión Nacional como los Visitadores Generales, los visitadores adjuntos, los Directores Generales, los Directores de Área,

los Coordinadores de Programas Especiales, los Coordinadores de Procedimientos Internos adscritos a las Visitadurías Generales, así como el Director General de Quejas y Orientación, de acuerdo a los aa. 16 de la LCNDH y 111 del RICNDH, tienen fe pública en sus actuaciones para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades presentadas ante la Comisión Nacional. El a. 111 del RICNDH, difiere del a. 16 de la LCNDH, en cuanto que señala que los funcionarios mencionados tendrán fe pública en sus “funciones”, el cual es un término con una connotación distinta al de “actuaciones”. Este a. define a la fe pública como la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios, sin perjuicio del valor probatorio el cual en definitiva, se les atribuya de conformidad con los principios de la lógica y de la experiencia y en su caso de la legalidad, a fin de producir convicción sobre los hechos materia de la queja.³⁴⁵

La fe, como expresa Eduardo Couture, es la creencia que se da a las cosas dichas por la autoridad de una persona o por la fama pública. Pública quiere decir notoria, patente, manifiesta; la ven o la saben todos. “Fe pública” es en sentido literal “creencia notoria o manifiesta”.³⁴⁶ Es una cualidad atribuida por la legislación y la doctrina a los notarios o escribanos (en América Latina), al registrador de la propiedad, al secretario judicial y a los corredores de comercio, con respecto a la exactitud de lo visto, oído y percibido por sus sentidos. La fe pública no consiste en otra cosa sino en el hecho de que los documentos elaborados por los funcionarios autorizados para ello, hacen prueba plena respecto de su contenido, no sólo contra las partes involucradas, sino también en relación a terceros, salvo con las limitaciones que la ley consigna.³⁴⁷

Por virtud de la fe pública con la que están investidos los citados servidores públicos de la Comisión Nacional, las actas circunstanciadas elaboradas por ellos se convierten en documentos públicos. El documento público adquiere un valor representativo, cuya trascendencia, imperio y virtud, proviene de su autorización por quien en ejercicio de facultades específicas conferidas por el poder público, autentica su contenido y veracidad; adquiere valor de oposición

³⁴⁵ Cf. El a. 41 de la LCNDH.

³⁴⁶ Eduardo Couture citado por Eduardo Pallares, *Diccionario de derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1996, p. 369.

³⁴⁷ Cf. *Idem*, p. 370.

y credibilidad *erga omnes*, porque una vez cumplidas determinadas formalidades, este tipo de documento tiene la virtud de garantizar la autenticidad de los hechos narrados.³⁴⁸

Entre las definiciones de “actas” elaboradas por otros fedatarios públicos encontramos:

- El a. 125 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal define a la acta notarial como “el instrumento público original en el que el Notario, a solicitud de parte interesada, relaciona, para hacer constar bajo su fe, uno o varios hechos presenciados por él o que le consten, y que asienta en los folios de protocolo a su cargo con la autorización de su firma y sello”.³⁴⁹
- El párrafo segundo del a. 18 de la Ley Federal de Correduría Pública, que la define como la “relación escrita de un hecho jurídico en el que el corredor intervino con fe pública y que contendrá las circunstancias relativas al mismo. Las actas y pólizas autorizadas por los corredores son instrumentos públicos y los asientos de su libro de registro y las copias certificadas que expida de las pólizas, actas y asientos son documentos que hacen prueba plena de los contratos, actos o hechos respectivos”.³⁵⁰

V. Propuesta de Reforma

Aunque de la lectura integral de los aa. del RICNDH mencionados, se podría detectar a los funcionarios a quienes se les encomienda la elaboración de las actas circunstanciadas, consideramos que debería cambiarse la redacción del a. que nos ocupa, con objeto de especificar en una unidad conceptual, quiénes son los funcionarios legitimados o autorizados para levantar un acta en representación de la Comisión Nacional. Lo anterior es con objeto de delimitar dos supuestos: ¿todos los funcionarios de la Comisión Nacional pueden levantar actas circunstanciadas?, o ¿sólo los funcionarios investidos con fe pública

³⁴⁸ Cf. José Hiram Pozzo, “Fe pública”, *Enciclopedia jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1979, t. XII, Fami-Gara, pp. 64-65.

³⁴⁹ www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/index.php

³⁵⁰ www.cddhcu.gob.mx/leyinfo

están autorizados para ello? Es necesario definir esta situación en virtud de la importancia que pueden llegar a tener las actas circunstanciadas si se consideran documentos públicos.

Además, el señalar el hecho de levantar un acta “en todos los casos que se requiera” es muy vago y no dice mucho, por ejemplo, no se sabe si de las quejas orales presentadas por quejosos, los cuales no pueden escribir o son menores de edad o no hablan o entienden el español, se levantará un acta o sólo se llenará un formulario que les facilite el trámite.

En los aa. 57 de la LCNDH y 151 del RICNDH, en los cuales se habla sobre los requisitos de admisibilidad del recurso de queja, llama la atención que en casos urgentes la inconformidad pueda interponerse de forma verbal y no se señale que el funcionario deba levantar un acta circunstanciada al recibirla.

Correlación de fuentes

Legislación

Ley Federal de Correduría Pública: a. 18

Ley del Notariado para el Distrito Federal: a. 125

LCNDH: aa. 6o., 15, 16, 27 y 57

RICNDH: aa. 26, 47, 51, 79, 80, 81, 104, 105, 111, 117 y 151

Criterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Actuaciones judiciales, valor de las. (legislación del Estado de Michoacán); Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Octava; Fuente: *Apéndice de 1995*; Tomo: IV, Parte TCC; Tesis: 412; p. 279.

Rubro: Pagarés. Firma a ruego del avalista; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Octava; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Tomo: III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989; p. 518.

Bibliohemerografía

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

- OSSORIO Y FLORIT, Manuel, “Actuaciones”, *Enciclopedia jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1979, t. I, A.
- PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, 22a. ed., México, Porrúa, 1996.
- PINA, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 23a. ed., México, Porrúa, 1996.
- POZZO, José Hiram, “Fe pública”, *Enciclopedia jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1979, t. XII, Fami-Gara.
- RABASA GAMBOA, Emilio, “Comentarios sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del Simposio: Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión: www.cddhcu.gob.mx
- Comisión Andina de Juristas: www.cajpe.org.pe
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal: www.consejeria.df.gob.mx/gaceta
- Defensoría del Pueblo del Perú: www.ombudsman.gob.pe
- Vicepresidencia de la República de Bolivia. Plan Nacional de Integridad: www.integridad.gov.bo

Garbiñe Saruwatari Zavala

ARTÍCULO 31. (*Admisión de la instancia e identificación de autoridades presuntamente responsables*)

En el supuesto de que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

COMENTARIO

El precepto se caracteriza, al igual que los aa. 27, 28 y 29, por evitarles obstáculos —simplificarles— a los quejosos y agraviados, para presentar sus escritos de queja y así éstas puedan ser tramitadas por la CNDH.³⁵¹

Concretamente, el a. comentado salva el requisito —no previsto en los aa. que lo preceden ni tampoco en los consignados como “mínimos” en el a. 80 del RICNDH— consistente en identificar, dentro de los escritos de queja, a las autoridades presuntamente responsables de la violación denunciada a los Derechos Humanos. Este requisito de identificar a las autoridades o servidores públicos, a pesar de que no necesita ser satisfecho para admitir la queja, no deja de ser exigible durante su tramitación, ya que sólo se difiere su cumplimiento a un momento posterior. De esta manera, el precepto se limita a permitir la admisión de la queja, sin colmar el requisito de identificación. No obstante, para admitir la queja será necesario cumplir con las siguientes condiciones: no opere alguna causa que la haga improcedente (incompetencia, presentación extemporánea, litispendencia, etcétera) y logrando la identificación de las autoridades responsables durante la investigación de los hechos violatorios denunciados.

Valga lo expuesto anteriormente, para dejar sentado, en términos generales y a manera de introducción, el contenido del precepto en comento. Desentrañaré, a continuación, los aspectos derivados del mismo, los cuales, en mi opinión, entrañan cierta problemática y, por lo tanto, requieren una mayor explicación.

Como se hizo notar en los comentarios anteriores, el a. se enmarca en la fase de admisión de la queja. Esta fase, la cual está precedida por la presentación y radicación de la queja, es consecuencia de la calificación, llevada a cabo después de que es turnada a la Visitaduría General correspondiente.³⁵²

De la lectura del a. resulta claro que la falta de identificación de las autoridades no es óbice para admitir la queja, siempre y cuando ésta sea procedente y, a su vez, sea factible la identificación de las autoridades responsables a lo largo de la investigación.

³⁵¹ Vid. Emilio Rabasa Gamboa, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992, pp. 16.

³⁵² Vid. Los artículos 94, 95, 96 y 97 del RICNDH.

Sin embargo, hago notar, como primer aspecto problemático, que la identificación de las autoridades presuntamente responsables de una violación a los Derechos Humanos puede ser determinante para saber si es procedente —o no— la intervención de la Comisión Nacional. Ciertamente, examinar si la queja procede —o no—, obliga a centrar la atención, en principio, en el hecho de si las autoridades presuntamente responsables de la violación a los Derechos Humanos denunciada, pertenecen al ámbito federal en los términos de los aa. 3o., 6o., fracción II, inciso a), 7o. y 8o. de la LCNDH. Así pues, salta a la vista que el análisis de la procedencia de la queja, primera condicionante para su admisión, puede estar relacionada íntimamente con la segunda condición relativa, la de identificar a la autoridad responsable.

Como segundo aspecto problemático, destaco que el logro de la identificación durante la investigación de la queja, constituye un hecho de realización incierta. Por esta razón, difícilmente podrá preverse, al momento de decidir admitir o no la queja, si se conseguirá dicha identificación.

Pues bien, en cuanto a la primera de las problemáticas planteadas, debe tenerse en cuenta que es, precisamente, el carácter federal de las autoridades el que fija la competencia de este Organismo Nacional, conforme a lo dispuesto en los aa. 3o. y 6o. del texto legal referido. Asimismo, debe tenerse presente que la falta de competencia constituye una causa de improcedencia de la queja, tal y como se desprende del a. 33 de la LCNDH, en relación con los aa. 98 y 99 del RICNDH. Frente a esta situación es factible, a mi juicio, sostener que en los casos en los cuales, por falta de identificación de las autoridades, no sea posible determinar si la Comisión Nacional es —o no— competente, habrá de admitirse la queja tal y como lo ordena el a. en comento. Simultáneamente, también deberá solicitarse al quejoso o agraviado que aclare lo relacionado con la identificación de la autoridad, en acatamiento a lo dispuesto en el a. 37 de la LCNDH.

En lo que atañe al segundo aspecto problemático, será necesario, antes de decidir la admisión de la queja, el ponderar las probabilidades de que la identificación pueda lograrse a lo largo de la investigación, como ya se señaló anteriormente, el conseguir identificar a las autoridades condiciona esa admisión. Dicha ponderación habrá de efectuarse, antes de decidir sobre si admitir —o no— la queja, con base en los datos plasmados en ella. Sin embargo frente a esta limitante, en mi opinión, deberán, desde la fase de

admisión, agotarse los mecanismos previstos por la ley para al menos, tener una idea de si va a ser posible identificar a las autoridades presuntamente responsables durante la investigación. En este sentido, hay que tener en cuenta igualmente la solicitud de aclaración al quejoso o agraviado prevista en el a. 37 de la LCNDH.

Como apoyo de estas propuestas para resolver los aspectos problemáticos apreciados en el a. analizado, cobran relevancia, por una parte, lo dispuesto en el a. 90 del RICNDH. Efectivamente, como se desprende de la lectura de este numeral, para identificar a las autoridades presuntamente responsables de violar Derechos Humanos, el personal de la Comisión Nacional podrá valerse de los medios a su alcance y, a tales efectos, podrá pedir a las autoridades lo que se requiera de ellas y al quejoso o agraviado su participación correspondiente. A este respecto, no hay que perder de vista lo siguiente, cuando el quejoso no conteste, en dos ocasiones, a las solicitudes con objeto de aclarar su queja, se mandará al archivo por falta de interés (aa. 37 de la LCNDH y 91 del RICNDH). Tampoco se puede dejar al margen esto, a pesar de que el quejoso no quiera o no pueda contribuir con los requerimientos formulados por la Comisión Nacional, ésta podrá investigar de oficio el motivo de la queja, en términos de lo dispuesto en el a. 6o., fracción II, de la Ley.

Por otra parte, cobra relevancia para apoyar las propuestas lo establecido en los aa. 101 y 104 del RICNDH, pues el primero de ellos obliga al organismo a realizar todo lo necesario para integrar debidamente el expediente y resolver la queja. El segundo de los preceptos abre, por razones de urgencia, la posibilidad de entrar en contacto inmediato con las autoridades presuntamente responsables de la violación, antes de solicitarles el informe al cual se refiere el a. 34 de la LCNDH. Estos preceptos, a mi juicio, deben relacionarse con el a. 4o. de este mismo texto.

En efecto, este precepto prevé, esencialmente, que en los procedimientos únicamente serán exigibles las formalidades esenciales para documentar los expedientes y además “se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas”.

Y por último, esas propuestas justifican que en el a. 6o. del RICNDH, se indique sobre el personal de la Comisión Nacional lo siguiente “deberá procurar en toda circunstancia la protección de los Derechos Humanos de los quejosos”. Este señalamiento, desde mi punto de vista, habrá de ser interpretado en el

sentido de que cualquier trámite deberá efectuarse siempre considerando lo que favorece la protección de tales derechos.³⁵³

A mi parecer, dicho señalamiento constituye un punto de partida, pese a su previsión reglamentaria y como tal es útil para no olvidar que la determinación de proteger los Derechos Humanos en el a. 102 constitucional³⁵⁴ complementó una de las decisiones políticas fundamentales más importantes en nuestro país.³⁵⁵ Sin duda, ahora con la tendencia de expandir —con su internacionalización—³⁵⁶ la protección de esos derechos y aumentar el interés de que dicha protección sea más eficaz —como, por ejemplo, con la creación de la Corte Penal Internacional—,³⁵⁷ los países tendrán que asumir el compromiso de defenderlos de la mejor manera posible.

Tras esta reflexión, resta únicamente destacar que en el precepto motivo de este comentario se observa la intención del legislador de garantizar la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados. Ello a través de no impedirles el acceso para presentar una queja ante la Comisión Nacional, exigiéndoles formalidades que pueden ser colmadas durante el transcurso del procedimiento. Este modo de actuar permite establecer la congruencia existente en nuestro ordenamiento jurídico mexicano. Efectivamente, la ley reglamentaria de los aa. 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige la vida de otra de las instituciones destinadas a defender, en el ámbito jurisdiccional, los derechos de los gobernados, como lo es

³⁵³ Vid., en sentido similar, lo expuesto en Consejo de Europa, *¿Qué hace el Consejo de Europa en defensa de los Derechos Humanos?*, Estrasburgo, Sección de publicaciones del Consejo de Europa, 1979, p. 43, en relación con los artículos 17 y 18 del Convenio europeo de Derechos Humanos.

³⁵⁴ Vid., sobre el desarrollo legislativo de la protección a los Derechos Humanos en México, Jorge Madrazo, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 52, 53 y 54.

³⁵⁵ Vid. Jorge Carpizo, “Prólogo”, *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 7-8.

³⁵⁶ Vid. Jorge Carpizo, *Tendencias actuales del derecho: los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992, pp. 4 y ss.

³⁵⁷ Vid. José Luis Soberanes Fernández, “Foro internacional ‘La Soberanía de los Estados y la Corte Penal Internacional’”, *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, año 11, núm. 134, septiembre de 2001, pp. 7-9; Iván Fernando Barrales Alcántara, “El Tribunal Penal Internacional: desafíos constitucionales para México”, *ABZ. Información y Análisis Jurídicos*, México, año 6, núm. 125, noviembre de 2000, p. 18.

el juicio de amparo, el cual también establece una serie de excepciones a las formalidades normalmente exigibles. De esta manera, se aprecia un marcado interés del legislador para acercar la justicia a los gobernados, de tal suerte que previó normas con el objeto de facilitar el mismo permitiéndoles plantear sus probables violaciones sin formalidad alguna.

Del contenido del precepto comentado, se desprende una especie de suplencia de la deficiencia de la queja,³⁵⁸ la cual obliga a la CNDH a abrir la instancia respectiva y a investigar sobre la presunta violación, sin que medien requisitos insalvables.

Para efectos de la LCNDH, la suplencia a la cual me refiero difiere de la prevista en la Ley de Amparo,³⁵⁹ fundamentalmente por la diferencia de proce-

³⁵⁸ La suplencia de la deficiencia de la queja implica que el juzgador de amparo va a introducir a la litis aquellas omisiones en las cuales incurrió el quejoso al momento de formular sus conceptos de violación, para determinar la violación a sus derechos fundamentales (*vid.* Jorge Antonio Mirón Reyes, *El juicio de amparo en materia penal*, México, Porrúa, 2001, pp. 174 y ss.). Para observar los cambios en la regulación de dicha suplencia, *vid.* José Luis Soberanes Fernández, *La evolución de la ley de amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/CNDH, 1994, pp. 143-144.

³⁵⁹ A este respecto, resultan ilustrativas las siguientes tesis de jurisprudencia: “Leyes, amparo contra, en materia laboral. Falta de señalamiento de las autoridades responsables. Resulta infundado el agravio que formule el quejoso, consistente en que por tratarse material laboral, debe suplirse la deficiencia de la queja consistente en la falta de señalamiento de las autoridades que expidieron la ley tachada de inconstitucionalidad.” Tanto el artículo 107, fracción II, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el artículo 76 párrafos segundo y tercero de la Ley de Amparo, que repite el texto constitucional, señalan: ‘podrá suplirse la deficiencia de la queja cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de Suprema Corte de Justicia’, y ‘la de la parte obrera en materia de trabajo, cuando se encuentre que ha habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa’ Siendo éstos los dos únicos casos de suplencia de la queja en materia laboral, dado que “la falta de señalamiento de las autoridades responsables implica una violación a lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley de Amparo, en su fracción III, dicha deficiencia de la demanda no puede suplirse, por ser diversa a los casos previstos por la ley para que opere la suplencia de la queja”. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, Primera Parte, Tribunal Pleno, p. 945.

“Suplencia de la queja materia penal. No puede abarcar la alteración del acto reclamado imputándoselo a una autoridad diversa a la señalada. Aun cuando en materia penal debe suplirse la deficiencia de la queja conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción II, de la Constitución, y 76 bis, fracción II de la Ley de Amparo, ésta no opera para ser alterado el acto reclamado imputándosele a determinada autoridad, sino que tiene por objeto perfeccionar,

dimientos y por la naturaleza de la autoridad que la aplica; sin embargo, considero que el precepto en estudio permite hacer un símil de dicha institución, por el hecho de autorizar al organismo defensor de los Derechos Humanos a abrir la instancia respectiva, aún ante la ausencia de precisión respecto del servidor público presunto autor de la violación a los derechos fundamentales. De este modo, es claro, lo que interesa es llevar a cabo la investigación correspondiente y así establecer la existencia o no de dicha violación, para determinar quién o quiénes fueron sus autores.

Correlación de fuentes

Legislación

LCNDH: aa. 27, 28 y 29

RICNDH: a. 6o., 90, 91, 94-99, 101 y 104

Bibliohemerografía

BARRALES ALCÁNTARA, Fernando Iván, “El Tribunal Penal Internacional: desafíos constitucionales para México” *ABZ. Información y Análisis Jurídicos*, México, año 6, núm. 125, noviembre de 2000.

CARPISO, Jorge, *Tendencias actuales del derecho: Los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992.

———, “Prologo”, *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984.

CONSEJO DE EUROPA, *¿Qué hace el Consejo de Europa en defensa de los Derechos Humanos?*, Estrasburgo, Sección de publicaciones del Consejo de Europa, 1979.

MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

MIRÓN REYES, Jorge Antonio, *El juicio de amparo en materia penal*, México, Porrúa, 2001,

completar o aclarar las deficiencias en las cuales el quejoso haya incurrido al formular los conceptos de violación en su demanda de garantías, o incluso formularlos ante la ausencia de éstos, pero sujetándose estrictamente al señalamiento que aquél hubiera hecho de los actos y autoridades responsables”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Informe de Labores de 1988*, Segunda Parte, Tercera Sala, pp. 204-205.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *La evolución de la Ley de Amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/CNDH, 1994.

———, “Foro Internacional ‘La Soberanía de los Estados y la Corte Penal Internacional’”, *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, año 11, núm. 134, septiembre de 2001.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, Primera Parte, Tribunal Pleno.

———, *Informe de labores de 1988*, Segunda Parte, Tercera Sala.

Jorge Mirón Reyes

ARTÍCULO 32. (*Preclusión de otros derechos y defensas*)

La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

COMENTARIO

I. Antecedentes

En ejercicio de la facultad conferida por la fracción I del a. 71 constitucional, el licenciado Carlos Salinas de Gortari, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, presentó ante el H. Congreso de la Unión la iniciativa de LCNDH, en la cual se establecieron, entre otros conceptos, lo siguiente; la Comisión Nacional de Derechos Humanos había sido el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia y defensa de

los Derechos Humanos, misma que de ninguna manera podía ser considerada como una institución sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, por lo cual la figura del *Ombudsman* se conservaría al margen de la competencia de los órganos jurisdiccionales con pleno respeto a la división de poderes y a la independencia de los jueces y tribunales.

Asimismo señaló que dicha iniciativa partía del reconocimiento que el ordenamiento jurídico mexicano había establecido, por medio de una paulatina evolución, varios instrumentos tutelares de los Derechos Humanos encabezados por el juicio de amparo, entre estos también se contaban los procedimientos y recursos de carácter contencioso administrativo y las diversas instancias judiciales los cuales en su conjunto formaban un sistema integral para la protección de los intereses legítimos de los habitantes del país.³⁶⁰

Con lo anterior, el Ejecutivo Federal refrendó uno de los postulados que justificaron su iniciativa de reformas y adiciones al apartado B del a. 102 constitucional de 1992, al establecer en la misma que la Comisión Nacional se había estructurado a la manera de un *Ombudsman*, institución encaminada a la protección de los Derechos Humanos, pero de ninguna manera sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales, con lo cual la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no significaría, de modo alguno, la eliminación de las instituciones ni de los instrumentos existentes para la defensa de los intereses de todos los individuos.³⁶¹

En ese sentido, la iniciativa de LCNDH presentada por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión, dispuso en su a. 27, que la formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones emitidas por la CNDH, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni interrumpirán sus plazos preclusivos o de prescripción. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.³⁶²

³⁶⁰ Carlos Salinas de Gortari, *Iniciativa de Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Presidencia de la República, 1992.

³⁶¹ Mireille Roccatti, "La reforma del Estado en materia de Derechos Humanos: su trascendencia e impacto jurídico-social en México", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, año 9, núm. 110, septiembre de 1999, pp. 17-21.

³⁶² José Luis López Chavarría *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993, p. 99.

Al ser sometido este apartado de la iniciativa al análisis y discusión de la Cámara de Diputados, se manifestó que los procedimientos ventilados ante la Comisión Nacional no afectarían de ninguna manera el ejercicio de otros derechos, medios de defensa o acciones ejercitadas por los interesados y asimismo, se consideró conveniente agregar la figura de la caducidad al punto relativo a la formulación de quejas, denuncias, resoluciones y recomendaciones que emitiera la Comisión Nacional.³⁶³

Por último, el a. 32 de la LCNDH no ha sido modificado o reformado, desde su publicación en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992.

II. Análisis de disposiciones correlativas

1. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

El a. 109 constitucional establece que: “el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedirán leyes de responsabilidades de los servidores públicos, tendentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad”, imponiendo “mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones las cuales redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.

Asimismo señala que “la comisión de delitos, por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”, pudiendo aplicarse igualmente sanciones de carácter administrativo por los actos u omisiones que afecten el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyos procedimientos se desarrollarán de manera autónoma.³⁶⁴

2. De la Ley Federal de Protección al Consumidor:

El último del párrafo a. 1o. establece que:

³⁶³ Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, México, año I, núm. 19, junio 18, 1992, pp. 2613-2618.

³⁶⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, CNDH, 2001, pp. 135-136.

Los derechos previstos en esta ley no excluyen otros derivados de tratados o convenciones internacionales de los que México sea signatario; de la legislación interna ordinaria; de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes, así como de los derivados de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad.

El 4 de febrero de 2004, por reforma a esta ley, se añadieron otros principios básicos en las relaciones de consumo, entre los más importantes podemos encontrar la protección a la vida, salud y seguridad del consumidor.

3. Del Código Federal de Procedimientos Penales:

El a. 489 establece que:

La acción para exigir la reparación del daño a personas distintas del inculpado, de acuerdo con el artículo 32 del Código Penal [Federal], debe ejercitarse por quien tenga derecho a ello ante el tribunal de lo penal; pero deberá intentarse y seguirse ante los tribunales del orden común, en el juicio correspondiente cuando haya recaído sentencia irrevocable en el proceso, sin haberse intentado dicha acción, presentada por un particular. Esto último se observará también, cuando concluida la instrucción no hubiere lugar al juicio penal por falta de acusación del Ministerio Público y se promueva posteriormente la acción civil.

4. De la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

El a. 83 establece que:

Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas las cuales pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o cuando proceda intentar la vía jurisdiccional correspondiente.

En los casos de los actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos celebrados con los particulares, los cuales no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

5. De la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

El a. 6o. establece que:

Quando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal correspondiente, debiendo las autoridades a aludidas en el a. 3o. turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 1o., 40, 41, apartado B del 102, 109, 124 y 133

LCNDH: a. 27

Código Federal de Procedimientos Penales: a. 489

Ley Federal de Procedimiento Administrativo: a. 83

Ley Federal de Protección al Consumidor: a. 1o.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos: a. 6o.

Crterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Queja de queja. Irregularidad de la interposición en cuanto a su forma. Consecuencias. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Novena; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo: XIII, mayo de 2001; Tesis: IV.2o.p.c.11k; p. 1213.

Bibliohemerografía

CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

- , *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.
- LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.
- MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Gerardo Montfort

ARTÍCULO 33. (*Inadmisibilidad de la instancia y orientación jurídica al quejoso*)

Cuando la instancia sea inadmisibile por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

COMENTARIO

Introducción

El a. en comento consagra las instituciones genuinas del derecho procesal a saber: instancia, improcedencia, infundada e incompetencia, que en estricto derecho la actualización de cada una de ellas, acontecerá cuando se inobserven los requisitos formales de procedencia, que serán materia de examen en estas líneas.

Previo al análisis del alcance otorgado por la LCNDH a estas instituciones, conviene identificar sus conceptos.

I. Instancia

La doctrina señala que la instancia, es la conducta realizada por un particular o sujeto de derecho frente al órgano público facultado para conocer y resolver

los asuntos atribuidos por la propia legislación, ya sea judicial o administrativo, mediante la cual informa, pide, solicita o excita las funciones de la autoridad;³⁶⁵ al respecto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se constituye como órgano administrativo y autónomo uni-instancial, competente en la promoción, defensa y protección de los Derechos Humanos en la esfera federal, y bi-instancial para conocer y resolver de las inconformidades contra actos de las Comisiones estatales de Derechos Humanos.³⁶⁶

La instancia como conducta tiene el presupuesto de desencadenar el procedimiento mediante el cual se busca satisfacer una pretensión;³⁶⁷ al efecto son instancias la petición, la denuncia, la querrela, la queja, el reacertamiento o recurso administrativo y la acción.³⁶⁸ El medio para instar ante los órganos de defensa y tutela de los Derechos Humanos, particularmente ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos prevalece la queja³⁶⁹ —que si bien no constituye un genuino proceso— tiene como objeto indirecto la reparación de la violación, la pretensión sancionadora y el sujeto pasivo autor de los actos y omisiones es siempre una autoridad o servidor público.³⁷⁰

En este orden, para provocar el inicio de un procedimiento que busque proteger y defender los Derechos Humanos es menester la instancia como conducta. Sin embargo, para su admisión se deberán satisfacer las formalidades dispuestas por la norma como presupuestos de procedibilidad; en caso contrario, dará a lugar la inadmisibilidad de la misma y consecuentemente el procedimiento el cual se pretende realice el órgano público para obtener la satisfacción de un interés, no será posible.

³⁶⁵ Cipriano Gómez Lara, *Teoría general del proceso*, 8a. ed., México, Harla, 1992, p. 152.

³⁶⁶ a. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁶⁷ Humberto Briseño Sierra, *Compendio de derecho procesal*, México, Humanitas, 1989, p. 172.

³⁶⁸ Humberto Briseño Sierra, *Derecho procesal*, México, Cárdenas Editores, 1969, t. II, pp. 171 y 211.

³⁶⁹ aa. 25 y ss. de la LCNDH, y 75 y ss. del RICNDH.

³⁷⁰ aa. 102, apartado B, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 3o., párrafo primero, de la LCNDH.

II. *Improcedencia y falta de fundamento*

Lo manifiestamente improcedente o infundada, se actualiza cuando se advierta en la promoción notoria mala fe, carencia de fundamento³⁷¹ o inexistencia de pretensión,³⁷² o sea, que dentro del sujeto exista predisposición de ánimo con el propósito de obtener una ventaja injusta en perjuicio de otro sancionado por el propio derecho, su pedimento sea contrario a la legalidad o no se justifique en la misma, o no existan hechos que motiven la presunta violación a Derechos Humanos, respectivamente. Por su parte, los motivos manifiestos deben derivar del escrito de queja que permitan asegurar fácilmente, de su simple lectura la existencia de razones indudables de improcedencia, ya sea porque en la promoción se desprenda la falta de credibilidad objetiva y seria, que sea temeraria o cuestionable; en este caso, los mismos permitirán concluir los asuntos a través de un conocimiento observable a simple vista.

De corroborarse las condiciones del párrafo anterior, se rechazará de inmediato la queja y no será necesaria la apertura de un expediente.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en términos de su ley, cuando se presenten quejas notoriamente improcedentes o infundadas, no tiene la obligación jurídica para solicitar de oficio a los interesados las informaciones o aclaraciones necesarias, pues en sí mismo carecerían de materia; sin embargo, si de la lectura de la promoción surge fundadamente alguna duda o esta es confusa, la Comisión Nacional puede calificar el asunto como pendiente y procederá a solicitar las precisiones e informes al quejoso, y una vez recibidas procederá a acordar su inadmisibilidad o trámite respectivo.³⁷³ Por otra parte, es de indicarse que si tal cuestión, aún con sus defectos, es admitida a trámite no produce agravio alguno, toda vez que durante la secuela procedimental se encuentra latente la posibilidad de ser declarado de oficio o a petición de parte como improcedente o infundada.

En este orden, le corresponde analizar de oficio a la CNDH, el cumplimiento de los requisitos formales de procedencia en los escritos de queja.³⁷⁴ Por otra parte, previo a determinar que es infundada la instancia, es requisito de validez,

³⁷¹ Marco Antonio Díaz de León, *Diccionario de derecho procesal penal*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000, t. I, p. 1104.

³⁷² a. 93 del RICNDH.

³⁷³ a. 92, fracción VI, del RICNDH.

³⁷⁴ aa. 25 y ss., de la LCNDH.

la valoración y confrontación de los hechos reclamados por el órgano receptor de la queja, los hechos reclamados, en su caso, con las pruebas mínimas, las cuales aporten los promoventes o presuntos agraviados, lo que en rigor implica un examen de fondo de la cuestión planteada; se observa lo siguiente a diferencia del rigor jurisdiccional en el que para determinar si una pretensión es infundada, es requisito la admisión previa de la instancia, en tanto en el sistema de defensa de los Derechos Humanos no resulta así en virtud de que el a. comentado lo prevé de esa manera. En efecto, la ley autoriza a la Comisión Nacional a rechazar de inmediato la queja —de oficio y previa a la admisión de la instancia— para poner fin a la misma cuando estime que resulta infundada, es decir, que la petición no se encuentra justificada, permitida o tutelada dentro del sistema normativo mexicano.

A manera de ejemplos, conviene ilustrar la improcedencia de la instancia, cuando un particular presenta una queja de manera extemporánea³⁷⁵ ante la Comisión Nacional, y es infundada, en el momento mismo cuando se arguyan actos violatorios a un derecho humano con el cual no se cuenta, v. gr., una persona extranjera que reclame que no se le respeta su derecho a la propiedad dentro de la franja fronteriza, lo cual evidencía la falta de fundamento, toda vez que dicha persona carece del bien jurídico a tutelar.

III. Incompetencia

De igual forma, este a. señala que cuando de manera ostensible no se surta la competencia de la Comisión Nacional, actuará orientando al reclamante para acudir ante la autoridad o servidor público facultado legalmente para resolver el asunto. El tema de la competencia es extensivo al derecho procesal y al derecho público; se define como el ámbito, la esfera o el campo de acción determinada, señalada y limitada por el marco legal a un órgano público para desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.³⁷⁶

En este sentido, la CNDH, como órgano público, actúa dentro de las atribuciones, facultadas por su marco normativo, lo cual motiva que si recibe una

³⁷⁵ El a. 26 de la Ley establece el plazo para presentar quejas.

³⁷⁶ Cipriano Gómez Lara, *op. cit.* p. 174; Joaquín Escriche, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, con citas, notas y adiciones de Juan Rodríguez de San Miguel, UNAM, 1993, p. 309; Alfonso Noriega, *Lecciones de Amparo*, 6a. ed., Porrúa, México, 2000, t. I, p. 235.

denuncia sobre hechos presuntamente violatorios a Derechos Humanos y de su simple lectura se deduce con certeza indudable que versa sobre asuntos jurisdiccionales, conflictos entre particulares, electorales, laborales,³⁷⁷ quejas extemporáneas,³⁷⁸ asuntos de la competencia del Poder Judicial Federal³⁷⁹ o de las Comisiones estatales en primera instancia,³⁸⁰ agrarios,³⁸¹ ecológicos,³⁸² y las consultas formuladas por autoridades o particulares sobre la interpretación de los aa. de la Constitución y de las leyes,³⁸³ no podrá abrir un expediente; sin embargo, de hacerlo, en cualquier momento procedimental podrá pronunciarse declarando su incompetencia legal para continuar con el trámite. De particular importancia resulta la cualidad que distingue a la CNDH, en el sentido de que junto con el pronunciamiento de la incompetencia, tiene la facultad y obligación legal de orientar a los promoventes o agraviados para que ocurran mediante escrito ante el órgano legalmente facultado para conocer y resolver del caso concreto; que si bien así se informa al quejoso, también a dicha autoridad debe girársele un oficio solicitándole atender la pretensión del quejoso hasta ponerla en estado de resolución. Generosa es la experiencia acumulada en este rubro durante los 11 años de vida institucional de la CNDH, en virtud de esta potestad la cual ha tomado la forma de necesaria ante la carencia de instituciones públicas que la realicen y frente a una gran necesidad de dicho servicio a la población. Así, la Comisión Nacional, como órgano de la sociedad y defensor de ésta, cumple con sus acciones y multiplica la confianza social que la fortalece.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B

³⁷⁷ a. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los aa. 7o. de la LCNDH y 125 del RICNDH.

³⁷⁸ a. 26 de la LCNDH.

³⁷⁹ a. 10 del RICNDH.

³⁸⁰ a. 15 del RICNDH.

³⁸¹ a. 11 del RICNDH.

³⁸² a. 11 del RICNDH.

³⁸³ aa. 7o., fracción IV, de la LCNDH y 125 del RICNDH.

LCNDH: a. 3o., 7o., 25 al 42

RICNDH: aa. 10, 11, 15, 75, 93, 96 y 125

Bibliohemerografía

CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

———, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Luis Raúl González Pérez

ARTÍCULO 34. (*Solicitud de informes*)

Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.

COMENTARIO

Introducción

De conformidad con lo dispuesto por el a. 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CNDH es la autoridad moral fede-

ral facultada para garantizar el respeto pleno de los derechos fundamentales de todo ciudadano mexicano, dentro del sistema nacional no jurisdiccional.

Por ende, un punto toral en el procedimiento que se sigue ante dicho Organismo Nacional es el derecho de audiencia establecido en el a. 34 de la LCNDH, derecho el cual está sustentado en el a. 14, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese tenor, la idea de este documento, por cuanto hace al contenido del numeral aludido, es tratar de hacer una interpretación de cada uno de los enunciados que lo componen, destacando su importancia en el sistema jurídico mexicano.

Por ello, en este comentario se hace alusión brevemente a los antecedentes del a. 34, en el entendido de que es equiparable a la garantía de audiencia observada en todo procedimiento, sea de naturaleza penal, laboral, civil, administrativa, etcétera.

Asimismo, se hace un esbozo de la relación que guarda el a. 34 con algunos documentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Finalmente, se explica desde el punto de vista práctico la aplicación del citado a. en el orden jurídico mexicano, como punto fundamental para el inicio de las investigaciones que realiza el *Ombudsman* Nacional, por las quejas recibidas de los ciudadanos mexicanos, por la probable comisión de violaciones a Derechos Humanos atribuidas a servidores públicos del orden federal.

I. Antecedentes

En el entendido de que el a. 34 de la LCNDH establece el derecho de audiencia en favor de los servidores públicos calificados como presuntos responsables de violaciones a Derechos Humanos, y en equiparación a la garantía de audiencia, se puede afirmar que sus antecedentes históricos son los siguientes:

1. Derecho procesal penal hebreo

Se caracterizaba por el principio de que todo miembro del pueblo tenía el derecho de ser juzgado por el tribunal supremo llamado el *Sanedrín*, siguiendo las prescripciones jurídicas reguladoras del procedimiento instaurado a consecuencia de alguna acusación por la comisión de cierto hecho delictuoso.

Para que el tribunal pudiera imponer cualquier sanción de carácter penal, todo acusado, siendo hebreo, tenía el derecho de ser oído en defensa y de aportar las pruebas conducentes a ella ante los jueces de Israel, defensa asumida por cualquier miembro integrante del citado tribunal.

Tratándose de controversias de carácter civil, los sujetos contendientes podían designar de común acuerdo a un Juez-árbitro, a quien se encomendaba la importante función de dirimir las, siguiendo las reglas que los interesados podían libremente establecer, sin contrariar los postulados básicos que garantizaban la igualdad entre las partes y, sobre todo, el derecho de ser oído y de aportar pruebas.

2. Derecho inglés

En este sistema de justicia la garantía de audiencia se estableció en el a. 46 de la Carta Magna impuesta a Juan Sin Tierra en 1215, y estribaba en que ningún hombre libre podía ser privado de su libertad, de su vida o de sus bienes, ni desterrado, sin el juicio emitido por un tribunal integrado por sus pares o iguales socialmente hablando y de acuerdo con la ley de la tierra (*common law*).

3. Derecho español

Se encuentra una norma de gran relevancia en la que en forma expresa y categórica el rey Don Juan ordenó en Valladolid en 1448: “No se cumplan las reales cartas para desapoderar a alguno de sus bienes, sin ser antes oído y vencido”.

4. En México

Como antecedentes podemos apuntar que José María Morelos y Pavón incluyó la garantía de audiencia en el documento denominado *Los Sentimientos de la Nación*, la cual fue retomada por las Constituciones de 1824 y 1857, para quedar plasmada en forma definitiva en nuestra Carta Magna de 1917.

El a. 34 de la LCNDH en el marco jurídico nacional e internacional

El a. 34 de la LCNDH tiene su fundamento en el a. 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su párrafo segundo establece

la garantía de audiencia, para cuyo cumplimiento se ha insertado en todas y cada una de las leyes secundarias que norman los procedimientos en el sistema jurídico mexicano.

En ese entendido, el contenido del a. 34 es una garantía de seguridad jurídica en favor del servidor público; a nivel internacional tiene su fundamento en diversos documentos, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual establece en su a. 10: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

Si bien el a. citado se refiere a una acusación de tipo penal, es equiparable al procedimiento en materia de Derechos Humanos, por tratarse de quejas o denuncias de violación a los Derechos Humanos.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su a. XXVI, párrafo segundo, dispone: “Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le impongan penas crueles, infamantes o inusitadas”.

La idea de citar los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos es fundamental y demostrar que, en cualquier sistema de justicia de cualquier Estado democrático, existe la garantía de audiencia para quienes son parte en un procedimiento de cualquier naturaleza jurídica.

II. Aplicación del a. 34 de la LCNDH en el orden jurídico mexicano

Considerando que la audiencia consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a los expositores, reclamar o solicitar alguna cosa, y que es una garantía regulada por el a. 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su segundo párrafo.

La garantía de audiencia, como garantía de seguridad jurídica, impone a las autoridades del Estado la obligación frente al particular, de evaluar todos sus actos conforme a las exigencias implícitas en el derecho de audiencia. A su vez, esta se encuentra integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica concurrentes, las cuales son: a) un juicio previo al acto privativo; b) seguido ante tribunales previamente establecidos; c) con el cumplimiento de

las formalidades procesales esenciales, y d) conforme a las leyes vigentes, con anterioridad al hecho.

Ahora bien, el acto violatorio de la garantía de audiencia debe ser de carácter privativo, o sea, debe consistir en una merma o menoscabo en la esfera jurídica del particular o en un impedimento para el ejercicio de algún derecho.

En ese orden de ideas, de conformidad con lo establecido por el a. 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a todo ciudadano se le debe respetar su garantía de audiencia, pues en el a. aludido, en su parte conducente, se lee “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Partiendo de la base constitucional, tanto en nuestro sistema de justicia como en el ámbito internacional, en todo procedimiento sea de naturaleza penal, civil, laboral, mercantil o administrativa, un aspecto clave para conservar el Estado de Derecho es el respeto a la garantía de audiencia, siendo ésta la forma de “asegurar” que el ciudadano será juzgado con apego a la ley y al principio de justicia.

Luego entonces, el contenido del a. 34 de la LCNDH es de suma importancia para el procedimiento llevado a cabo por dicho Organismo Nacional para la investigación de presuntas violaciones a los Derechos Humanos atribuidas a servidores públicos del orden federal; de esta manera no se deja en estado de indefensión al servidor público, quien en ejercicio de sus derechos tiene la posibilidad de preparar su defensa ante cualquier tipo de imputación que el ciudadano le realice, al ver o sentir vulnerados sus derechos fundamentales.

Ahora bien, para hacer un análisis del a. mencionado, conviene desmenuzarlo en los enunciados que lo componen, teniendo así la posibilidad de emitir una opinión objetiva del mismo, con el único afán de destacar su importancia y facilitar a los lectores el manejo y entendimiento de la LCNDH.

El a. 34 de la LCNDH en su primer párrafo establece “Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica”, disposición de la cual se deriva que la Comisión Nacional tiene la obligación de remitir a la autoridad calificada como presunta responsable,

copia del escrito de queja, a efecto de que el servidor público esté en la posibilidad de desvirtuar los hechos imputados.

Aun tratándose de quejas tramitados de oficio, la CNDH debe acompañar copia de la nota periodística o hacer un resumen de los hechos, en los cuales se pueda observar claramente en qué consisten las presuntas violaciones a los Derechos Humanos.

En la actualidad no existe impedimento alguno por el cual el *Ombudsman* Nacional dé cumplimiento al párrafo aludido, toda vez que los avances tecnológicos hacen posible la comunicación inmediata, pudiendo hacer uso del teléfono, fax e internet.

Tomando en consideración que en los procedimientos seguidos ante la Comisión Nacional, como consecuencia de la probable responsabilidad, a quien se le podría privar de sus derechos es al servidor público, resulta aplicable por equiparación la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en favor de los particulares (en este caso del servidor público), debe declararse inconstitucional, es decir, otorgar la oportunidad de hacer su defensa y se le proporcione un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que la autoridad a cargo de la decisión final (aplicado a este trabajo sería la Comisión Nacional) dicte una resolución legal y justa.

Luego entonces, el primer párrafo del a. 34 de la Ley en comento impone a las cinco Visitadurías que conforman la Comisión Nacional el deber de adjuntar al oficio de petición de información una copia del escrito de queja, con lo cual se da cumplimiento a un requisito de procedibilidad, sin el cual bien podría excusarse la autoridad de rendir el informe correspondiente, bajo el argumento de que no se le exhibió el documento suscrito por el quejoso, cuya consecuencia sería que el trámite de la queja no sea expedito.

Este requisito es de suma importancia en el trámite de las quejas, pues su observancia obliga a que la Comisión Nacional actúe conforme a los principios de inmediatez, concentración y rapidez, consagrados en el a. 4o. del ordenamiento en comento.

El segundo párrafo del a. 34 de la LCNDH prevé:

En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo

de quince días naturales y por los medios que sean convenientes de acuerdo con el caso.

Lo cual significa que paralelamente a las funciones de la Comisión Nacional, las autoridades deben actuar en forma expedita en la rendición de informes.

Sin embargo, el contenido del párrafo en comento en correlación con el a. 113 del RICNDH, es contradictorio a los principios establecidos en el a. 40 de la Ley, ya que en el numeral 113, párrafo primero, se lee “Se podrá requerir hasta por dos ocasiones a la autoridad a la que se corrió traslado del escrito de queja para que rinda su informe o envíe la documentación solicitada... El plazo que deberá correr entre los dos requerimientos será de quince días contados a partir del acuse de recibo...”, es decir, las autoridades cuentan con un plazo de 30 días naturales para rendir el informe y documentos, en absoluta oposición a los principios de inmediatez, concentración y rapidez.

Tal vez convenga que la Ley establezca los plazos de acuerdo a la naturaleza de las quejas, con 15 días hábiles como máximo, a excepción de los casos en los cuales la autoridad no disponga de la información y requiera la colaboración de otras, verbigracia cuando para desvirtuar los hechos de la queja la Comisión Nacional necesita contar con copia de las constancias de una causa penal, cuya expedición es competencia exclusiva del órgano jurisdiccional; sin embargo, tal documento generalmente es solicitado a través de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a los Juzgados de Distrito.

Considero que lo expuesto con antelación es necesario para que el trámite de los expedientes de queja sea expedito en beneficio de los agraviados.

Finalmente, el a. 34, *in fine*, reza: “En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido”, dispositivo que es utilizado por la Comisión Nacional únicamente en los casos de presunta violación a Derechos Humanos de carácter grave o de lesa humanidad, fijando un término de tres o cinco días naturales, plazo que a mi criterio es muy acertado, ya que esto puede significar que el servidor público, probable responsable, se abstenga de vulnerar los Derechos Humanos del ciudadano.

La reducción del término puede beneficiar al agraviado, sobre todo si la Comisión Nacional solicita a las autoridades adoptar medidas cautelares, previstas en el a. 40 de la Ley, con lo cual se fomentaría que los servidores públicos, presuntos responsables, se conduzcan con apego a la ley, tanto en

los hechos violatorios que sean cometidos de forma inmediata como en los de tracto sucesivo.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 14 y 102, apartado B

LCNDH: a. 40

RICNDH: a. 113

Bibliografía

BAZDRESH, Luis, *Curso elemental de garantías constitucionales*, México, Jus, 1977.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1981.

———, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 1992.

Guillermo González

ARTÍCULO 35. (*Declinación de competencia*)

La Comisión Nacional, por conducto de su Presidente y previa consulta con el Consejo Consultivo, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

COMENTARIO

I. Antecedentes

Este precepto de la LCNDH se enmarca dentro del contexto de las disposiciones generales del procedimiento ante la Comisión. Este a. es de suma

importancia dentro del ejercicio de las atribuciones de la CNDH, en virtud de que presenta un planteamiento cuyo supuesto puede considerarse superior a la violación de los Derechos Humanos, cuando en principio, se preconiza la importancia de ellos.

Para poder comprender en toda su magnitud la importancia del contenido de este precepto, es necesario recordar la naturaleza de este Organismo Nacional.

Los organismos constitucionales autónomos surgen principalmente después de la Segunda Guerra Mundial, no obstante que desde finales del Siglo XIX habían sido teorizados. Derivado de la complejidad y problemática cada vez mayor de la función estatal ha sido necesario encontrar y poner en práctica nuevas formas de organización, actuación y distribución de funciones de los órganos públicos, enriqueciendo la teoría clásica de la división tripartita del poder, y encontrando en los organismos constitucionales autónomos un gran soporte.

Los organismos constitucionales autónomos, como su nombre lo indica, son creados por disposición expresa de la Constitución y es este máximo cuerpo normativo el que determina, además, su composición, integración y principales atribuciones, lo cual se constituye en una garantía institucional, la cual le impide al legislador ordinario afectar su ámbito de competencia y lo obliga a dotarlo de efectividad por medio de la expedición de la ley reglamentaria correspondiente.

Otra característica de este tipo de organismos radica en la atribución de funciones esenciales dentro del Estado, de tal manera que éstas se vuelven necesarias. Asimismo, se encuentran fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales, por lo que no se hallan adscritos ni jerárquicamente subordinados a ningún órgano o poder del Estado, por ello carecen de controles burocráticos en su labor técnica y deben gozar de autonomía financiera. En todo caso, su actuación es revisable en los términos establecidos en la Constitución.

En México, existen cuatro organismos constitucionales autónomos, los Tribunales Agrarios, en términos de la fracción XIX del a. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Banco Central, conforme lo establecen los párrafos sexto y séptimo del a. 28 de nuestra Carta Magna; el Instituto Federal Electoral, de acuerdo con la fracción III del a. 41 constitucional, y la CNDH.³⁸⁴

³⁸⁴ *Vid.* Miguel Carbonell, “Órganos constitucionales autónomos”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. III, I-O, pp. 2721-2725.

En este sentido, por determinación del Congreso Constituyente Permanente, la CNDH es un organismo constitucional, el cual posee autonomía de gestión y presupuestaria.³⁸⁵ Esto implica que su marco de actuación, en los ámbitos legal y presupuestario, se encuentra enteramente desligado de cualquier dependencia o entidad de la administración pública federal, así como de los Poderes Legislativo y Judicial,³⁸⁶ y se circunscribe exclusivamente a lo determinado por la Constitución y las normas que de ella emanen, esto es, es un organismo independiente de cualquier estructura o autoridad ajena a ella.

Ratificando lo anterior, lo establecido en el a. 4o. del RICNDH, establece que en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de sus atribuciones, la Comisión Nacional no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

Tomando en cuenta lo anterior, es necesario tener presente que las resoluciones emitidas por la Comisión, derivadas de los estudios y análisis respecto de las conductas de autoridades o servidores públicos, los cuales violan los Derechos Humanos, son recomendaciones públicas no vinculatorias,³⁸⁷ esto es, no tienen carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los que se dirigen, y no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efectos las resoluciones o actos en contra de los cuales se hubiera presentado la queja o denuncia correspondiente.³⁸⁸

La característica de la no vinculación de las resoluciones de la Comisión implica claramente su papel como un órgano no jurisdiccional con poder ejecutivo y, por lo tanto, no se sobrepone a cada uno de los poderes del Estado, sobre todo al Judicial.³⁸⁹

Estos dos elementos señalados anteriormente, la autonomía de la Comisión y la no vinculación de sus resoluciones, explican claramente que la eficacia de

³⁸⁵ a. 102, apartado B, cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁸⁶ Es importante tener en cuenta que si bien el presupuesto de estos organismos forma parte del presupuesto global de la Federación y es asignado por la Cámara de Diputados mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación que se expide anualmente, esto no implica dependencia.

³⁸⁷ a. 102, apartado B, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁸⁸ a. 46 de la LCNDH.

³⁸⁹ Cf. Lara Ponte, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 1993, pp. 195-198.

la actuación de la Comisión Nacional reside en la fuerza moral de las personas encargadas de encabezarla ante la opinión pública, su fuerza no se fundamenta en elementos coactivos; es más bien propositiva y de recomendación, dado que el prestigio público de su personal constituye un llamado de autoridad moral.³⁹⁰

Vistos los antecedentes que motivan el contenido de este precepto, es pues, claramente entendible considerar la importancia que representa la preservación de la imagen de honorabilidad y el prestigio de la imparcialidad y rectitud de la Comisión, aun frente a un hecho violatorio de Derechos Humanos, por lo cual, una vez analizado por el Presidente de la Comisión, conjuntamente con el Consejo Consultivo, puede declinar la competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la Institución.

En este sentido, el daño causado por la resolución de un asunto de violación a los Derechos Humanos a la autonomía o autoridad moral de la Comisión, sería mucho mayor que el provocado por la declinación de la competencia en la resolución de dicho asunto. Por ello, resulta ineluctable que la institución del *Ombudsman* goce de autonomía y autoridad moral, que constituyen las dos premisas fundamentales para garantizar la eficacia de su actuación. Es indiscutible, frente a la existencia de un interés particular, debe prevalecer el interés social.

En este sentido, la Tesis I.3o.P.5P, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito Judicial, “Suspensión. Procedencia en los casos de clausura ejecutada por tiempo indefinido”, ha sostenido el criterio de que el Juez de Distrito deberá negar la suspensión del acto reclamado, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación sufridas por el quejoso, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular del afectado.³⁹¹

³⁹⁰ Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 195-198.

³⁹¹ *Vid.* Tesis “Suspensión. Procedencia en los casos de clausura ejecutada por tiempo indefinido”, Novena Época, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: III, junio de 1996. Tesis: I.3o.P.5P, p. 955.

II. Contenido

Este precepto de la LCNDH presenta varias características en su redacción.

En términos de la doctrina jurídico-procesal, no se encuentran antecedentes respecto al sentido del término “declinar”, tal y como lo refiere el a. 35 de la LCNDH.

La acciones declinatoria, inhibitoria, la excusa y los impedimentos, implican un cambio de competencia y representan justamente eso que una autoridad que conoce de un asunto, se abstenga de hacerlo, para remitir los autos correspondientes a otra autoridad considerada competente.

En este sentido, se entiende por declinatoria la petición que una de las partes en un proceso jurisdiccional hace para declinar la competencia respecto de un asunto.³⁹² En este caso, se propondrá ante el juez a quien se considere incompetente, pidiéndole que se abstenga del conocimiento del negocio y remita los autos al que es considerado competente.³⁹³

La inhibitoria es la solicitud que formula una de las partes en un proceso judicial, a un juez para que, mediante el examen de los motivos expresados en ella, acepte conocer un proceso y se dirija al juez ante quien se encuentra en tramitación el juicio, expresándole que dicho juicio no es de su competencia y, por lo tanto, procede que se abstenga de continuar diligenciándolo y remita lo actuado a una autoridad superior, a efecto de que sea ésta la que determine cuál de ellas es competente para proseguirlo hasta su terminación.³⁹⁴ Se intenta ante el juez a quien se considera competente, pidiéndole que dirija un oficio al estimado como no competente, para inhibir y remitir los autos.³⁹⁵

La excusa es la manifestación, hecha por el juez, de la existencia de impedimentos para conocer y resolver con imparcialidad un asunto.³⁹⁶ En este

³⁹² Vid. Santiago Barajas Montes de Oca, “Declinatoria”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, t. II, D-H, p. 993.

³⁹³ Carlos Arellano García, *Teoría general del proceso*, 5a. ed., México, Porrúa, 1995, pp. 316-317.

³⁹⁴ Vid. Santiago Barajas Montes de Oca, “Inhibitoria”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. III, I-O, p 2041.

³⁹⁵ Vid. Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 316-317.

³⁹⁶ Vid. José Luis Soberanes Fernández, “Excusas”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, t. II, D-H, p 1621.

sentido, los impedimentos son las relaciones e intereses personales, tales como afecto, animadversión o interés en algún negocio, etcétera, que permiten presumir parcialidad en el juzgador.³⁹⁷ Tienen la finalidad de asegurar que jueces y otros sujetos se conduzcan con un mínimo de objetividad e imparcialidad en el proceso.³⁹⁸

Todas estas acciones y figuras jurídicas que se han comentado, implican la cesión, remisión o transferencia del conocimiento de un asunto a otra autoridad considerada competente. En el caso de lo determinado por el a. 35 de la LCN-DH, el declinar la competencia conlleva la no atención del asunto en cuestión, toda vez que en nuestro sistema jurídico no existe otra autoridad facultada, esto es, que sea competente para la resolución de presuntas violaciones a los Derechos Humanos cometidas por autoridades o servidores públicos federales. Sin embargo, es importante señalar que, además de dejar a salvo los derechos del quejoso para acudir a cualquier instancia administrativa o jurisdiccional competente, existe la posibilidad de elevar su queja a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.³⁹⁹

En este sentido, pudiera considerarse más afortunada la redacción del anterior a. 124 del RICNDH, que precisaba en su fracción X que no surtía la competencia de la Comisión tratándose de asuntos que vulneren su autonomía y autoridad moral. Sin embargo, denota una falta de técnica jurídica, pues colocaba este supuesto junto con los relativos a los asuntos jurisdiccionales, entre particulares, laborales, electorales, a los que son competencia del Poder Judicial de la Federación o de las Comisiones estatales de Derechos Humanos, y a los agrarios y ecológicos en los términos del a. 17 de la Ley, que son claramente asuntos sobre los cuales la CNDH no tiene competencia.

Efectivamente, una situación es ser incompetente para conocer de un asunto y otra muy distinta es abstenerse de conocerlo, siendo competente.

Caso de especial análisis sería el asunto en que se pudiera plantear la posible declinación de la competencia por parte de este Organismo Nacional fuera presentado mediante un recurso, esto es, que alguna Comisión local hubiera resuelto en ese sentido un asunto de la naturaleza de los analizados en este

³⁹⁷ *Idem.*

³⁹⁸ *Vid.* Humberto Briseño Sierra, *Derecho procesal*, 2a. ed., México, Harla, 1995 (Colección Juristas Latinoamericanos), pp. 624-631.

³⁹⁹ aa. 45 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y 23 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

precepto, y que el contenido de la resolución no fuera del agrado del quejoso o del agraviado y se presentara un recurso de impugnación.

En este sentido, el contexto normativo imperante en el actuar de la CNDH, no prevé nada al respecto; sin embargo, se considera que el espíritu del legislador, para hacer prevalecer la autonomía y autoridad moral de la Comisión, impone el considerar, en esos casos, que este Organismo Nacional también podría declinar la competencia por medio de su Presidente, previa la opinión del Consejo Consultivo.

Por otra parte, la intervención del Consejo Consultivo es de suyo, entendible, en virtud de que se tomará una decisión de una magnitud importante, por una parte, en el supuesto declinar de la competencia, se dejará desprotegida una situación en la cual existe una presunción de violación de Derechos Humanos, la segunda, se trata de la preservación de la autonomía y de la autoridad moral de la Comisión.

El Congreso de la Unión le ha concedido al Consejo Consultivo la facultad de conocer y opinar sobre las circunstancias que en un determinado asunto pueden atentar en contra de la autonomía o la autoridad moral de la Comisión y opinar sobre la posible declinación de la competencia; para preservarlas adecuadamente, en virtud de que este Cuerpo Colegiado tiene atribuciones consultivas y de decisión, ya que tiene facultades para intervenir en la establecimiento de lineamientos generales de actuación de la Comisión, de aprobación del Reglamento Interno del Organismo y de sus normas de carácter interno, así como para opinar sobre el proyecto de informe anual del Presidente y conocer del ejercicio presupuestal.

En este sentido, el Presidente de la CNDH, previa consulta al Consejo Consultivo, pudiera declinar la competencia de la Comisión en un asunto con el fin de preservar su autonomía o su autoridad moral. Cualquier tema polémico para la sociedad mexicana, que pudiera tenerla radicalmente dividida, implicaría que cualquiera que fuera la resolución tomada por la Comisión Nacional sobre el particular, ocasionaría que un alto porcentaje de la población estuviera en contra, poniendo para este sector en tela de juicio la autoridad moral de este Organismo Nacional.

Aun cuando el texto de la LCNDH y el de su RICNDH no hacen referencia al respecto, la dinámica de la sociedad, su desarrollo y evolución obligan a la constante modificación y adecuación de los distintos criterios que rigen la forma de pensar y la visión particular de cada integrante de la sociedad. De

ahí es evidente que los criterios, los cuales llevan en un momento determinado a la aplicación del a. 35 de la Ley y a la consecuente declinación de la competencia, puedan variar, por lo que los acuerdos tomados en este sentido no deberán sentar precedente para la resolución o atención posterior de asuntos con características similares.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 27, 28, 41 y 102, apartado B
LCNDH: aa. 17 y 46
RICNDH: aa. 4o. y 124 (del anterior)

Bibliohemerografía

- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría general del proceso*, 5a. ed., México, Porrúa, 1995, pp. 316-317.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, “Declinatoria”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, t. II, D-H.
- , “Inhibitoria”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. III, I-O.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho procesal*, 2a. ed., México, Harla, 1995 (Colección Juristas Latinoamericanos).
- CARPISO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.
- , *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.
- LARA PONTE, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 1993.
- LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.
- MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Excusas”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, t. II, D-H.

Rodolfo Héctor Lara Ponte

ARTÍCULO 36. (*Conciliación y resolución inmediata de las violaciones*)

Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de Derechos Humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente y, en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

COMENTARIO

A pesar de que el precepto en comento se refiere al momento de la admisión de la queja, y por ello debe relacionarse con lo dispuesto en los demás artículos versados sobre ese momento, esencialmente trata, como se puede observar, sobre la conciliación.⁴⁰⁰

⁴⁰⁰ El verbo conciliar significa, según la Real Academia Española, “componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre sí”, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 1992, t. I, p. 531.

La conciliación, tal y como lo establece la fracción IX del a. 125 del RICNDH, constituye una forma de solucionar las quejas y, por tanto, una causa de conclusión de los expedientes⁴⁰¹ abiertos tras la presentación, radicación y admisión de aquéllas.

El numeral ahora analizado especifica que el primer momento en el cual debe proponerse la conciliación es desde la admisión de la queja, pudiendo hacerlo el Presidente, el Visitador General, los visitadores adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional de la Comisión Nacional. Esta admisión, a nuestro modo de ver, por disposición del a. 94 del RICNDH acontece después de la radicación de la queja; esto es, posteriormente de ser recibido por la Dirección General de Quejas y Orientación. Por tanto, la admisión de la queja, tal y como se desprende del a. 97 del Reglamento mencionado, es consecuencia del acuerdo de calificación de la misma, efectuada, en términos de lo dispuesto en los aa. 95 y 96 de ese texto legal, una vez que dicha queja se remite a la Visitaduría General donde fue turnada por parte de la Dirección General mencionada.

El precepto en comento establece de manera imperativa que los servidores públicos de la CNDH, propondrán la conciliación a la autoridad señalada como presunta responsable de la violación a los Derechos Humanos, para lo cual deberán contactarse de inmediato con ella. Sin embargo, de la lectura del a. 119 del RICNDH, se desprende —concretamente de la expresión “el asunto no podrá someterse al procedimiento de conciliación”— lo siguiente, la propuesta de conciliación queda a criterio del Visitador General al cual le haya correspondido el trámite de la queja. Asimismo, se desprende que, a tal efecto, habrá de atender a que las presuntas violaciones referidas en la misma no constituyan “atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto”. Respecto de este tipo de violaciones, conviene advertir la necesidad de atender lo dispuesto en el a. 88 del RICNDH.

⁴⁰¹ Eduardo Pallares explica que la conciliación tiene lugar “cuando una de las partes reconoce plenamente las pretensiones de la contraria. Lo propio de la conciliación es que evita un pleito futuro o se termina uno presente por avenencia de las partes, por su mutuo acuerdo y sin necesitar la intervención jurisdiccional del conciliador”, *Diccionario de derecho procesal civil*, 12a. ed., México, Porrúa, 1979, pp. 168.

Ello en virtud de que este precepto se refiere a las infracciones graves contra los derechos fundamentales, haciendo mención de las violaciones de lesa humanidad, así como de aquellos ataques a los bienes descritos anteriormente que atenten en contra de la comunidad o de grupo social en su conjunto. Así entendidos los preceptos últimamente mencionados, no cabe, a nuestro parecer, ninguna duda acerca de que existe coincidencia entre la gravedad de las violaciones determinadas como consecuencia del número de afectados y la que tienen, por sí mismas, las violaciones de lesa humanidad, como resultado igualmente de la cantidad de personas agraviadas o en contra de las que se atenta, éstas derivan de la frase “comunidad o grupo social en su conjunto”.

Además, desde nuestro punto de vista, las violaciones en cuestión implican un ataque contra la vida y la integridad física y psíquica, lo que es especialmente grave y debe interpretarse en relación con lo dispuesto por los aa. 40 de la LCNDH y 117 del RICNDH, tales implicaciones se deben apreciar, por ser los presupuestos para solicitar las medidas precautorias o cautelares. Es decir, me refiero a que el daño producido por las violaciones pueda ser de difícil o imposible reparación -con lo cual, al consumarse dichas violaciones, el daño será irreparable- o la restitución al agraviado en el goce de sus Derechos Humanos tenga estas mismas características (difícil e imposible).⁴⁰²

Así pues, deberá reflexionarse acerca de proponer un procedimiento de conciliación, a pesar de que existan esperanzas de “lograr una solución inmediata del conflicto” planteado en la queja, cuando lo urgente sea solicitar medidas precautorias o cautelares a la autoridad señalada como responsable de la violación, por presentarse o preverse alguno o ambos de sus presupuestos. Esto es, cuando sea inminente o, por lo menos, pueda preverse el daño producido, al consumarse la violación, sea de difícil o imposible reparación; en el caso

⁴⁰² *Vid.* sobre la equiparación entre la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo y la medidas precautorias o cautelares Juventino V. Castro, *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1974, pp. 497-501; del mismo autor, *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, México, Porrúa, 1998, pp. 52 y ss. Sobre tal equiparación, es ilustrativa la siguiente tesis de jurisprudencia: “Suspensión. La consecuencia natural del fallo que concede la suspensión es que el acto reclamado no se ejecute y que las autoridades responsables se abstengan de continuar los procedimientos que tiendan a ejecutarlo; y si no lo hacen, sus actos constituyen un desobedecimiento a la suspensión, pues los alcances de ésta son impedir toda actuación de las autoridades responsables para ejecutar el acto que se reclama”. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988*, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, p. 3017.

de que estas mismas características se presenten o, por lo menos, sean previsibles respecto a la restitución en el goce de los Derechos Humanos, habrán de solicitarse tales medidas, en vez de proponer una conciliación.

Por otra parte, la propuesta de conciliación de intereses entre el agraviado y la autoridad señalada como responsable de la presunta violación cuenta con otra limitante para poder formularse; esta limitante, tal y como lo establece la parte final del primer párrafo del precepto analizado, operará siempre y cuando llegue a estimarse que la conciliación está “dentro del respeto de los Derechos Humanos que se consideren afectados”.

En relación con lo transcrito anteriormente, es necesario, a nuestro juicio, atender, primeramente y como punto de referencia, a la efectiva restitución en el goce, disfrute y ejercicio del derecho humano violado, por ser esta el efecto esencial que deben tener las medidas contenidas en una recomendación, conforme a lo previsto en el a. 44 de la Ley. Las recomendaciones, como se verá más adelante, constituyen la forma de conclusión de expedientes de queja más significativa y trascendental para resolver el conflicto planteado en la quejas y, por ello, es importante destacar su principal efecto (la restitución) como punto de referencia. Por tanto, objetivamente este efecto también puede alcanzarse a través de una conciliación, ya que ésta implica una solución de mediación⁴⁰³ entre dos partes enfrentadas por un conflicto de intereses. Teniendo en cuenta, por una parte, que, pese a la falta de imperatividad de las recomendaciones, las autoridades señaladas como responsables en una queja generalmente tratan de evitar la emisión de una recomendación por la Comisión Nacional en su contra. Y, por otra parte, resulta obligado resaltar que el personal de dicho organismo nacional, de acuerdo con lo establecido en el a. 6o. del RICNDH, “deberá procurar, en toda circunstancia, la protección y restitución de los Derechos Humanos de los quejosos”.

Consecuentemente, en nuestra opinión, la limitante para proponer la conciliación referida en el a. examinado debe ser entendida en los siguientes términos: no se podrá ir en contra de nada de lo que signifique el derecho humano violado, si con ello se deja de proteger el mismo o el quejoso o agraviado no manifiesta su plena conformidad con la solución planteada al

⁴⁰³ Así, Jorge Madrazo, “Los Derechos Humanos en México”, Fernando Cano Valle y Alfredo Toral, coords., *Jornada sobre Derechos Humanos en México (Memoria)*, México, CNDH, 1991, p. 72.

conflicto generado por la violación. Para recabar esa conformidad, tal y como se expone en el a. 122 del RICNDH, el visitador adjunto que tramite la queja, antes de presentar una propuesta de conciliación a la autoridad señalada como responsable en la misma, está obligado a dar aviso al quejoso o agraviado de la posibilidad de plantear esta propuesta, explicando su procedimiento y sus ventajas. También, por mandato de este último precepto, el visitador adjunto está obligado a mantener informado al quejoso o al agraviado de lo que se vaya consiguiendo para materializar la conciliación con la autoridad responsable, hasta finalmente concluir la.

En lo que atañe al segundo párrafo del a. examinado, se advierte fácilmente de su lectura, establece las actitudes que la autoridad responsable puede asumir ante la propuesta de conciliación y sus posteriores consecuencias.

Efectivamente, la primera de las actitudes es la solución satisfactoria del conflicto generado por la violación denunciada en la queja. Esta consecuencia claramente apunta al acuerdo por parte del quejoso o el agraviado, con la propuesta planteada, por la Comisión Nacional a la autoridad responsable y que ésta la acepte, comprometiéndose a cumplirla.

Como se desprende de los aa. 121 y 122 del RICNDH, el pronunciamiento sobre la aceptación o no de la propuesta de conciliación por parte de la autoridad está sujeto aun plazo de 15 días naturales y deberá hacerlo por escrito, remitiendo las pruebas o evidencias estimadas como pertinentes.

Respecto de esas probanzas, el a. 124 del RICNDH dispone que las mismas podrán estar encaminadas a comprobar la inexistencia de las violaciones a los Derechos Humanos denunciadas en la queja o, bien, la causa o causas de incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de dichas violaciones. Sin embargo, estas dos menciones sobre los aspectos acerca de los que pueden versar las pruebas o evidencias aportadas por la autoridad responsable, no limitan, a nuestro parecer, la posibilidad de ésta, al haber aceptado la conciliación, para que ofrezca las que acrediten o puedan acreditar el cumplimiento de los términos de la misma. Es decir, la autoridad responsable puede ofrecer las evidencias estimadas como pertinentes para desvirtuar cualquier hecho en torno a la violación del derecho humano, atribuido en la queja, pero deberá probar, por lo menos, que está en condiciones de cumplir con la propuesta de conciliación cuando la hubiere aceptado.

Del mismo modo, la autoridad responsable si bien está obligada, de acuerdo con lo dispuesto en el a. 121 del RICNDH, a aportar las pruebas o evidencias

junto con la respuesta formulada a la propuesta de conciliación, también, tal y como lo establece el a. 124 de ese texto reglamentario, puede hacerlo en cualquier momento de la tramitación del procedimiento conciliatorio.

En lo que concierne a la segunda actitud, el allanamiento⁴⁰⁴ de la autoridad o autoridades responsables, implica también haber expresado conformidad con la propuesta de conciliación formulada. No obstante, esta conformidad, de acuerdo con lo que significa el allanamiento en el ámbito procesal, puede llegar a no ser absoluto⁴⁰⁵ respecto a la conciliación propuesta. Ello conduciría necesariamente a que el personal de la Comisión Nacional informe, por así ordenarlo el a. 122 del RICNDH, al quejoso o agraviado sobre la aceptación parcial de la propuesta, antes de archivar el expediente.

Una tercera actitud —no prevista en la Ley, sino en el a. 123 del RICNDH— es la no aceptación de la propuesta de conciliación por parte de la autoridad responsable. En este caso, como lo precisa este precepto, de inmediato se preparará el proyecto de recomendación.

Tras exponer las tres actitudes que puede adoptar la autoridad responsable frente a una propuesta de conciliación, únicamente resta referirnos a lo que procede si la autoridad, a pesar de haber aceptado tal propuesta, no la cumple.

Si bien es cierto en este supuesto no hay duda acerca de si es procedente reabrir el expediente con la recepción del aviso de incumplimiento hecho por el quejoso o agraviado, queda a criterio de la CNDH decidir sobre la reapertura. Para ello, habrá de tenerse en cuenta, por una parte y primeramente, que el incumplimiento no se haya concretado después de los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta conciliatoria, y, por otra parte, se debe verificar si tal incumplimiento es total. En este caso previsto en el a. 121 del RICNDH, estará, a nuestro juicio, más justificado resolver en el acuerdo dictado como consecuencia del aviso de incumplimiento tanto la reapertura del expediente, como el tomar medidas para que la autoridad asuma plenamente el compromiso de la conciliación.

⁴⁰⁴ Para Eduardo Pallares, allanarse implica “conformarse con una resolución o con la pretensión del colitigante” (*op. cit.*, p. 80).

⁴⁰⁵ *Vid.* Fernando Flores García, “Allanamiento”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1985, t. I, pp. 132 y 133.

Correlación de fuentes

Legislación

LCNDH: a. 44

RICNDH: aa. 6o., 88, 94 al 97, 117, 119, 121, 122, 124 y 125

Bibliohemerografía

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes.

CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1974.

———, *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, México, Porrúa, 1998.

FLORES GARCÍA, Fernando, “Allanamiento”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1985.

MADRAZO, Jorge, “Los Derechos Humanos en México”, en Fernando Cano Valle y Alfredo Toral (coords.), *Jornada sobre Derechos Humanos en México (Memoria)*, México, CNDH, 1991.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, 12a. ed., México, Porrúa, 1979.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa Calpe, t. I, 1992.

José Antonio Bernal Guerrero

ARTÍCULO 37. (*Aclaración de la queja y la falta de interés del quejoso*)

Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

COMENTARIO

Introducción

El a. 37 hace referencia al caso particular en que la queja al momento de su presentación no tiene los elementos que la Comisión Nacional considera necesarios para su intervención, en dicho caso se expedirá requerimiento al quejoso para que aclare, especifique o abunde en su escrito de queja.

En la situación en que no contestase el quejoso dentro de los siguientes dos requerimientos, se procederá al envío de la queja al archivo, por presentarse la falta de interés del quejoso.

I. Antecedentes

El a. en estudio tiene fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su a. 102, apartado B, menciona que la Comisión “conocerá 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”.

La redacción del a. en comento es idéntica a la expresada en la ley publicada en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992, por ello no ha tenido reformas.

A efecto de obtener una mejor comprensión de este a., y para atender a su contenido e interpretación en el contexto de esta ley, consideramos de gran importancia proceder al estudio de los elementos que lo conforman.

II. La queja

Una definición de esta institución la proporciona el ilustre constitucionalista doctor Héctor Fix-Zamudio:

Puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales... Se ha regulado en el ordenamiento mexicano como un medio para imponer sanciones disciplinarias, por lo que en realidad no tiene carácter procesal sino administrativo.⁴⁰⁶

⁴⁰⁶ Héctor Fix-Zamudio, “Queja”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, UNAM, 1991, t. IV, P-Z, pp. 2644 y 2645.

La CNDH es un organismo público autónomo creado para proteger a los ciudadanos de la República de las violaciones cometidas en contra de sus Derechos Humanos por la administración pública de la nación. A efecto de cumplir con su principal objetivo, la ley la ha dotado con la facultad de emitir recomendaciones públicas, las cuales aunque no tienen fuerza coercitiva, encuentran sustento para su efectividad en primera instancia en la autoridad con la que cuentan aquellos que las emiten, así como en la publicidad que de las mismas se hace.

Para que la Comisión pueda cumplir con esta importante tarea, la legislación de la materia estableció un procedimiento para conocer y atender las quejas de los particulares por presuntas violaciones en contra de sus Derechos Humanos. Con el fin de conocer más sobre este procedimiento, le sugerimos al lector que consulte los aa. referentes al mismo, puesto que hacer un análisis del procedimiento de tramitación de la queja, excede los alcances del presente comentario.

Para el estudio del a. en comento es necesario conocer la legislación que faculta a los particulares para presentar una queja ante la Comisión Nacional, la cual, con miras a ser atendida y estudiada, deberá contar con ciertos elementos a los que la ley les ha dado el carácter de indispensables para la integración del expediente respectivo. Abrimos un paréntesis para establecer lo siguiente, el procedimiento contemplado por la LCNDH difiere de los procedimientos jurisdiccionales, sobre todo, por la sencillez y rápida tramitación encomendados por su ley; sin embargo, debe revestir ciertas formalidades para su tramitación, lo que se traduce a la larga en una mayor seguridad jurídica para el quejoso.

De acuerdo con el RICNDH la queja deberá presentarse mediante escrito en el que consten los datos generales del interesado, entendiéndose por tales: el nombre, los apellidos, el domicilio y, en su caso, el número telefónico de la persona que está interponiendo la queja. El escrito deberá presentarse firmado por el interesado y cuando éste no pueda o no sepa firmar deberá imprimir su huella digital, con lo cual hace patente su interés en el estudio del asunto y posterior tramitación de la queja.

Estos requisitos son esenciales, toda vez que la Comisión no procede al estudio de quejas anónimas; ante la existencia de un sujeto indeterminado la CNDH estaría imposibilitada para procurar una conciliación o una posible reparación de los derechos violados al quejoso por parte de servidores públicos.

No obstante lo anterior, la Comisión prevé ciertas excepciones a la formalidad de la presentación de la queja por escrito, en atención a la urgencia del caso concreto, dejando al quejoso en la posibilidad de interponer una queja por medios electrónicos e incluso por teléfono, llegando al extremo de permitir la interposición de la queja en forma oral, siempre condicionándolo a ratificarla en un término que no deberá exceder de tres días hábiles.

Otro elemento esencial, a la luz del estudio de la legislación, es el término previsto por la ley para la interposición de la queja. Dicho término es el de un año contado a partir del cual se hubiera iniciado la ejecución de los hechos estimados como violatorios o que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos.

Este requisito establecido por la ley resulta de gran importancia; antes de dar entrada a la queja en cuestión, la CNDH deberá cerciorarse de que la queja se está interponiendo en el plazo previsto en este precepto, lo anterior, en nuestra opinión, puede deberse a lo siguiente, en algunas áreas de la administración pública los expedientes se guardan por el plazo de un año, siendo integrado en dichos expedientes toda la información relativa al acto reclamado. Es de suma importancia que la autoridad responsable de la violación pueda contar con toda la información necesaria para poder elaborar el informe, el cual, por ley, debe presentar ante la CNDH para dar contestación a la queja imputada por el quejoso.

De acuerdo con el manual electrónico para la presentación de la queja ante la Comisión Nacional, ésta debe contener además de los datos generales, una narración de los hechos considerados violatorios de los Derechos Humanos, y establecer el nombre de la autoridad presuntamente responsable. Esta narración, de ser posible, deberá ser acompañada de todos los documentos con que la persona cuente para comprobar la violación de sus Derechos Humanos.

Este requisito tiene su principal fundamento en el hecho de que el quejoso pueda acreditar ante la Comisión Nacional la existencia de la conducta a impugnar. Por esta razón el ofrecimiento de pruebas resulta de suma importancia.

Para el maestro Santos Azuela⁴⁰⁷ la prueba se explica como la averiguación y la demostración legal sobre la verdad de las cuestiones debatidas en el juicio o bien sobre los hechos y actuaciones conocidos como litigiosos. Se infiere que la intención de la prueba es producir en el ánimo del juzgador, la

⁴⁰⁷ Héctor Santos Azuela, *Teoría general del proceso*, México, McGraw-Hill, p. 191.

certidumbre deseada sobre la existencia o no de los hechos, centro y fuente de la controversia.

A este respecto Carnelutti⁴⁰⁸ afirma que la prueba jurídica de los hechos controvertidos implica que probar no quiere decir necesariamente demostrar la verdad de los hechos, sino determinar o fijar los hechos mismos.

A partir de la relación presentada por el quejoso sobre los hechos controvertidos, la CNDH debe determinar su competencia en el asunto, siendo ostensible el concepto de violación a los Derechos Humanos del quejoso.

No obstante en el caso de que el quejoso no pueda identificar a la autoridad responsable de la violación de sus derechos, la CNDH deberá admitir la queja, sujeta a la condición de lograr dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

Consideramos que esto constituye una suplencia de la queja tácita, ya que la ley no cataloga como tal el auxilio ofrecido al quejoso por la Comisión Nacional para la identificación de la autoridad responsable.

No obstante lo anterior, en caso de que la CNDH no cuente con los elementos necesarios para conocer del asunto, puede requerir al quejoso para que aclare su queja. Por requerimiento debemos entender “intimación que se dirige a una persona para que haga o deje de hacer alguna cosa, o para que manifieste su voluntad en relación a un asunto”.

La LCNDH no establece en forma alguna las formalidades que deberá revestir el citado requerimiento, lo cual consideramos es una omisión a suplir, puesto que el particular debe conocer en todo momento las formalidades a las que ha de sujetarse con objeto de que la CNDH le dé entrada a su queja y, en caso de no cumplir con dichas formalidades o de no presentar la documentación requerida en el tiempo establecido, la queja corre el riesgo de terminar en el archivo por falta de interés, lo cual significa la conclusión de su expediente, toda vez que del contenido del a. 125 del RICNDH se desprende que la falta de interés del quejoso, es una de las causas por las cuales el expediente podrá ser concluido, tal y como está previsto en la fracción VI del citado precepto.

Por virtud de dicho requerimiento la Comisión Nacional puede solicitar al particular la presentación de documentos u otros elementos que ayuden a aclarar los hechos materia de la queja.

⁴⁰⁸ Francesco Carnelutti, *La prova civile*, Roma, Athenaeum, p. 36, citado por Cipriano Gómez Lara, *Derecho procesal civil*, México, p. 98.

Cuando la autoridad le ha requerido al particular la aclaración de su queja, en caso de no aclarar las deficiencias de la misma, la CNDH cuenta con un plazo de 30 días naturales para emitir un nuevo requerimiento, al no encontrar respuesta del quejoso se enviará la queja al archivo dando fin al expediente, tal y como lo especifica el a. 91, mencionando que el plazo referido se contará a partir de la fecha del acuse de recibo del primer requerimiento. Si el quejoso no contesta dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha del acuse de recibo del segundo requerimiento, se enviará la queja sin más trámite al archivo por falta de interés del propio quejoso.

El interés al que hace mención la LCNDH puede entenderse como la “ventaja, material o moral, derivada a favor de una persona en virtud del ejercicio de un derecho cuya titularidad le corresponda”.⁴⁰⁹ En conclusión la ley establece una presunción *iuris tantum* en el sentido de que el quejoso ya no tiene interés en la intervención de la CNDH para el conocimiento del asunto. No obstante lo anterior, la ley faculta al quejoso para solicitar de la Comisión Nacional la reapertura de un asunto. Para tales efectos, el visitador adjunto realizará un estudio del caso concreto remitiendo un acuerdo razonado al Visitador General, quien, en su caso, está facultado para decidir sobre la reapertura del mismo.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 2o., 4o., 25 a 27; 29, 31, 33, 36 y 38
RICNDH: aa. 76, 80, 81, 91, 108 y 125

Bibliohemerografía

BECERRA BAUTISTA, José, *Introducción al estudio del derecho procesal civil*, México, Cárdenas, 1977.
CARNELUTTI, Francisco, *La prova civile*, Roma, Atheneum, 1947.
GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho procesal civil*, México, Oxford, 2001.

⁴⁰⁹ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*, 17a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 446.

- , *Teoría general del proceso*, México, Harla, 1996.
- LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Manual para la calificación de hechos violatorios de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1998,
- SANTOS AZUELA, Héctor, *Teoría general del proceso*, México, McGraw-Hill, 2000.

Juan Manuel Méndez Godínez
Alma Puente Montelongo
Yuria Saavedra Álvarez
Yanette Gutiérrez Zúñiga

ARTÍCULO 38. (*Rendición de informe por autoridad señalada como responsable y consecuencias en el caso contrario*)

En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

COMENTARIO

Introducción

El a. en comento prevé de manera general lo que contendrá el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables de una violación a

los Derechos Humanos y las consecuencias acarreadas por su incumplimiento, refiriéndonos a ello en este orden.

I. Antecedentes

El Decreto por el cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial* el 6 de junio de 1990, dispuso en su a. quinto, fracción VI, como facultad del Presidente de ese Organismo, solicitar a cualquier autoridad del país la información sobre posibles violaciones a Derechos Humanos; en el mismo sentido lo previsto por el a. 21, fracción I, del RICNDH, entonces publicado en el *Diario Oficial* el 1 de agosto de 1990.

En ninguno de los casos se hizo referencia sobre el contenido de dicho informe, aún más, en un principio ninguna de las autoridades requeridas había presentado documentos de este tipo.

Por otro lado, la cuestión era concreta, qué se podía informar respecto a la imputación hecha a un integrante de su personal sobre la violación a los Derechos Humanos de la persona en este caso agravada.

Tanto en el proyecto de LCNDH, en la propuesta de la misma hecha por el Ejecutivo, así como en la ley aprobada y publicada en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992, se creyó conveniente incluir los dos aspectos en comento, estableciéndolos en el a. 38.

Finalmente, en el Decreto publicado en el *Diario Oficial* el 26 de noviembre del 2001, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LCNDH, este a. no sufrió modificación alguna.

II. Contenido del informe

El *Diccionario de la lengua española* y el *Diccionario enciclopédico de derecho usual* coinciden en que un informe es una representación detallada sobre un acontecimiento, en una segunda acepción puede incluir una opinión o dictamen y en una tercera tiene que ver con la defensa de las partes en el juicio ante un juez o tribunal.

Asimismo, el *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia mexicanas* agregan además de los elementos de la tercera acepción, lo siguiente “la exposición será al tiempo de la vista”.⁴¹⁰

Por otro lado, José Roberto Dromi señala que el contenido de los informes “comprende un mero relato y exposición de los hechos sin contener elementos de juicio, o un juicio concreto sobre el supuesto objeto de la consulta”.⁴¹¹

De lo anterior, podemos concluir que el informe al cual se refiere el a. 38 es de opinión y, en su caso, valorativo por lo siguiente:

- En primer lugar se trata de declarar sobre sucesos anteriores y no del momento de la rendición del mismo, y
- Sobre actos de autoridad legalmente o de hecho,⁴¹² esto concuerda con los aa. 6o., fracción II, inciso a) de la LCNDH y 2o., fracción VI, del RICNDH, por lo que debe llevar la fundamentación y motivación de éstos, ya que sirve a la propia autoridad para reflexionar sobre la conducta u omisión en que incurrió y a la Comisión Nacional para conocer la verdad histórica y, en su caso, legal de los hechos motivo de la queja.

Cuando una autoridad sea señalada como responsable de una violación a los Derechos Humanos deberá incluir en su informe lo mencionado en el primer párrafo de la disposición citada.

Aunque en esa disposición no aparecen enumerados, esto se hace para facilitar la explicación en el orden encontrado en el mismo, cabe mencionar que el tercero debería ir en primer lugar.

1. Los antecedentes del asunto motivo de la queja

Los hechos y circunstancias que dieron pie al momento de cometer una violación, ya sea por una acción o una omisión y por lo tanto incurrir o no en la infracción de la normatividad.

⁴¹⁰ Antonio de J. Lozano, “Informe”, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia mexicanas*, México, Tribunal Superior de Justicia, 1991, t. II, p. 651. (Col. Clásicos del Derecho Mexicano)

⁴¹¹ José Roberto Dromi, *Instituciones de derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1983, p. 312.

⁴¹² *Vid. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, octava parte, tesis 53, p. 98.

2. Los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados

Los actos u omisiones impugnados en tanto puedan considerarse como actos de autoridad de acuerdo con el a. 2o., fracción VI, del RICNDH.

El a. 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la garantía de que nadie puede ser víctima de un acto de molestia por parte de una autoridad, sino mediante mandamiento escrito en el cual funde y motive la causa legal del procedimiento.

Así nuestra Carta Fundamental dispone esta obligación cuando se trata de actos de las autoridades, y a decir del doctor Héctor Fix-Zamudio, “la fundamentación es la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoye la aplicación de los preceptos normativos”,⁴¹³ si en el caso los hubo para justificar la actuación del servidor público.

En cuanto a la motivación es entendida como “las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento”.⁴¹⁴

El doctor Fix-Zamudio refiere en cuanto a lo antes mencionado, lo siguiente “se ha extendido la exigencia de que el juez examine y valore los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados en el proceso”.⁴¹⁵

3. Si existieron los actos u omisiones impugnados

La motivación va relacionada con este punto, ya que no se trata de evidenciar a la autoridad, sino de tener presente cuáles son las fallas en el servicio ofrecido para enmendarlas y no se vuelvan a repetir.

Entonces, si existe el error de haber violado los Derechos Humanos de una persona, se debe reconocer y buscar la forma de resarcir los daños causados y, si es posible, restablecer el estado legal de las cosas.

⁴¹³ Héctor Fix-Zamudio, “Sentencia”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. IV, P-Z, p. 3440.

⁴¹⁴ *Id.* La jurisprudencia con el rubro Fundamentación y Motivación, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Parte: III, marzo de 1996, Tesis: VI.2o.J/43, p. 769.

⁴¹⁵ Héctor Fix-Zamudio, “Sentencia”, *op. cit.*, p. 3440.

4. Los elementos de información que se consideren necesarios para la documentación del asunto

Una vez lograda esta conciencia y en caso de violación o no de los Derechos Humanos, se aporta lo necesario para que los elementos que lleven a una determinación sean completos.

Este requisito es general, y se preguntaría cuál fue el objeto de listar lo anterior, es que si no se requiere de forma expresa los tres puntos anteriores podrían no incluirse en el informe recibido por la Comisión Nacional, provocando imprecisiones.

Finalmente, la petición escrita de estos informes es individual en cada caso, ya que, además de contener los puntos señalados, se requiere a la autoridad, mencionada como responsable, la documentación o pruebas consideradas como indispensables por el visitador adjunto encargado del trámite de la queja, conforme al a. 97 del RICNDH, para luego proponer a su superior inmediato la determinación que estime pertinente.

La importancia del contenido del informe radica entre otras razones, en las siguientes.

- Soportes documentales que integran un expediente y autonomía de gestión

El a. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distinguió a la CNDH atribuyéndole como naturaleza jurídica, entre otras características, que tuviera autonomía de gestión, misma conforme a la clasificación de autonomía hecha por Emilio Rabasa Gamboa esta institución contaba entonces y cuenta ahora con una de carácter técnico, entendida como “la capacidad jurídica fundamental para individualizar las normas constitucionales y legales sobre la materia de los Derechos Humanos que se expresará por medio de una Recomendación, acuerdo de no responsabilidad o [determinación] sobre cualquiera de los recursos de inconformidad”,⁴¹⁶ y para lograr esta individualización es necesario contar con los soportes ofrecidos para la integración de un expediente, en el cual consta lo investigado en torno al dicho

⁴¹⁶ Emilio Rabasa Gamboa, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992, p. 31.

inicial de un quejoso y depende del contenido de la petición de informes y de que la autoridad requerida los envíe.

- Fines de esos soportes documentales como resultado de la investigación, a. 42 de la LCNDH

Cuando existe o no una violación a Derechos Humanos debe demostrarse, lo cual se hará con constancias documentales y pruebas, las cuales obren en el expediente iniciado en la Comisión Nacional y permitan elaborar conclusiones base de aquello que se va a recomendar. Como el doctor Jorge Carpizo refiere “la única verdad que existe para un *Ombudsman* es aquella que se deriva del expediente y de las pruebas que el mismo contiene, mismas que valora de acuerdo con la ley, la equidad y su conciencia”.⁴¹⁷

- Credibilidad en la CNDH

Aquellas personas que intervengan en el trámite de una queja sobre la violación de Derechos Humanos tendrán conocimiento y confianza sobre lo determinado por este Organismo Nacional en cada caso, al conocer el esfuerzo de integración, investigación y propuesta de determinación hecha por los visitadores adjuntos.

III. Consecuencias de la falta de rendición del informe o del retraso injustificado

El segundo párrafo del a. 38 prevé dos tipos de consecuencia en caso de falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como del retraso injustificado en su presentación, apercibimiento reiterado en los aa. 104, segundo párrafo, y 114 del RICNDH, los cuales consisten en:

- El efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

⁴¹⁷ Jorge Carpizo, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, CNDH-UNAM, 1993, p. 51.

Tal efecto es una disposición manejada de tiempo atrás, tanto los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897, a. 800⁴¹⁸ y de 1908, a. 731,⁴¹⁹ como la Ley de Amparo de 1919, a. 73, último párrafo,⁴²⁰ los cuales la contenían y la misma continúa en la vigente de 1936, a. 149.

Es factible que la razón obedezca para establecer un compromiso de las autoridades señaladas como responsables para su cumplimiento, también, como refiere el doctor Héctor Fix-Zamudio en relación con el informe en el amparo social agrario, “debe considerarse como una carga de las autoridades responsables, pero, además, una obligación”.⁴²¹

Este mismo autor habla sobre el procedimiento ante el *Ombudsman* en el mundo y refiere que “para realizar la investigación dicho organismo posee facultades similares a las de los juzgadores para solicitar de las autoridades y a los particulares la información y los medios de convicción que considere necesarios”.⁴²²

Resulta novedoso que tal efecto opere también para el caso de retrasarse de forma injustificada la rendición del informe por la autoridad señalada como responsable, y esto es en congruencia con las características del procedimiento ante la Comisión Nacional, como lo prevé el a. 4o. de la LCNDH.

- La responsabilidad respectiva

Con respecto a este punto, que se encuentra relacionado con el a. 67 de la LCNDH, el cual refiere a esta como una obligación, por lo que las autoridades señaladas como responsables “deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión”, aunque como se prevé en el a. 72 de la LCNDH será la autoridad superior competente, la que conozca de “los actos u omisiones en

⁴¹⁸ Vid. *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, t. V, p. 28.

⁴¹⁹ *Idem*, pp. 50 y 51.

⁴²⁰ *Idem*, p. 677.

⁴²¹ Héctor Fix-Zamudio, “Informe de la autoridad”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. III, I-O, p. 2032.

⁴²² Héctor Fix-Zamudio, “Artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal Mexicana”, *La modernización del derecho constitucional mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 151.

que incurran las autoridades y servidores públicos durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse”, esto último en razón del poder disciplinario de la administración pública⁴²³ conforme al a. 113 constitucional y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otro lado, el a. 114 del RICNDH prevé que si se incumple con la obligación de rendir informe, el caso será turnado al órgano interno de control correspondiente para proceder conforme a Derecho.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 16, 102, apartado B, y 113

LCNDH: aa. 2o., 6o., 34, 39, 42, 67, 68 y 72

RICNDH: aa. 2o., fracción VI, 101, 104 y 114

Criterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Fundamentación y motivación, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Parte: III, marzo de 1996, Tesis: VI.2°.J/43, p. 769.

Bibliohemerografía

CABANELLAS, Guillermo, “Informe”, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Buenos Aires, Heliasta, 1989.

CARPISO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, CNDH-UNAM, 1993.

DROMI, José Roberto, *Instituciones de derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1983.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Informe de la autoridad”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. III, I-O.

⁴²³ *Vid.* Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1996, pp. 615 y 616.

- , “Sentencia”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. IV, P–Z.
- , “Artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal Mexicana”, *La modernización del derecho constitucional mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, t. V.
- LOZANO, Antonio de J., “Informe”, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia mexicanas*, México, Tribunal Superior de Justicia, 1991, t. II. (Colección Clásicos del Derecho Mexicano).
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México, Análisis Jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, t. II.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1996.

María Elena Lugo Garfias

ARTÍCULO 39. (*Facultades del Visitador General para la investigación de una queja*)

Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

- 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 acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

COMENTARIO

Introducción

Esta disposición enlista de forma general los medios de los cuales dispone un Visitador General para realizar la investigación de una queja, refiriéndonos a ellos en el orden que aparecen.

I. Antecedentes

El primer RICNDH, publicado en el *Diario Oficial* el 1 de agosto de 1990, en su a. 8o. dispuso como facultad del Presidente de la Comisión Nacional solicitar información a las autoridades de acuerdo con la legislación aplicable y el a. 13 previó entre otras atribuciones del único Visitador, el realizar visitas para esclarecer los hechos motivo de la queja.

En la LCNDH, publicada en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992, se creyó conveniente incluir las cinco facultades en favor del Visitador General para realizar las investigaciones sobre la violación de los Derechos Humanos argumentada en los hechos motivo de la queja, estableciéndolas en el a. 39.

Finalmente, en el Decreto publicado en el *Diario Oficial* el 26 de noviembre del 2001, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LCNDH, este a. no sufrió modificación.

II. Facultades del Visitador General para la investigación de una queja

Toda investigación nace de un problema que en un principio es vivido de forma privada e involucra a otro cuando es denunciado, en este caso ante la CNDH, porque un quejoso se manifiesta al sentirse agredido o violentado por un servidor público y desea el cese de esta actuación o busca ser resarcido de los daños causados y finalmente, si es posible, restituido en el goce de sus Derechos Humanos.

Es así como las quejas ingresan a la Comisión Nacional y son turnadas a las Visitadurías Generales en donde se asignan a los visitadores adjuntos, quienes bajo la supervisión de sus superiores, iniciarán el proceso de investigación (aa. 67, y 102 del RICNDH), analizando primero si los hechos descritos constituyen una violación de Derechos Humanos con la calificación de los mismos, ésta es una actuación de buena fe de acuerdo con lo manifestado por el quejoso, ya que con el resultado de la investigación podría cambiar.

La investigación de una queja con motivo de la violación de los Derechos Humanos tiene por objeto reunir las evidencias, las cuales permitan conocer si ésta existió y, de ser así, individualizar o identificar la normatividad transgredida considerando la justicia y equidad para recomendar a la autoridad responsable proceder conforme a derecho y, de ser posible, que restituya al agraviado en el goce de sus Derechos Humanos.

Ario Garza Mercado define a la investigación como “un proceso que mediante la aplicación de métodos científicos, procura obtener información relevante y fidedigna, para extender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento”.⁴²⁴

El doctor José Sosa refiere que el método científico se usa en la investigación con el fin de conseguir información confiable, imparcial y relevante para resolver problemas, contestar interrogantes y comprobar hipótesis.⁴²⁵

Si comparamos las fases que el doctor Sosa refiere al como del método científico con la forma en que se realiza la indagación en la Comisión Nacional encontraremos lo siguiente: la queja equivale a la formulación del problema; la calificación de la violación de los Derechos Humanos a la formulación de la hipótesis; la solicitud de informes, las visitas e inspecciones, la recepción de testimoniales, peritajes, gestiones, etcétera a la investigación; la individualización de la normatividad y las consideraciones de justicia y equidad al análisis e interpretación de los datos y redacción de las conclusiones, y la determinación emitida al proceso de verificación.

⁴²⁴ Ario Garza Mercado, *Manual de técnicas de investigación*, México, 1979, p. 12, citado en el Curso de Introducción a la Investigación Científica, Teoría y Método Científico, impartido en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Autónoma de Baja California, consultado en la página <http://fch.mx1.uabc.mx/mortiz/teoriyment.htm> el 1 de agosto de 2002.

⁴²⁵ Vid. José Sosa Martínez, *Método científico*, México, Sistemas Técnicos de Edición, 1999, pp. 45 a 139.

Para realizar el proceso de investigación, la Comisión Nacional se basa en una investigación de forma aplicada a problemas definidos en circunstancias y con características concretas, de tipo histórico y descriptivo, con los métodos inductivo y deductivo, y la manera particular en que se realiza⁴²⁶ al ser definida por su Ley y RICNDH, incluye constancias de tipo documental (informes)(aa. 34 y 38 de la LCNDH), circunstancias y gestiones de las cuales los Visitadores Generales y adjuntos dan fe (aa. 16 de la LCNDH y 105 y 111 del RICNDH), visitas e inspecciones (aa. 112 y 113 del RICNDH), peritajes (aa. 13, 64 y 115 del RICNDH) y el conocimiento de los expertos tanto en materia de Derechos Humanos como en el derecho para con ello determinar el asunto (aa. 23 y 24 de la LCNDH y 64 a 67 del RICNDH).

Existen observaciones sobre esta investigación, como la hecha por la Comisionada de Derechos Humanos en Israel, quien en 1991 comentó lo siguiente: “la investigación de quejas es inquisitoria. El comisionado puede investigar las quejas del modo que él crea más conveniente y no está limitado por normas procesales ni de evidencia...”,⁴²⁷ y efectivamente, en México no hay normas procesales que indiquen a los Organismos protectores de Derechos Humanos sobre como deben realizar la investigación o que pruebas deben recabar en cada caso, como desahogarlas y el valor probatorio implicado por las mismas, además el doctor Jorge Carpizo, primer defensor de los Derechos Humanos en nuestro país, precisó esto “el análisis que realiza el *Ombudsman* en cada caso no sólo será desde el punto de vista legal, sino también desde el de la justicia, la equidad, los principios de coexistencia social y la conducta que deben seguir los funcionarios públicos”.⁴²⁸

José Carlos Rojano Esquivel, también expresa que la regla general de la valoración de las pruebas por un *Ombudsman* se hará “en la sana crítica de todas y cada una de las pruebas que las partes y la propia institución hayan proporcionado en el curso de la queja”.⁴²⁹

⁴²⁶ *Vid.* Curso de introducción a la investigación científica..., *op. cit.*

⁴²⁷ Raúl Macin A., “Experiencias del Ombudsman en la actualidad”, *Cómo, Semanario*, México, núm. 324, 20 de abril de 1992, p. 44.

⁴²⁸ Jorge Carpizo, *Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992, p. 18.

⁴²⁹ José Carlos Rojano Esquivel, “La valoración de pruebas por el Ombudsman”, *Crónica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro*, México, año 3, núm. 9/95, agosto-noviembre de 1995, p. 34.

También el a. 41 de la LCNDH dispone que en la valoración de pruebas el Visitador General considerará los principios de la lógica y la experiencia y, en su caso, de legalidad para lograr la convicción sobre los hechos requeridos en el caso.

Cuando un visitador adjunto asume el método científico para resolver cualquier problema y en especial para realizar su trabajo de investigación sobre violaciones de los Derechos Humanos, adquiere una actitud intelectual, una capacidad de análisis, crítica y de resolución de problemas, que le permitirán incrementar su iniciativa y habilidad; el trabajo profesional por convicción lo hará especialista en la atención, respeto y exigibilidad del cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas.⁴³⁰

III. Solicitar información o documentación adicional a autoridades o servidores públicos

El a. 38 de la LCNDH establece el contenido de los informes rendidos por las autoridades señaladas como responsables, señalando ciertos elementos sin los cuales no se contaría con las evidencias necesarias para conocer la verdad histórica de los hechos.

También puede presentarse el caso de que a pesar de esta solicitud en la cual se detalla lo necesario para llevar a cabo el procedimiento, y este Organismo Nacional no lo reciba así, sea insuficiente o haga falta información que no se había pedido desde el primer momento, por ello se apelará a la buena disposición de la autoridad en cuestión para que, en su caso, la complete y la haga llegar.

Por otro lado, en la Comisión Nacional se pueden dictar acuerdos de trámite obligatorios para autoridades y servidores públicos con el fin de comparecer o aportar información o documentación (a. 43 de la LCNDH).

IV. Solicitar información o documentación a otros

Se dan asuntos en los cuales hay actuaciones de más de una autoridad, aunque no todas sean responsables de la violación a Derechos Humanos. Sin embargo

⁴³⁰ *Id.* Luis de la Barreda Solórzano, “Los retos del Ombudsman” y Marten Ossting, “¿Qué determina la institución del Ombudsman? Una perspectiva comparada a nivel mundial”, *Gaceta Tlaxcala*, México, núm. 7/96, julio-agosto de 1996, pp. 37 a 42 y 53 a 61.

para entender que hecho fue consecutivo a otro y esclarecer cual es el servidor público que efectivamente cometió la violación, se solicitan informes en colaboración de otras autoridades (aa. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3o., 38 y 69 de la LCNDH, y 113, párrafo primero, del RICNDH).

V. Practicar visitas e inspecciones

La visita es una figura que se pretendía utilizar como un control de poder, el visitador en la Nueva España podía obtener información por medio de denuncias, interrogatorio de testigos y revisión de documentos, para luego establecer cargos; está prevista en la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, en el libro 2, título 34 y en una doctrina práctica al respecto.⁴³¹

Actualmente, el a. 16 constitucional prevé la práctica de la visita domiciliaria a toda autoridad administrativa y el exigir documentación cuando se trata de comprobar que se han acatado disposiciones fiscales, así como inspecciones previa orden de cateo expedida por autoridad judicial, siempre que se cumpla con las formalidades prescritas en el primer párrafo de esta misma disposición.

Aunque en los casos anteriores se trata de verificar si se cumple con la normatividad y en las visitas o inspecciones que en su caso practica la Comisión Nacional, son para reunir evidencias de una violación a Derechos Humanos, la cual ya sucedió o está sucediendo.

Hay situaciones en las que para allegarse de los soportes base de la determinación de una queja, el visitador adjunto encargado del trámite de la misma, tendrá que acudir directamente al lugar donde se comete, se cometió la violación o se encuentran evidencias que permitan corroborarlo (aa. 16 y 24, fracción IV, de la LCNDH, y 67, fracciones IV, y VI, 111, 112 y 113 del RICNDH).

También, cuando un agraviado o quejoso es requerido para aclarar el contenido de la queja o es importante comunicarle del trámite de la misma o darle vista de alguna información obtenida en torno a los hechos argumentados, no responde a los medios de comunicación escrita y no proporcionó número telefónico o no cuenta con él, se acude directamente al domicilio proporcionado.

⁴³¹ *Vid.* Beatriz Bernal, "Visitas", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. IV, P-Z, pp. 3899 a 3901.

Por su parte, recabar el testimonio de personas a quienes constan diversos hechos relacionados con la violación de los Derechos Humanos, no siempre se obtiene por medio de citas, sino al ir a su encuentro, en ocasiones, cuando las quejas ingresan de oficio, su investigación es más difícil, porque no se cuenta con el quejoso que aporte datos, entonces la institución tiene que allegarse de los mismos y la gente que llega a presenciar hechos no coopera por iniciativa, es cuando la labor de inspección, examen y análisis de un visitador adjunto comienza. ¿Cómo comprobar la calificación de violación a los Derechos Humanos o hipótesis formulada? Investigando.

VI. Citar peritos o testigos

Las investigaciones involucran diferentes ciencias y no sólo la jurídica, por lo que de ser indispensable, se solicitará el auxilio de organismos técnicos especializados para el examen de personas, hechos u objetos cuando el organismo nacional no cuente con ellos (a. 13 del RICNDH).

La Comisión Nacional incluye en su personal a peritos en medicina, medicina forense y criminología, los cuales tendrán carácter de visitadores adjuntos a fin de certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas (a. 16 de la LCNDH).

VII. Las demás acciones que sean convenientes

Como en otras ocasiones para no establecer una lista cerrada, pero sí que induzca a las acciones que generalmente se efectúan durante la investigación de una violación de Derechos Humanos, porque, como hemos visto, es un caso no determinado por leyes procesales para recabar y valorar pruebas, sino establecido por cada organismo público protector de Derechos Humanos, se agrega una fracción en la cual se incluyan aquellas acciones que convengan a una mejor determinación de la queja.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B

LCNDH: aa. 3o., 16, 23, 24, 34, 38, 41, 43 y 69

RICNDH: aa. 13, 64, 67, 69, 70, 102, 105, 111, 112, 113, y 115

Bibliohemerografía

BARREDA SOLÓRZANO, Luis de la, “Los retos del *Ombudsman*” *Gaceta Tlaxcala*, México, núm. 7/96, julio-agosto de 1996.

BERNAL, Beatriz, “Visitas”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. IV, P-Z.

CARPISO, Jorge, *Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992.

Curso de Introducción a la Investigación Científica, Teoría y Método Científico, impartido en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Autónoma de Baja California, consultado en la página <http://fch.mxl.uabc.mx/mortiz/teoriyment.htm> el 1 de agosto de 2002.

GARZA MERCADO, Ario, *Manual de técnicas de investigación*, México, 1979.

MACIN A., Raúl, “Experiencias del *Ombudsman* en la actualidad”, *Cómo, Semanario*, México, núm. 324, 20 de abril de 1992.

OSSTING, Marten, “¿Qué determina la institución del *Ombudsman*? Una perspectiva comparada a nivel mundial”, *Gaceta Tlaxcala*, México, núm. 7/96, julio-agosto de 1996.

ROJANO ESQUIVEL, José Carlos, “La valoración de pruebas por el *Ombudsman*”, *Crónica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro*, México, año 3, núm. 9/95, agosto-noviembre de 1995.

SOSA MARTÍNEZ, José, *Método científico*, México, Sistemas Técnicos de Edición, S. A. de C. V., 1999.

Ma. Elena Lugo Garfias

ARTÍCULO 40. (*Medidas precautorias o cautelares*)

El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento, a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

COMENTARIO

El a. en comento prevé la facultad de la CNDH para solicitar se adopten medidas precautorias o cautelares, a las cuales, conceptualmente, la doctrina identifica como sinónimos al coincidir en su objeto.

La división de poderes de un Estado, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a este último le compete ordenar o autorizar que se la apliquen medidas precautorias o cautelares, ya sea de oficio o a petición de parte en el proceso. Tales medidas le sirven al juzgador para conservar la materia del juicio durante la secuela procedimental, a fin de que la sentencia que resuelva el litigio goce de eficacia práctica, o para evitar un grave e irreparable daño a las partes en su persona, bienes o a la sociedad misma,⁴³² lo que redundaría en la efectiva administración de justicia, o en su procuración. Sin embargo, frente a este sistema jurisdiccional de defensa y tutela de los Derechos Humanos en materia federal, como lo es el juicio de amparo, en el que prevalece la suspensión del acto reclamado; de la misma manera, a las Comisiones de Derechos Humanos, para cumplir con sus objetivos, el legislador las dotó con la facultad de solicitar que se tomen medidas cautelares o precautorias con el fin de proteger y tutelar los bienes jurídicos reconocidos como derechos fundamentales; esto quiere decir, que tanto el Poder Judicial como el órgano autónomo, el *Ombudsman*,

⁴³² Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, “Medidas cautelares”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. III, I-O, p. 2484.

cada uno en sus respectivas competencias persiguen que los mismos no se transgredan, independiente de la naturaleza de cada uno de ellos, porque los actos del primero vinculan a las partes y autoridades; son imperativos y coercitivos, y los del segundo no son vinculatorios y tampoco tiene los medios coercitivos para ejecutarlos, pero cuenta con su fuerza moral y la publicidad de sus actuaciones para que las mismas sean observadas o cumplidas.

A manera de referencia, en el campo del derecho internacional la Convención Interamericana sobre Ejecución de Medidas Preventivas reconoce la equivalencia entre las medidas cautelares, de seguridad o de garantía, toda vez que se utilizan para indicar el procedimiento o medio que tienda a garantizar los efectos de un proceso actual o futuro en cuanto a la seguridad de las personas, de los bienes o de las obligaciones de dar, hacer o no hacer una actividad específica, en los litigios de naturaleza civil, comercial, laboral y penal.⁴³³

Al respecto, la legislación mexicana prevé en las materias civil, mercantil y laboral las medidas cautelares o precautorias a saber: el arraigo del demandado, salvo que designe representante con poder amplio y bastante, el secuestro de bienes y las medidas asegurativas.⁴³⁴ En la averiguación previa y en el proceso penal se establecen como providencias cautelares la prisión preventiva, la libertad provisional, en sus modalidades de libertad bajo protesta y libertad caucional, y el arraigo.⁴³⁵ En los procesos fiscal y administrativo, la medida cautelar es de tipo conservativo; es decir, el demandado debe conservar los bienes bajo su cuidado y en buen estado, en tanto se pronuncie la sentencia; sin embargo, en este procedimiento económico-coactivo no se aplica tal medida cuando el demandado previamente garantice el interés fiscal.⁴³⁶ En el juicio de

⁴³³ Organización de los Estados Americanos, Montevideo, Uruguay, 8 de mayo de 1979. Este instrumento no ha sido suscrito por el Estado mexicano.

⁴³⁴ *Vid.* Los aa. 241 y 242, y 243-254 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; 1175, 1177, 1179-1193 del Código de Comercio; 859-860 de la Ley Federal del Trabajo, y 389-394 del Código Federal de Procedimientos Civiles, Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, *op. cit.*

⁴³⁵ *Vid.* Los aa. 16, 18, 19 y 20, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 132-134, 552-574 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; 193-205, 399-421 del Código Federal de Procedimientos Penales, y 505-518 del Código de Justicia Militar, Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, *op. cit.*

⁴³⁶ *Vid.* Los aa. 58 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y 142, fracción I, y 144 del Código Fiscal de la Federación, Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, *op. cit.*

amparo destaca como medida precautoria la suspensión del acto reclamado; es de oficio cuando se reclamen las prohibiciones previstas en el a. 22 de la Constitución y los actos impugnados estén en inminente estado de ejecución o puedan quedar consumados de manera irreparable o se afecten derechos colectivos agrarios, y es a petición de parte en vía incidental en las hipótesis diversas a las mencionadas anteriormente.⁴³⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales, las cuales se distinguen por ser accesorias y sumarias; accesorias, porque la implementación no es el fin en sí mismo al no constituir la *litis* del proceso, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves, y el objeto que persiguen es, la prevención del inminente peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución y garantizar su eficacia; en tal virtud, tales medidas buscan tutelar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir alguna afectación y constituyen un medio no sólo de otra resolución sino también del interés público —porque el Estado está interesado en administrar una justicia plena y efectiva—, la cual busca restablecer la norma jurídica violentada, desapareciendo provisionalmente una situación estimada como antijurídica; por lo que su dictado no constituye un acto privativo, sino, sus efectos provisionales están condicionados a las resultas del procedimiento.⁴³⁸

Respecto de la figura preventiva en comento, el sistema normativo de los Órganos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos también los privilegia con esta institución, al otorgarles la facultad para solicitar a las autoridades competentes el tomar las medidas precautorias o cautelares necesarias en beneficio de los agraviados a los cuales les han sido violentados sus Derechos Humanos.

Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos atribuye a la Corte Interamericana de Derechos Humanos potestad para que en los casos de extrema gravedad y urgencia, y con objeto de evitar daños irreparables a las personas agraviadas, en los asuntos que esté conociendo, a tomar las medidas provisionales que a su juicio juzgue convenientes, y cuando la instrucción

⁴³⁷ *Vid.* Los aa. 122, 123, 130-134, 171-174 y 233 de la *Ley de Amparo*, Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, *op. cit.*

⁴³⁸ Jurisprudencia P/J.21/98, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época, t. VII, marzo de 1998, p. 18.

del caso aún no se encuentre en su jurisdicción, podrá actuar a solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁴³⁹ Tal atribución genérica otorga a los órganos la facultad de abrirse al campo del subjetivismo con el fin de arribar en la existencia de urgencia,⁴⁴⁰ es decir, que de la lectura de los hechos denunciados se abrigue un temor interno considerado como la existencia de los requisitos mínimos para concluir que existe la calidad de urgencia que afecte los intereses inherentes a una persona o colectividad en sus bienes, vida, libertad, integridad corporal, salud, etcétera, o que los mismos se encuentren en un estado de riesgo e inminente peligro de ser afectados; en tales condiciones y a fin de evitar su consumación, se solicitará, *motu proprio* o a petición de parte interesada, la toma de medidas cautelares. La solicitud de estas medidas y su adopción no prejuzgan el fondo de los hechos denunciados.⁴⁴¹

De la lectura literal y sistemática de las disposiciones de la Convención, del Estatuto de la Comisión y de la Corte, así como de sus reglamentos; cabe concluir que la Comisión —órgano que conoce de denuncias presentadas por una persona o grupo de personas pertenecientes a los Estados miembros de la Convención— tiene la facultad para solicitar a la Corte que un Estado parte señalado responsable de la inminente violación a los Derechos Humanos tome las medidas provisionales en el caso. En alcance del derecho internacional de los Derechos Humanos, las medidas provisionales adquieren una naturaleza no sólo cautelar, por la situación jurídica que hacen prevalecer, sino también tutelar en cuanto a que protegen derechos, en la medida en la cual se reúnan los elementos básicos de la extrema gravedad y urgencia expuestos en líneas anteriores y en la prevención de daños irreparables a la colectividad o a las personas; en tal virtud, las medidas provisionales se transforman en una garantía jurisdiccional de carácter preventivo.⁴⁴²

Cabe hacer mención que si bien la obligatoriedad de dichas medidas provisionales deriva de la adopción de la Convención Americana sobre Derechos

⁴³⁹ *Vid.* Los aa. 63, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 19, inciso c, del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁴⁴⁰ Ignacio Burgoa, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 1992, p. 73.

⁴⁴¹ *Vid.* Los aa. 29 y 34, numerales 2 y 3, del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁴⁴² Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso del periódico *La Nación* de Costa Rica, 6 de diciembre de 2001.

Humanos por los Estados signantes, su eficacia depende de la buena fe de los mismos para aceptarlas e implementarlas, puesto que no existen mecanismos claros para su ejecución forzosa.

El fin normativo de las medidas precautorias o cautelares previstas para los Órganos Públicos Interamericanos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, se encuentra reproducido en el a. 40 de la LCNDH en comento, en relación con los preceptos 116, 117 y 118 de su RICNDH. De la lectura sistemática de esos aa. se traduce que el Visitador General, sin sujetarse a rígidas formalidades y atendiendo al espíritu que anima al *Ombudsman* de ser ágil y oportuno en sus actuaciones, puede solicitar en cualquier momento del procedimiento de atención de quejas por violación a Derechos Humanos a la autoridad competente que tome las medidas precautorias o cautelares,⁴⁴³ entendidas éstas como acciones o abstenciones que tendrán por objeto conservar o restituir al sujeto en el goce de sus Derechos Humanos. Para tal acción, es suficiente la noticia de la violación reclamada y el hecho de considerarla como grave por la capacidad de producir consecuencias de difícil o imposible reparación o en su restitución⁴⁴⁴ dentro de la esfera jurídica del agraviado como: su vida, seguridad y libertad personales, bienes, posesiones o derechos, y las inherentes a un ente colectivo.⁴⁴⁵

En el cuerpo del acuerdo de admisión de la instancia o en cualquier etapa procedimental, la CNDH podrá acordar la solicitud a la autoridad competente y sin que previamente haya comprobado los hechos u omisiones —sino que estime la reunión de los elementos para calificar un hecho como grave— la toma de medidas precautorias o cautelares; al efecto notificará mediante cualquier medio de comunicación escrita, electrónica o telefónica.

Las medidas precautorias o cautelares, en este caso, persiguen evitar la consumación irreparable de las violaciones a los Derechos Humanos, o la producción de daños de difícil reparación a los agraviados; es decir, su naturaleza

⁴⁴³ *Vid.* Los aa. 40 de la LCNDH, en relación con el 116 del RICNDH.

⁴⁴⁴ *Vid.* El a. 117 del RICNDH.

⁴⁴⁵ Es común que se soliciten medidas cautelares cuando por una acción u omisión de la autoridad peligra la vida, la seguridad o integridad personal, los bienes o posesiones de una persona, o bien, de manera colectiva, cuando se encuentra en riesgo la seguridad o paz social de una comunidad o región. Un claro ejemplo son los casos en los cuales los defensores civiles de los Derechos Humanos reciben amenazas por la labor que desempeñan y por ello es necesario solicitar como medida cautelar la protección y seguridad de dichas personas.

es de conservación o restitución, en cuanto al primer efecto, el cual presupone la existencia de un riesgo, por lo tanto busca que la autoridad, a través de su órgano competente, tome las acciones que le permitan al agraviado continuar en el goce y disfrute con plenitud de sus derechos, y en cuanto al segundo, cabe decir que le antecede un acto violatorio ejecutado. Con esta Institución se pretende restituirle al sujeto sus derechos fundamentales restringidos. Sin embargo, la autoridad requerida deberá, bajo su estricta responsabilidad, desplegar todas las acciones tendentes a asegurar y evitar la consumación parcial o total del acto de violación a los Derechos Humanos.

En alcance del a. en comento, a la CNDH le es potestativo solicitar tales medidas al señalar lo siguiente, “podrá requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares”,⁴⁴⁶ esto quiere decir que prevalece su criterio potestativo al recibir una denuncia o durante la instrucción de la misma para solicitar, de oficio o a instancia de parte, a la autoridad competente que tome las medidas cautelares o provisionales que tiendan a garantizar la debida tutela de los Derechos Humanos. Ahora bien, tal facultad debe constreñirse, como se dijo anteriormente, a los casos graves y de difícil reparación. Con ese fin, en la petición de la Comisión Nacional deberá señalarse a la autoridad requerida que la implementación de las medidas precautorias o cautelares corresponderá a la naturaleza del caso, porque así lo amerita, y su establecimiento no será superior a los 30 días, tiempo durante el cual el Organismo Nacional agotará la integración del expediente y emitirá la resolución correspondiente.

Cabe mencionar que respecto del plazo, conforme a la experiencia funcional de la Comisión Nacional, el mismo puede resultar insuficiente en algunos casos, cuando por la naturaleza del asunto o su complejidad resulte necesario darle un tratamiento especial superior al mismo, de ser así y atendiendo al fin que se persigue y a la obligación del Estado de hacer efectivas las garantías de todo ciudadano, deben prevalecer tales medidas a fin de tutelar el derecho humano fundamental en riesgo de ser violado o bien de garantizar la restitución del mismo.

Por su parte, la autoridad solicitada contará con un plazo máximo de tres días para comunicar a la Comisión Nacional si tal solicitud es aceptada.⁴⁴⁷ Cabe advertir que frente a la solicitud de implantación de tales medidas, la autori-

⁴⁴⁶ *Vid.* El a. 117 del RICNDH.

⁴⁴⁷ *Vid.* El a. 117, segundo párrafo.

dad también goza de la facultad para aceptarlas o no, ya sea porque arguya la inexistencia de los hechos violatorios o aún existiendo estos las negara o simplemente no las adoptara. Al respecto de estos dos últimos supuestos, se considera grave que la autoridad asumiera esa conducta, sin embargo, no existe medio legal coercitivo que la obligue a adoptarla, en todo caso, la Comisión Nacional, al resolver el fondo hará notar tal consideración en el cuerpo de la recomendación, a fin de que al servidor público que incurrió en esa conducta, le sean fincadas las responsabilidades, por medio de su superior jerárquico,⁴⁴⁸ administrativas o penales conducentes o darle vista al órgano competente.

Con lo expuesto anteriormente, queda evidenciado que en la función sustancial de los Organismos Públicos de Derechos Humanos, la Institución de las Medidas Precautorias o Cautelares ha sido de suma importancia, pues han permitido que los derechos fundamentales del hombre en lo individual y colectivo tengan una efectividad práctica en su protección y defensa, siendo una herramienta jurídica importantísima de los Organismos públicos de Defensa de los Derechos Humanos, que si bien ha probado su eficacia en las actividades jurisdiccionales, también en el Sistema no Jurisdiccional tiende a su fortalecimiento.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: a. 40
RICNDH: aa. 116 al 118

Bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 1992.
CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.
———, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.

⁴⁴⁸ *Vid.* El a. 117, tercer párrafo.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor y OVALLE FAVELA, José, “Medidas cautelares”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, t. III, I-O.
- LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.
- MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Luis Raúl González Pérez

ARTÍCULO 41. (*Valoración de pruebas*)

Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados, como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

COMENTARIO

El presente a. es parte del título tercero de la LCNDH, el cual regula el procedimiento ante la misma. Específicamente se encuentra dentro del capítulo I, relativo a las disposiciones generales.

El mismo se refiere principalmente a la valoración de pruebas realizada en el expediente de queja que se encuentra debidamente integrado, es decir en aquel en que ya se cuenta con todos elementos necesarios para dictar una resolución.

El antecedente de este precepto, lo podemos encontrar en el primer RICNDH, concretamente en su a. 13, que, al referirse a las atribuciones del entonces único Visitador General, establecía en su fracción IV que una de éstas era: “Integrar los expedientes y recibir las pruebas que fueren rendidas por las partes en el procedimiento, y llevar a cabo las investigaciones que a su juicio fueren necesarias para esclarecer los hechos en cuestión”.⁴⁴⁹

Asimismo, el a. 31, de dicho ordenamiento establecía:

Concluido el término probatorio, el Visitador entregará al Presidente un proyecto de recomendación, analizando en él los hechos reclamados, los informes de las autoridades, los resultados de las investigaciones practicadas en su caso, y valorando las pruebas que hubieren sido ofrecidas, a efecto de determinar, si en su opinión, se cometió o no una violación a los Derechos Humanos y quién es el presunto responsable de ella.⁴⁵⁰

Del análisis del a. 41 de la LCNDH, se deduce en primer lugar que las pruebas obradas en los expedientes de queja, pueden tener tres vías de acceso, a saber:

- Las presentadas directamente por los interesados, es decir por el quejoso y/o agraviado,
- Las enviadas por las autoridades o servidores públicos, sin que medie una solicitud de la Comisión,
- Las directamente requeridas la Comisión o las recabe de oficio, en los términos del a. 39 de la Ley.

Es menester aclarar que de acuerdo con el a. 115 del RICNDH, la CNDH podrá solicitar la rendición y el desahogo de todas aquellas pruebas, las cuales, resulten indispensables para esclarecer los hechos violatorios.

El siguiente supuesto referido en este precepto, es la realización de una valoración de las pruebas recabadas por el Visitador General. Es importante resaltar que esta valoración se realiza en conjunto, es decir, las pruebas se adminiculan en su totalidad de acuerdo con los siguientes principios:

⁴⁴⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Documentos y testimonios de cinco siglos*, Compilación, México, CNDH, 1991 (Colección Manuales 1991/9), p. 270.

⁴⁵⁰ *Idem*, p. 273.

- El de la lógica,
- El de la experiencia,
- El de legalidad.

Es importante destacar que en materia de valoración de las pruebas, la doctrina ha reconocido la existencia de diferentes sistemas para su valoración o apreciación, así, diversos autores coinciden en señalar el sistema de la prueba legal, “tasada o de tarifa legal”, el sistema de la libre apreciación de las pruebas, también denominado de la sana crítica, del íntimo convencimiento, de la convicción moral o la apreciación razonada y el sistema mixto, considerado como una mezcla de los anteriores.⁴⁵¹

En el derecho procesal mexicano se utiliza un sistema mixto que combina los sistemas de la tarifa legal o de la prueba legal y el de la libre valoración o de la sana crítica. Esta afirmación se sustenta en las siguientes jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pruebas, apreciación de las, por autoridad judicial. Tratándose de la facultad de los jueces para la apreciación de las pruebas, la legislación mexicana adopta el sistema mixto de valoración, pues si bien concede arbitrio judicial al juzgador, para la apreciación de ciertas pruebas (testimonial, pericial o presuntiva), ese arbitrio no es absoluto, sino restringido por determinadas reglas basadas en los principios de la lógica, de las cuales no debe separarse, pues al hacerlo, su apreciación, aunque no infrinja directamente la ley, si viola los principios lógicos en que descansa, y dicha violación puede dar materia al examen constitucional.⁴⁵²

Pruebas. Su valoración conforme a las reglas de la lógica y de la experiencia, no es violatoria del artículo 14 constitucional (artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal). El Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, al hablar de la valoración de pruebas, sigue un sistema de libre apreciación en materia de valoración probatoria estableciendo, de manera expresa, en su artículo 402, que los medios de prueba aportados y admitidos serán valorados en su conjunto por el juzgador, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, y si bien es cierto que la garantía de legalidad prevista en el artículo 14 constitucional, preceptúa que las sentencias deben dictarse

⁴⁵¹ Hernando Devis Echandía, *Teoría general de la prueba judicial*, Buenos Aires, Zavallia Editor, 1988, t. I, p. 85.

⁴⁵² *Apéndice de 1995*, t. IV, Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Tesis: 333, p. 224.

conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica, y a falta de ésta se fundarán en los principios generales del derecho, no se viola esta garantía porque el juzgador valore las pruebas que le sean aportadas atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, pues el propio precepto procesal le obliga a exponer los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.⁴⁵³

Sobre la valoración de la prueba, nos dice Díaz de León, que la misma es la operación mental realizada por el juzgador con objeto de formarse una convicción sobre la eficacia de los medios de prueba llevadas al proceso.⁴⁵⁴

En cuanto hace al derecho internacional de los Derechos Humanos, es necesario precisar que en el ámbito americano, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos debe determinar cuáles han de ser los criterios de valoración de las pruebas aplicables en el caso. Ni la Convención ni el Estatuto de la Corte o su reglamento tratan esta materia. Sin embargo, la jurisprudencia internacional ha sostenido la potestad de los tribunales para evaluar libremente las pruebas, aunque ha evitado siempre suministrar una rígida determinación del *quantum* de prueba necesario para fundar el fallo.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 20
Código Federal de Procedimientos Civiles: aa. 197 y 198
Código Federal de Procedimientos Penales: a. 290
LCNDH: aa. 4o., 24, 38, 39, 44, 48, 55 y 58
RICNDH: aa. 105, 106, 109, 111, 112, 113, 115 y 136

Bibliohemerografía

CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

⁴⁵³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. III, abril de 1996, Tesis: P. XLVII/96, p. 125.

⁴⁵⁴ Marco Antonio Díaz de León, *Tratado sobre las pruebas penales*, México, Porrúa, 1982, p. 116.

———, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Documentos y testimonios de cinco siglos*, Compilación, México, CNDH, 1991 (Colección Manuales 1991/9).

DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría general de la prueba judicial*, Buenos Aires, Zavallá Editor, 1988, t. I.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Tratado sobre las pruebas penales*, México, Porrúa, 1982.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Andrés Calero Aguilar

ARTÍCULO 42. (*Conclusiones del expediente*)

Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

COMENTARIO

El presente a. es parte del título tercero de la LCNDH que regula el procedimiento ante la misma. Específicamente se encuentra dentro del capítulo I relativo a las disposiciones generales.

En el a. 31, del original RICNDH, encontramos el primer antecedente de esta disposición. El a. de referencia, establecía:

Concluido el término probatorio, el Visitador entregará al Presidente un proyecto de recomendación, analizando en él los hechos reclamados, los informes de las autoridades, los resultados de las investigaciones practicadas en su caso,

y valorando las pruebas que hubieren sido ofrecidas, a efecto de determinar, si en su opinión, se cometió o no una violación a los Derechos Humanos y quién es el presunto responsable de ella.⁴⁵⁵

Encontramos que dentro del procedimiento de queja ante la CNDH, la etapa de conclusiones, a la que se refiere este a., no tiene analogía con ningún otro tipo de procedimientos previstos en la legislación secundaria federal en México, sirva como ejemplo, que en el proceso penal las conclusiones son realizadas por las partes y en materia civil, denominadas alegatos, los cuales también son formulados por las partes; mientras, en el procedimiento seguido ante la CNDH, las conclusiones son elaboradas únicamente por el Visitador.

Este numeral establece que en aquellos casos donde se comprueba una violación a los Derechos Humanos de tal magnitud, deberá emitirse la recomendación respectiva, la misma se fundamentará exclusivamente en los documentos y en las pruebas que son parte integrante del expediente. En este sentido, es importante destacar la labor de integración realizada por cada uno de los visitadores adjuntos en los expedientes a su cargo.

A fin de coadyuvar en el debido cumplimiento de las disposiciones de este precepto, el 15 de mayo de 2001, el Colegio de Visitadores, con el visto bueno del Presidente de la CNDH, adoptó el Acuerdo Número 7, en él se establece el procedimiento para la asignación de número de folio a las fojas que integran los expedientes de queja, con lo cual se garantiza la fundamentación de las recomendaciones únicamente en la documentación y pruebas del propio expediente, tal como lo establece el numeral en comento.

Correlación de fuentes

Legislación

LCNDH: aa. 4o., 41, 44, 48 y 49

RICNDH: aa. 117, 119, 127, 128, 129, 130 y 131

⁴⁵⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Documentos y testimonios de cinco siglos*, Compilación, México, CNDH, 1991 (Colección Manuales 1991/9), p. 273.

Bibliohemerografía

CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

———, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Documentos y testimonios de cinco siglos*, Compilación, México, CNDH, 1991 (Colección Manuales 1991/9).

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Andrés Calero Aguilar

CAPÍTULO II

De los acuerdos y recomendaciones

ARTÍCULO 43. (*Acuerdos de trámite*)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el Título IV, Capítulo II de la presente ley.

COMENTARIO

La CNDH, como entidad autónoma del Gobierno Federal, busca, por un lado, la promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos amparados por el orden jurídico mexicano; también ejerce protección y procura la observancia

de esos derechos. Si el primero de esos objetivos pretende la conformación de una cultura de Derechos Humanos indispensable para toda sociedad moderna, plural y democrática, el segundo de ellos tiene una incidencia directa en el orden jurídico nacional y en el ejercicio del poder público.

El a. 43 de la LCNDH constituye el mecanismo coactivo que hace posible el procedimiento de queja, el cual, a su vez, es la parte central de las tareas de defensa de los derechos fundamentales. Para que la protección de los Derechos Humanos sea efectiva y real y no se limite a ser parte del discurso ideológico del Estado, debe proveer de un procedimiento que cumpla tanto con los requisitos procesales mínimos, de modo que no se constituya en violatorio de leyes de orden público y, al mismo tiempo, pueda establecer remedios jurídicos y materiales apropiados para el daño causado una vez probado.

La posibilidad de que un individuo, en la creencia de haber sufrido una violación en sus Derechos fundamentales, pueda recurrir a una entidad pública, la cual verifique la existencia de los supuestos materiales y jurídicos constituyentes de responsabilidad y ejecute los remedios dispuestos por la ley, es la auténtica esencia de la acción del *Ombudsman*, y de los tribunales humanitarios. La propia Comisión Nacional ha transitado por ese camino desde su creación.

El 6 de junio de 1990, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue creada para sustituir a la entonces Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. En ese primer momento, la Comisión era un órgano desconcentrado de la Secretaría y estaba adscrita al propio titular de la dependencia.⁴⁵⁶ En el espíritu de aquella primera Comisión, se encontraba el hecho de la coparticipación entre los ciudadanos y el poder público; sin embargo, diversos problemas de constitucionalidad incidieron negativamente en su aceptación social y en su funcionalidad dentro del marco jurídico mexicano. De hecho, entre las principales críticas que entonces se enderezaron contra la institución, fue su independencia respecto del poder público. Si su nexo de subordinación al titular de la política interna del Gobierno Federal y, la escasa efectividad jurídica de sus recomendaciones eran los principales puntos del debate pues, como señala Chioyenda en su *Curso de derecho procesal civil*, el presupuesto fundamental para un órgano del Estado que busque encontrar

⁴⁵⁶ Carlos Quintana Roldán y Norma D. Sabido Peniche, *Derechos Humanos*, México, Porrúa, 1998. p. 163.

la voluntad objetiva de la ley, dirimir conflictos o remediar daños, sean éstos de carácter judicial o administrativo, es su completa independencia de otros poderes públicos, especialmente de aquellos cuyos actos son materia de la investigación o controversia.⁴⁵⁷

Por estas causas, el legislador emprendió una serie de reformas las cuales concluyeron en la conformación actual de la CNDH. El 28 de enero de 1992, se publicó en el *Diario Oficial*, la reforma al a. 102 de la Ley Fundamental, ésta dio origen a la actual Comisión; entre las atribuciones constitucionales otorgadas en ese entonces, destaca el hecho de que se facultó al Congreso de la Unión para establecer órganos de protección a los Derechos Humanos y utilizó el verbo “conocer” para las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violaran tales derechos, con ello se establece la noción de un procedimiento que investiga y concluye sobre los hechos que le son sometidos. Al mismo tiempo, la reforma constitucional delimitó el ámbito de competencia de la Comisión, excluyendo de su mandato los actos de carácter formal y materialmente jurisdiccionales, es decir, los del Poder Judicial de la Federación, así como los asuntos laborales y electorales.

Con ello se evitó que la CNDH se convirtiera en una corte de casación para todos las controversias jurídicas inherentes al sistema mexicano y se obtuvo, con carácter definitivo, la conclusión de un ámbito de competencia ligado a los derechos fundamentales.

Asimismo, la reforma constitucional, estableció los alcances y límites de las recomendaciones de la Comisión Nacional. El producto de la secuela procedimental de la queja ante la CNDH se denomina recomendación, la cual, por definición constitucional es autónoma y no vinculatoria; dispone de personalidad para realizar las quejas y denuncias ante las autoridades correspondientes cuando la investigación desarrollada arrojará la existencia de un delito u otro ilícito a sancionar. Esta situación responde a la naturaleza de la Comisión, la cual no es, ni puede ser entendida de ese modo, desde ningún punto de vista, recurso procesal ni instancia judicial, sino como un organismo autónomo cuyo objeto es proporcionar remedios jurídicos que puedan resarcir a quienes han visto violados sus derechos fundamentales tanto en su dignidad como en

⁴⁵⁷ Giuseppe Chiovenda, *Curso de derecho procesal civil*, México, Oxford University Press, 1999, p. 196.

su esfera de derechos. El remedio jurídico, como lo entiende Carnelutti, no es sinónimo ni de instancia judicial ni de revisión de actos procesales, desde luego, tampoco lo es de sentencia.⁴⁵⁸ Es esta disposición la que mantiene la naturaleza de la institución y de sus resoluciones.

Por otra parte, el 29 de junio de 1992, se publicó en el *Diario Oficial* la LCNDH, cuyas reformas se dieron a conocer en la misma fuente el 26 de noviembre de 2001, y que en conjunto con su RICNDH, publicado el 29 de septiembre de 2003 forman el cuerpo jurídico que da vida y ordena a la CNDH.

El a. 43 en comento, se enmarca en el Título III, Del procedimiento ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, capítulo II, De los acuerdos y recomendaciones autónomas. En tal sentido, se entiende como parte de la sección adjetiva de la Ley, es decir, establece normas para la ejecución de los procedimientos conducentes a una resolución que busca ofrecer un remedio jurídico a las violaciones a los derechos fundamentales, pero no establece derechos de carácter subjetivo para los individuos.

El objetivo del a. es instituir la posibilidad de hacer cumplir los acuerdos de trámite dentro del procedimiento de la queja. Por una parte, autores como el propio Chioyenda, han establecido que dichos acuerdos de trámite son de naturalezas muy diferente y consisten fundamentalmente en las resoluciones, que a diferencia de la resolución principal versan sobre requisitos formales, el orden del procedimiento y las obligaciones procesales de quienes se encuentran sometidos a una norma jurídica procesal.⁴⁵⁹

Sin embargo, en el caso específico de la LCNDH, la obligatoriedad corresponde exclusivamente a las autoridades y servidores públicos con el fin de comparecer o aportar información o documentación, es decir, dentro de todas las posibilidades de comunicación que puede haber entre la Comisión, para el efecto de que comparezca y exhiba la documentación que sea requerida.

Este a. debe ser entendido en el sentido de la obligación de colaboración, la cual sujeta a las autoridades y servidores públicos de carácter federal involucrados en asuntos de la Competencia de la Comisión, señalado en los aa. 67, 68 y 69 de la LCNDH; así como en los supuestos referidos por los aa. 101, respecto de la calificación de la queja; 107, 112 y 113 del RICNDH, en materia de tramitación de la queja.

⁴⁵⁸ Francesco Carnelutti, *Instituciones de derecho procesal civil*, México, Oxford University Press, 1999. p. 786.

⁴⁵⁹ Giuseppe Chioyenda, *op. cit.*, p. 421.

Para dar efectividad al mandato contenido en el a. 43, el mismo numeral establece sanciones a las cuales se hacen acreedoras las autoridades que incumplan los acuerdos en los que se solicita información o la comparecencia, y consisten, de acuerdo con el Capítulo II del Título IV de la propia Ley, en responsabilidades penales o administrativas que serán sustanciadas ante las autoridades correspondientes, sean éstas de carácter administrativo como las de contraloría o bien de carácter judicial como los tribunales penales correspondientes.

El a. 43, a fin de cuentas, se constituye como el elemento coactivo que permite a la CNDH allegarse información de primera mano para resolver las quejas que le son presentadas, con ello, podemos considerar la existencia de una norma perfecta en cuanto a sus supuestos y consecuencias, la cual delimita, de manera definitiva, el carácter del procedimiento de queja.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 67, 68 y 69
RICNDH: aa. 101, 107, 112 y 113
Código Penal Federal: aa. 212, 213 y 213 bis

Bibliohemerografía

BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*, México, Porrúa, 1999.
CALAMANDREI, Piero, *Derecho procesal civil*, México, Oxford University Press, 1999.
CARNELUTTI, Francesco, *Instituciones de derecho procesal civil*, México, Oxford University Press, 1999.
CHIOVENDA, Giuseppe, *Curso de derecho procesal civil*, México, Oxford University Press, 1999.
QUINTANA ROLDÁN, Carlos y SABIDO PENICHE, Norma D., *Derechos Humanos*, México, Porrúa, 1998.

MONROY CABRA, Marco Gerardo, *Los Derechos Humanos*, Bogotá, Temis, 1980.

Fernando Serrano Migañón

ARTÍCULO 44. (*Conclusión de la investigación y proyecto de Recomendación*)

Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

COMENTARIO

Introducción

El a. establece el paso siguiente a la investigación de las violaciones a los Derechos Humanos, su análisis y determinación. Tratándose de la emisión de una Recomendación, las sugerencias específicas hechas a la autoridad destinataria y el proyecto es considerado por el Presidente de la Comisión Nacional antes de ser emitido.

I. Antecedentes

El Decreto de creación de la CNDH como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial* el 6 de junio de 1990, dispuso en su a. quinto, fracción VII, la facultad del Presidente de ese Organismo, para hacer las recomendaciones y observaciones pertinentes a autoridades administrativas sobre violaciones de los Derechos Humanos.

El primer RICNDH, publicado en el *Diario Oficial* el 1 de agosto de 1990, en su a. 31 dispuso que el Visitador General, una vez concluido el término probatorio, entregaría al Presidente un proyecto de Recomendación, efectuando un análisis y valoración de los elementos con los cuales se contará a fin de determinar si se había cometido una violación de los Derechos Humanos y quién era el responsable.

Tanto en el proyecto de LCNDH, como en la propuesta hecha por el Ejecutivo, así como en la ley aprobada y publicada en el *Diario Oficial* del 29 de junio de 1992, se creyó conveniente incluir tres aspectos: la determinación de la violación de Derechos Humanos mediante una recomendación, las sugerencias específicas asentadas en la misma y que el titular del Organismo Nacional considerará las Recomendaciones antes de ser emitidas, estableciéndolos en el a. 44.

Como podemos observar, en cada uno de los momentos normativos experimentados por la Comisión Nacional se tuvo presente que cuando se tuvieran las evidencias suficientes para comprobar una violación de Derechos los Humanos, se harían constar en una Recomendación que incluyera el análisis y las sugerencias específicas del caso.

Aunque, en el primer RICNDH se habla de la opinión del Visitador General acerca de si se había cometido violación o no de los derechos fundamentales,⁴⁶⁰ no se menciona qué se haría en el caso de no existir la violación, y no fue sino hasta la Ley de 1992 que se previó la emisión de un documento de no responsabilidad.

⁴⁶⁰ La expresión *opinión* es prevista por la normatividad del *Ombudsman* como facultad del organismo, por ejemplo: está dispuesta en la ley de la Institución en Noruega, aunque en la práctica se utiliza la de *Recomendación*. Vid. Sonia Venegas Álvarez, *Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 47-49.

Finalmente, en el Decreto publicado en el *Diario Oficial* el 26 de noviembre del 2001, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LCNDH, este a. no sufrió modificación.

II. Análisis y determinación de la violación de Derechos Humanos, Recomendaciones

La LCNDH al advertir una violación de Derechos Humanos ofrece diferentes formas para resolverla, tales como: una solución durante el trámite de la queja, por medio de un procedimiento conciliatorio, emitiendo una Recomendación, un documento de no responsabilidad,⁴⁶¹ etcétera (a. 125 del RICNDH).

El *Diccionario de la lengua española* define el verbo recomendar como “encargar, pedir o dar orden a alguien para que tome a su cuidado una persona o negocio”.⁴⁶²

Sonia Venegas refiere que ese término se emplea para nombrar las determinaciones de los *Ombudsman*, aunque existen modalidades en casos específicos, por ejemplo: cuando la recomendación inmiscuye un carácter legislativo reglamentario se utiliza el sinónimo de *sugerencia* como en el caso de las instituciones suecas.⁴⁶³

En México, la emisión de una Recomendación se hará siempre como último recurso si no pudo solucionarse mientras se tramitaba o si no hubo disposición de la autoridad y el quejoso con el fin de avenir o acordar amigablemente sobre la problemática. En el caso del procedimiento conciliatorio, éste se realizará siempre y cuando no se refiera a violaciones a los derechos a la vida, o a la integridad física o psíquica o a otras consideradas especialmente graves, así como que el agraviado haya sido enterado y esté de acuerdo (aa. 119-124 del RICNDH).

Al concluir la investigación de una violación de Derechos Humanos, habiendo logrado conocer la verdad histórica de los hechos motivo de la queja, así como la legal, la justicia o injusticia, la equidad o inequidad en la cual un servidor público pudo haber incurrido o el cuidado o no del derecho de

⁴⁶¹ *Vid.* El comentario al a. 45.

⁴⁶² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, t. II, p. 1916.

⁴⁶³ *Vid.* Sonia Venegas, *op. cit.*

petición, se abre paso a las dos últimas fases del método aplicado al indagar y son: interpretación de los datos y redacción de las conclusiones, así como la determinación a emitir para poder verificar la hipótesis formulada cuando se calificó la queja.

Estas dos últimas fases implican diferentes cosas:

— Haber reunido las evidencias que permitan llevar a cabo una determinación.

Lo anterior conlleva no sólo la ardua labor de la Comisión Nacional, sino también, la buena disposición de las autoridades señaladas como responsables para enviar la información solicitada y esta a su vez sea la real y no esté manipulada para confundir y dificultar su trabajo, porque si existe violación de los Derechos Humanos se advertirá de la forma que sea posible.

— Conciencia de la autoridad señalada como responsable.

Una propuesta de conciliación o una Recomendación no es para evidenciar la actuación de una autoridad, es para corregir las fallas o las prácticas administrativas presentadas o enmendar los errores cometidos.

— Que el visitador adjunto encargado del trámite de la queja sea un experto en Derechos Humanos y en el ordenamiento jurídico mexicano.

El conocimiento y la habilidad para identificar e investigar la violación o no de los Derechos Humanos no sólo la da el estudio sino también la práctica y la experiencia de enfrentarse a la indagación de las quejas una y otra vez hasta convertirse en especialista; claro para ello se requiere de profesionalismo y conciencia y eso se observa en una persona gracias al resultado de su trabajo y no a simple vista, aunque en la Comisión Nacional se trabaja en equipo, por lo mismo todos deben dar su máximo esfuerzo.

La determinación de una queja es una de las fases más difíciles, ya que una buena investigación puede verse anulada si no logra una resolución bien analizada y razonada, que ofrezca alguna modificación en las prácticas inadecuadas o ilícitas de la autoridad señalada como responsable o en la conducta de sus servidores públicos denunciados, así como la reparación del daño o la restitución al agraviado de sus Derechos Humanos violados.

III. Sugerencias específicas en la Recomendación

La naturaleza jurídica de las Recomendaciones se establece en el a. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como públicas y no vinculatorias por no tratarse de actos de autoridad⁴⁶⁴ (a. 46 de la LCNDH).

Estas características no son de la Institución defensora de Derechos Humanos en México, sino del *Ombudsman* en el mundo.⁴⁶⁵

Los *Ombudsman* de Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, Gran Bretaña, Israel, México, Nueva Zelanda, Perú, Puerto Rico y Suecia, cada uno con las características que les distinguen cuando se determina la existencia de una violación a los Derechos Humanos, emiten documentos denominados recomendaciones, aunque el alcance de las mismas se ha precisado con diversos matices que, por lo general, consisten en opiniones y sugerencias, es decir, no tienen imperatividad o fuerza compulsiva, por ejemplo: en Costa Rica se dispone la especificación de las responsabilidades de las personas u órganos involucrados y las medidas de tipo correctivo y preventivo que se estimen convenientes (a. 15, inciso f) del Reglamento Autónomo de la Organización de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica de 1997) y en Suecia el poder ratificar, modificar o criticar.⁴⁶⁶

Marten Ossting refiere que la fuerza del *Ombudsman* está cimentada en tres bases a saber: la calidad del trabajo, el uso activo y creativo de sus facultades

⁴⁶⁴ *Vid.* Las tesis: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sus recomendaciones no tienen el carácter de actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, Novena Época, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IX, abril de 1999, Tesis: VI.3º.16K, Aislada, núm. de Registro: 194,175, Materia (s): Común, p. 507, y Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es improcedente el amparo en contra de la declaratoria de incompetencia para conocer de una denuncia de violación a derechos humanos, por no ser un acto de autoridad, Novena Época, Instancia Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VIII, diciembre de 1998, Tesis: P.XCVII/98, Aislada, núm. de Registro: 194,951, Materia (s): Administrativa, Constitucional, p. 223.

⁴⁶⁵ *Vid.* Sonia Venegas, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁶⁶ *Vid.* Magdalena Aguilar Cuevas, *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. 54, 57, 59, 70, 80, 86, 88, 93, 95, 97, 100, 105, 111, 146 y cuadro de esta última página, y Héctor Fix-Zamudio, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, CNDH, 1991, pp. 199 y 201.

de investigación, cuyo método debe ser independiente, autónomo y franco y, finalmente, sus juicios y posibles recomendaciones deben ser persuasivas y concluyentes.⁴⁶⁷

El planteamiento, el análisis y las observaciones de una Recomendación deben convencer al destinatario, para que al momento de cumplir con las sugerencias hechas en particular, éstas se acaten de manera consciente, aceptando el perjuicio causado y no sólo simular que se atendió.⁴⁶⁸

También se deben de tomar en cuenta las críticas al trabajo de la institución entre otras: la propia naturaleza jurídica de las recomendaciones ya que no tienen fuerza coactiva y por tanto podría considerarse limitada.

Efectivamente, es imposible obligar, ya sea utilizando fuerza o violencia a que la autoridad cumpla con lo recomendado, por eso se trata de sugerencias, las cuales invitan a la misma a restituir al agraviado en sus Derechos Humanos, si es posible, a reparar el daño causado, a cesar una práctica indebida, si es el caso, o a enmendar un error.

Aunque no se creó una institución que tuviera sólo la esperanza o quedara a la expectativa del cumplimiento de una Recomendación, por ello, se le dotó de la *autorictas* “que consiste en la autoridad moral y social de quien ocupa el cargo”,⁴⁶⁹ que efectuando un trabajo consciente y comprometido ganará confianza y credibilidad. Los primeros años de la Comisión Nacional fueron trascendentales y su titular el doctor Jorge Carpizo sentó las bases que ahora la sostienen y éstas deben fortificarse día a día.

También Néstor de Buen califica como una “sanción más enérgica que muchas de otro calibre”,⁴⁷⁰ así como el hecho de que sus determinaciones sean irrecurribles y que el jurista refiere como el respeto al “sagrado principio de la cosa juzgada no puede ser eliminado. Alguien tiene que decir la última palabra”⁴⁷¹ (aa. 47 de la LCNDH y 170 del RICNDH).

⁴⁶⁷ Vid. Marten, Ossting, “¿Qué determina la institución del *Ombudsman*? Una perspectiva comparada a nivel mundial”, *Gaceta Tlaxcala*, México, núm. 7/96, julio-agosto de 1996, p. 55.

⁴⁶⁸ Vid. Las razones argumentadas por la Comisión Nacional cuando se ha calificado el cumplimiento de una Recomendación como insatisfactorio en los informes semestrales y anuales rendidos.

⁴⁶⁹ Sonia Venegas, *op. cit.*, p. 50.

⁴⁷⁰ Néstor de Buen, “Reformas al artículo 102 constitucional, Una confianza que se tiene que ganar”, *Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, año VI, núm. 3, marzo de 1999, p. 38.

⁴⁷¹ *Ibidem*.

Es importante señalar que, a raíz de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo del 2002, un punto medular respecto de las medidas generalmente sugeridas de acuerdo con las competencias y que consiste en el inicio de procedimientos administrativos de investigación en contra de los servidores públicos involucrados en la violación de los Derechos Humanos, ocurría una incompatibilidad ya que la facultad sancionadora prescribía a los tres meses, y ahora en tres años y si la infracción es grave en cinco, con lo que queda superado el tiempo durante el cual se determina el procedimiento ante la Comisión Nacional y se inician los referidos en dicha ley (aa. 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Cabe mencionar que las recomendaciones se emiten respecto de casos concretos, por lo que sus sugerencias particulares son individualizadas, así como de carácter preventivo cuando se hacen señalamientos para evitar una práctica o vicio administrativo derivado de esos hechos, pero también se debe tener presente que se pueden emitir Recomendaciones Generales a diversas autoridades del país, para promover cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas propiciatorias de violaciones a los Derechos Humanos (aa. 6o., fracción VIII, 15, fracción VIII, de la LCNDH y 140 del RICNDH).

Finalmente, la Comisión Nacional puede determinar los recursos de queja y de inconformidad emitiendo una Recomendación, los cuales se presentan respecto de las omisiones, inacción y resoluciones definitivas de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en la entidades federativas, así como por las informaciones definitivas de las autoridades locales respecto al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por organismos locales protectores de Derechos Humanos (aa. 59 y 66 de la LCNDH y 158 y 167 del RICNDH).

IV. El Presidente de la Comisión Nacional considera los proyectos de Recomendación antes de ser emitidos

Recordemos que la actividad de la Comisión Nacional es un trabajo en equipo, ésta inicia al ingresar una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos de una persona, es turnada a una Visitaduría General y de ahí pasa

a un visitador adjunto, quien se encargará de su trámite, con la supervisión de sus superiores jerárquicos, a quienes, finalmente, de existir evidencias que permitan comprobar las violaciones, presentará un proyecto de Recomendación, el que de estimarse viable se pondrá a consideración del titular de este Organismo Nacional, quien está facultado para formular las modificaciones, observaciones y las consideraciones que estime pertinentes, en su caso, lo aprobará y suscribirá, enseguida se notificará a la autoridad destinataria y al quejoso, luego será dada a conocer a la opinión pública en la *Gaceta* de este Organismo Nacional (aa. 15, fracción VII, de la LCNDH, y 130, 131, 133, 134, 135, y 168 del RICNDH).

Es de mencionar que las opiniones y las sugerencias en particular vertidas en el contenido de las recomendaciones no serán motivo de responsabilidad civil, penal o administrativa, tanto para el Presidente de la Comisión Nacional como para los Visitadores Generales (a. 13 de la LCNDH).

Finalmente, en el informe anual el Presidente de la Comisión Nacional dará cuenta de las Recomendaciones y Acuerdos de No Responsabilidad que se hubieren emitido (a. 53 de la LCNDH).

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 102, apartado B, y 114

LCNDH: aa. 3o., 6o., 13, 15, 32, 42, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 53, 59, 61 y 66

RICNDH: aa. del 119 al 125, del 130 al 135, 140, 158, 167, 168 y 170

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos: a. 34

Criterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sus recomendaciones no tienen el carácter de actos de autoridad para efectos del juicio de amparo; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Novena; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IX, abril

de 1999, Tesis: VI.3°.16K, Aislada, núm. de Registro: 194,175, Materia: Común, p. 507.

Rubro: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es improcedente el amparo en contra de la declaratoria de incompetencia para conocer de una denuncia de violación a derechos humanos, por no ser un acto de autoridad; Instancia: Pleno; Época: Novena; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; t. VIII, diciembre de 1998; Tesis: P.XCVII/98, Aislada, núm. de Registro: 194,951, Materia (s): Administrativa, Constitucional, p. 223.

Bibliohemerografía

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*, México, UNAM-CNDH, 1991.

BUEN, Néstor de, “Reformas al artículo 102 constitucional. Una confianza que se tiene que ganar”, *Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, año VI, núm. 3, marzo de 1999.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, CNDH, 1991.

OSSTING, Marten, “¿Qué determina la institución del *Ombudsman*? Una perspectiva comparada a nivel mundial”, *Gaceta Tlaxcala*, México, núm. 7/96, julio-agosto de 1996.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, t. II.

VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?*, México, UNAM, 1988.

María Elena Lugo Garfias

ARTÍCULO 45. (*Acuerdos de No Responsabilidad*)

En caso de que no se comprueben las violaciones de Derechos Humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.

COMENTARIO

Introducción

Este a. contiene una prevención, en el caso de no comprobarse la violación de los Derechos Humanos, que se emita un Acuerdo de No Responsabilidad.

I. Antecedentes

El primer RICNDH, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 1 de agosto de 1990, hablaba respecto de la determinación de una queja como la opinión del Visitador General acerca de si se había cometido violación o no de los derechos fundamentales, no se mencionaba si se dictaría algún acuerdo en el caso de la no existencia de la violación, y fue hasta la Ley de 1992 cuando se previó la emisión de un documento de no responsabilidad.

Tanto en el proyecto de LCNDH, en la propuesta de la misma hecha por el Ejecutivo, así como en la ley aprobada y publicada en el *Diario Oficial* del 29 de junio de 1992, se creyó conveniente incluir que cuando no se comprobaran las violaciones de Derechos Humanos imputadas se dictara un Acuerdo de No Responsabilidad, estableciéndose en el a. 45.

Finalmente, en el Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 26 de noviembre del 2001, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LCNDH, este a. no sufrió modificación.

II. Acuerdo de No Responsabilidad

El Acuerdo de No Responsabilidad “es la resolución final que dicta... [un Organismo Público de Protección y Defensa de los Derechos Humanos], cuando de los elementos de convicción que integran el expediente de queja no se acredita la existencia de violaciones a Derechos Humanos en perjuicio del quejoso o agraviado”.⁴⁷²

La responsabilidad, desde la dogmática jurídica, resulta cuando se determina quién tiene que afrontar las consecuencias, respecto del incumplimiento de

⁴⁷² *Preguntas y respuestas sobre Derechos Humanos que usted debe conocer*, México, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán, p. 13.

una obligación cuando una conducta u omisión se adecuan a la normatividad causando diversos efectos (a. 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).⁴⁷³

Cuando se recibe una queja en la Comisión Nacional, ésta, entre otros elementos, debe señalar si es del conocimiento del quejoso la identidad de las autoridades o servidores públicos referidos como presuntos responsables de la violación, para realizar una investigación más precisa y, de ser el caso, establecer la responsabilidad o no de los mismos (a. 31 de la LCNDH).

Al momento de determinar una investigación sobre violaciones a los Derechos Humanos, puede resultar que los elementos con los que se cuenta comprueben que no existió, entonces procede declarar que las autoridades o servidores públicos imputados no lo son; por ello, para estos casos este Organismo Nacional previó la emisión de un Acuerdo de no Responsabilidad, así como publicarlo en su *Gaceta* (aa. 51 de la LCNDH y 2o., fracción IV, y 4o. del RICNDH).

Debe quedar claro que la determinación emitida por el Organismo Nacional “modifica la realidad que motivó la queja”,⁴⁷⁴ ya sea que la autoridad o servidor público corrija o enderece su actuación o práctica administrativa o se acredite la no transgresión a los derechos fundamentales del agraviado.

Como con una Recomendación, un Acuerdo de No Responsabilidad es signado por el Presidente de la Comisión Nacional, provenga de una queja inicial o de un recurso (aa. 15, fracción VII, de la LCNDH y 142 del RICNDH).

Cabe mencionar, la problemática que representa el recibir quejas infundadas en los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, porque finalmente, se les dedica el mismo tiempo que a otros asuntos en los cuales sí existen violaciones de Derechos Humanos.

El doctor Jorge Carpizo refiere esta situación, advirtiendo del cuidado que se le debe procurar, porque así como hay personas que saben que éste puede ser el resultado de la investigación de la queja, hay otras que, por el desamparo económico y social vivido, necesitan de la orientación y asesoría brindada por esta Institución.⁴⁷⁵

⁴⁷³ Vid. Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988, pp. 75-78.

⁴⁷⁴ Luis de la Barra Solórzano, *El alma del Ombudsman*, México, Nuevo Siglo-Aguilar, 1999, p. 309.

⁴⁷⁵ Vid. Jorge Carpizo, *Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992, p. 17.

En casos en los cuales no se acreditó la violación de Derechos Humanos, se hará del conocimiento del quejoso y podrá orientársele sobre este hecho particular sin elaborar un Documento de No Responsabilidad, por lo que se redactará un oficio de conclusión por orientación (aa. 99 y 125, fracción II, del RICNDH).

En la CNDH se han emitido 451 Acuerdos de No Responsabilidad desde 1990 hasta el 31 de diciembre de 2001, tanto a autoridades del ámbito federal como del local. Si recordamos que en un principio y hasta la creación de los Organismos de defensa de los Derechos Humanos en las entidades federativas, este Organismo Nacional también conoció de quejas en contra de autoridades de este tipo.

Las principales autoridades del ámbito federal a las que se les han dirigido Acuerdos de No Responsabilidad son: 52 a la Procuraduría General de la República, 48 al Instituto Mexicano del Seguro Social, 19 al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 17 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 10 a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ocho a la Secretaría de la Defensa Nacional, siete a la Secretaría de Gobernación, y siete a la Secretaría de Salud.

Podemos citar entre los últimos Acuerdos de No Responsabilidad el 1/99 y el 1/2000, publicados en la *Gaceta* de la CNDH, núms. 108 y 126, respectivamente.⁴⁷⁶

El primero de ellos es del 26 de julio de 1999 y fue dirigido al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, en síntesis refiere lo siguiente: en diciembre de 1997 se presentó un escrito de queja en el que se argumentó la violación de los Derechos Humanos de una menor de edad (cinco meses), quien el 3 de diciembre de 1997 fue ingresada por sus padres al Hospital General de Zona Número 21 del Instituto Mexicano del Seguro Social, al presentar complicaciones para respirar.

En la Institución Médica se pretendía practicar un estudio denominado *tomografía axial computarizada de cráneo*, el cual consiste en *radiografías*

⁴⁷⁶ Vid. *Informe de actividades del 1 de enero al 15 de noviembre de 1999*, México, CNDH, 2000, p. 553, e *Informe de actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000*, Anexos, México, CNDH, 2001, p. 240, "Oficio 1/99", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, año 9, núm. 108, julio de 1999, pp. 405-410 y "Oficio 1/2000", *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, año 11, núm. 126, enero de 2001, pp. 109-116.

de cortes transversales, lo que, al hacerse del conocimiento del quejoso, el abuelo de la menor y de sus padres, motivó la solicitud del alta voluntaria al día siguiente, argumentando que *la empresa en donde trabajaba el padre de la menor le ayudaría a pagar un especialista*, sin embargo, la menor falleció el 5 de diciembre de 1997.

Por su parte, la intervención de la Cruz Verde de Monterrey consistió en el traslado de la niña agraviada del Hospital Municipal de Santa Catarina, Nuevo León (en donde murió), al anfiteatro del Servicio Médico Forense de la Procuraduría General de Justicia de dicho Estado, lugar donde le fue practicada la necropsia de ley, encontrando como causa de la muerte *asfixia por broncoaspiración*.

Así, de la investigación realizada por la Comisión Nacional, como de la opinión de sus peritos médicos, se concluyó conforme a las evidencias recabadas sobre la atención brindada a la menor, que fue correcta y adecuada, por lo tanto, no existió responsabilidad por parte de los médicos que la atendieron en el Hospital General de Zona Número 21 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Monterrey.

El segundo documento es del 20 de septiembre de 2000 y fue dirigido al Procurador General de la República, en síntesis refiere lo siguiente: el 5 de agosto de 2000 el diario *La Jornada* publicó una nota en la cual se mencionaba que el 12 de junio de ese mismo año, alrededor de 300 indígenas tarahumaras de la comunidad Chorogui, Municipio de Guachochi, Chihuahua, resultaron intoxicados y la menor Armida Muela Loera de dos años había fallecido como consecuencia de la exposición a los agentes químicos utilizados por la Procuraduría General de la República para fumigar un plantío de marihuana en la comunidad mencionada, además de lesiones y enfermedades de otras personas y enfermedades y muerte de animales.

Del estudio y valoración de las constancias que integraron el expediente, la Comisión Nacional determinó la falta de precisión en la información contenida dentro de la nota periodística; en primer lugar porque las únicas fumigaciones realizadas por la autoridad señalada como responsable se hicieron los días 26 y 27 de junio a casi 22 kilómetros al noreste de la Comunidad de Chorogui y el 30 de abril de 2000 a una distancia aproximada de 25 kilómetros de la misma.

Respecto de la muerte de la menor de edad, la madre de ésta, ante visitadores adjuntos del Organismo Nacional declaró el fallecimiento de su hija el 30

de mayo de 2000 a consecuencia de un problema gastrointestinal, señalando que fue sepultada en la comunidad de Chorogui y que no se levantó el acta de defunción correspondiente, sin poder recordar el lugar donde se efectuó el entierro.

Por lo anterior, se determinó la no existencia de responsabilidad de ningún servidor público de la autoridad señalada como presuntamente responsable, respecto de las violaciones a los Derechos Humanos que se les imputaron.

Como vemos, se trata de situaciones en las cuales el resultado fue la muerte de dos menores de edad, pero las evidencias recabadas por la Comisión Nacional establecieron que eran casos no imputables a actuaciones u omisiones de servidores públicos.

Raymundo Gil Rendón, en su obra *El Ombudsman en el derecho constitucional comparado*,⁴⁷⁷ refiere sobre los defensores de Derechos Humanos, cada uno con sus diferentes particularidades, de Alemania, Argentina, Austria, Colombia, Costa Rica, España, Francia, Holanda, Honduras, Israel, Nueva Zelanda, Portugal y Suiza, que emiten documentos denominados recomendaciones cuando se acreditan las violaciones a los Derechos Humanos, pero no hace ningún señalamiento respecto al caso contrario.

En cuanto a los *Ombudsman* en los países de Australia, Inglaterra e Italia, comenta que se emitirán recomendaciones, pero habla también de resoluciones en las cuales se establezca si hubo o no violación de derechos fundamentales y, finalmente, por lo que hace a El Salvador y Guatemala dice que si no hay violaciones de Derechos Humanos se archivará el expediente, aunque no se menciona la expedición de algún documento asentando la no responsabilidad de la autoridad o servidor público imputado.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 109, fracción III

⁴⁷⁷ Vid. Raymundo Gil Rendón, *El Ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw Hill, 2002, pp. 80, 81, 90, 93, 100 a 102, 111, 112, 120 a 127, 131, 133, 134, 153, 158 a 163, 171, 180, 191, 198, 199, 220, 239 a 241, 263, 264, 267, 281, 291, 293, 294, 309 a 311, 317, 318, 327 y 330.

LCNDH: aa. 15, 31 y 51

RICNDH: aa. 8o., 99, 125, 142 y 144

Bibliohemerografía

BARREDA SOLÓRZANO, Luis de la, *El alma del Ombudsman*, México, Nuevo Siglo-Aguilar, 1999.

CARPISO, Jorge, *Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de actividades del 1 de enero al 15 de noviembre de 1999*, México, CNDH, 2000.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe de actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000, Anexos*, México, CNDH, 2001.

GIL RENDÓN, Raymundo, *El Ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw Hill, 2002.

KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988.

“Oficio 1/99”, *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, año 9, núm. 108, julio de 1999.

“Oficio 1/2000”, *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, año 11, núm. 126, enero de 2001.

Preguntas y respuestas sobre Derechos Humanos que usted debe conocer, México, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán.

Armando Torres Sacia

ARTÍCULO 46. (*Recomendaciones públicas y no imperativas*)

La recomendación será pública y 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.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

COMENTARIO

Introducción

El a. 46 se refiere al acto principal realizado por la CNDH, que es la expedición de recomendaciones dirigidas a los servidores públicos para que corrijan violaciones a los Derechos Humanos, las cuales han sido previamente denunciadas ante la CNDH. La recomendación, o en su defecto el acuerdo de no responsabilidad, es el acto conclusivo del proceso iniciado por cualquier persona, ante la propia CNDH, por “presuntas violaciones a los Derechos Humanos” (a. 25 de la LCNDH).

I. Antecedentes

Este a. está fundamentado en el segundo párrafo del apartado B del a. 102 constitucional, el cual dice, en su versión vigente de 1999, que las comisiones de Derechos Humanos (se refiere tanto a las estatales como a la nacional) “formularán recomendaciones públicas no vinculatorias”.

La redacción actual del a. es exactamente igual a la de la ley anterior de 1992, salvo que la ley anterior añadía la autonomía de las recomendaciones, en consonancia con el texto en vigor entonces del apartado B del a. 102 constitucional en donde se usaba el mismo calificativo. La existencia de este calificativo se explicaba porque entonces la CNDH no tenía autonomía administrativa, esto parecía conveniente, a fin de asegurar la objetividad de las recomendaciones, decir que estas eran “autónomas”.

II. Naturaleza jurídica de las recomendaciones

Desde el punto de vista formal, la Recomendación es un acto procedente de un organismo público autónomo. Antes de la reforma constitucional de 1999 que otorgó a la Comisión “autonomía de gestión y presupuestaria”, así como de personalidad jurídica propia, podría afirmarse que la Recomendación era un acto administrativo y, por lo tanto, sujeto a la reglamentación propia de estos actos.⁴⁷⁸ Ahora, como acto de un organismo público autónomo, cuyo titular no lo nombra ni depende del Poder Ejecutivo, me parece que no puede considerarse un acto administrativo.⁴⁷⁹ La Comisión, aunque es un organismo público, no forma parte de los Poderes de la Unión y por ello, sus actos no pueden ser considerados ni actos del Ejecutivo ni del Legislativo ni del Judicial. Si es un organismo público no potestativo, se puede afirmar que sus actos y, en especial, las recomendaciones son formalmente actos públicos no potestativos, es decir, se practican en orden al bien público, pero carecen de sanción coactiva propia de los actos emanados de alguno de los poderes de la República. Y precisamente por ser actos no potestativos, las recomendaciones pueden dirigirse a servidores públicos o autoridades de cualquiera de los tres poderes de la Unión, sin que ello represente un conflicto de poderes.

Desde el punto de vista material, la Recomendación es un juicio por el cual la Comisión afirma la conducta que deben practicar servidores públicos o autoridades federales en una situación concreta. Antes de emitir la Recomendación debe llegar a la conclusión de la existencia de una violación a los Derechos Humanos de la persona que presentó la queja. Esta conclusión es evidentemente resultado de otro juicio en donde se afirma la existencia de una conducta de parte de las autoridades o servidores públicos federales que lesiona los Derechos Humanos.⁴⁸⁰

Entendida la Recomendación como un juicio que prescribe conductas a seguir en una situación concreta, se aprecia que es un acto materialmente igual

⁴⁷⁸ Así la consideraba Luis Aceves Parra, “Consideraciones sobre el carácter de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, núm. 6, mayo-agosto, 1993, pp. 72 y ss.

⁴⁷⁹ No le serían aplicables las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues ésta rige únicamente (a. 1) los actos de la “administración pública centralizada”.

⁴⁸⁰ Si la Comisión llega a la conclusión de que no hubo violación a los Derechos Humanos, dicta un “acuerdo de no responsabilidad” al que se refiere el a. 45 de la LCNDH.

a la sentencia pronunciada por un juez, siendo ésta un juicio donde se afirma cuál es la conducta debida en un caso concreto. La diferencia principal entre una Recomendación y una sentencia, suponiendo que ambas se refieran a un conflicto sobre lesión a los Derechos Humanos, es que la sentencia, como acto emanado del Poder Judicial, está sancionada con la coacción pública y la Recomendación no.

Hay otra diferencia en cuanto al ámbito de conducta que se juzga en una y otra decisión. De conformidad con lo prescrito en el a. 44, la Recomendación debe, en primer término, determinar si las autoridades o servidores públicos federales incurrieron en actos u omisiones “ilegales, irrazonables, injustas inadecuadas o erróneas”, lo cual abarca un espectro de conducta más amplio que el que ordinariamente analiza el juez, que suele restringirse al análisis de las conductas ilegales. Podría suceder que cierta conducta de un servidor público no sea ilegal y, por lo tanto, tampoco materia de un juicio, pero por ser, por ejemplo, una conducta “inadecuada” si pueda ser materia de una Recomendación.

III. Efectos de la Recomendación

El a. 46 precisa con toda claridad que la Recomendación “no tendrá carácter imperativo” y “no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto” ninguna decisión o acto motivo de queja. Esto es consecuencia de que la CNDH no es un órgano potestativo.

La Recomendación debe indicar (a. 44) las medidas necesarias para “la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales”, y si es posible también para la reparación de los daños y perjuicios causados. En todo caso, se observa la finalidad reparadora o indemnizatoria, pero no punitiva de la Recomendación. La autoridad o servidor público que recibe la Recomendación, puede aceptarla o no. Si la acepta, dice el a. 46, debe informarlo dentro de los 15 días siguientes a la fecha en la cual le fue notificada y deberá tomar las medidas recomendadas en los siguientes 15 días o en un plazo posterior. Como la Recomendación no tiene carácter potestativo, puede suceder que la autoridad o servidor público que acepta la Recomendación, no la cumpla, y de ello no se derivarán consecuencias jurídicas para tal autoridad o servidor público.

El carácter no imperativo de las recomendaciones puede causar desaliento a quienes quisieran una protección “más eficaz” de los Derechos Humanos. Pero

debe notarse que en la vida social, y por lo mismo en la organización u orden social, no todas las conductas tienen que ser imperadas. Hay muchas conductas practicadas como resultado de un consejo o recomendación, por ejemplo, el consejo del médico a sus pacientes de tomar ciertas medicinas o seguir cierto tratamiento, es un consejo que ordinariamente se cumple por propia voluntad sin necesidad de la amenaza de un castigo. Y como ésta, hay muchas otras conductas en la vida comunitaria practicadas por motivo del consejo de otro profesionista, de un profesor, del padre o la madre, de un amigo o un experto, etcétera. El valor y la eficacia de estos consejos no dependen del poder público, sino de la sabiduría y honorabilidad de la persona que los da.

En la teoría política de la Antigüedad Clásica, proseguida en parte durante la Edad Media, se distinguían dos tipos de instancias decisorias en la vida social. Las instancias de potestad, que podían emitir decisiones cuyo cumplimiento debía ser coaccionado con el apoyo del poder público, como las leyes aprobadas por las asambleas legislativas o los decretos de los magistrados. Y las instancias de autoridad cuyas decisiones eran simples consejos que podían seguirse voluntariamente sin castigo por su desobediencia, como el Senado de Roma que emitía senadoconsultos (consejos) a los magistrados, o los miembros del consejo del rey que le recomendaban practicar ciertas políticas.⁴⁸¹ En la actualidad se tiende a confundir la autoridad con la potestad, como lo atestigua la misma LCNDH, refiriéndose a las “autoridades” que violan Derechos Humanos, cuando en realidad se trata de órganos del poder público, es decir, de potestades.

Las recomendaciones de la CNDH no son decisiones emanadas de una potestad o poder público, sino consejos emitidos por un órgano de autoridad, es decir un órgano socialmente reconocido por su independencia, objetividad experiencia y conocimiento de los Derechos Humanos. Y así como no es razonable desoír el consejo de un médico si se quiere remediar una enfermedad o el consejo de un ingeniero si se quiere construir un puente o el de un abogado si se quiere hacer un contrato o el de un economista cuando se pretende imponer un gravamen fiscal o el de cualquier persona con autoridad en una materia específica, tampoco es razonable que un órgano de potestad, cuya función es principalmente servir a la comunidad, desoiga una Recomen-

⁴⁸¹ Sobre la distinción entre *auctoritas* y *potestas*, ver D’Ors, Álvaro, “Autoridad y potestad”, *Escritos varios sobre el derecho en crisis*, Roma-Madrid, 1973, pp. 93 y ss.

dación de la CNDH que le serviría para cumplir mejor su función de servicio público. Igualmente, como es razonable criticar a quien no sigue los dictados de un médico prestigioso, también es razonable criticar públicamente a quien no sigue una Recomendación de la CNDH.

La fuerza o eficacia social de las recomendaciones de la CNDH depende, por tanto, de la honorabilidad y experiencia de la misma. A medida que el pueblo vaya teniendo más confianza en la CNDH, por su independencia, objetividad y sabiduría, obteniendo el reconocimiento de mayor autoridad, sus recomendaciones se irán cumpliendo más cabalmente y con menos resistencias, y el no acatarlas irá representando un problema político, ante la opinión pública, cada vez más serio. No me parece que la fuerza de las recomendaciones radique exclusivamente en la publicidad de las mismas,⁴⁸² porque si se hacen públicas recomendaciones parciales o demuestran incompetencia, la publicidad sólo las desprestigia. La publicidad de las recomendaciones y de su cumplimiento o incumplimiento es ciertamente un elemento indispensable para consolidar el prestigio de la CNDH, al que deberían colaborar los medios de comunicación masiva, pero no es el fundamento de su fuerza persuasiva. Tampoco depende su valor, del cumplimiento efectivo de las mismas,⁴⁸³ pues una buena Recomendación, en términos de objetividad y sabiduría es válida en sí, y aunque no se cumpla tiene el efecto, quizá en mayores consecuencias que su cumplimiento, de servir como argumento crítico respecto de la conducta de la potestad o servidores públicos a quienes se dirige.

Por otra parte, las recomendaciones de la Comisión tienen, porque así lo ha decidido la Suprema Corte de Justicia, el efecto de impedir una sentencia judicial sobre la misma materia. El Pleno de la Corte resolvió, por tesis que constituye jurisprudencia obligatoria,⁴⁸⁴ que ella no debe abrir una investigación sobre un caso de posible violación a las garantías individuales (es decir, Derechos Humanos) cuando una Comisión de Derechos Humanos, sea nacional sea estatal, ya hizo una Recomendación al respecto, la cual se ha cumplido o

⁴⁸² Así parecen opinar Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, “Artículo 102”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, 1995, t. II, p. 1027.

⁴⁸³ En este sentido parece pronunciarse Luis de la Barreda (“Las recomendaciones: el hilo de Ariadna”, *El Foro*, México, 11a. época, t. XIII, núm. 2, p. 130) cuando dice que el incumplimiento de las recomendaciones “erosiona el fundamento” del Ombudsman, como si el incumplimiento le quitara sabiduría o independencia.

⁴⁸⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, t. II, octubre 1995, p. 102.

está en proceso de cumplirse; la razón dada por el Pleno para esta decisión es, al cumplirse la Recomendación, “las situaciones de hecho” que generaron la demanda, es decir, la conducta violatoria a los Derechos Humanos cambiará sustancialmente. Sin embargo, si la demanda se presenta primero ante la Corte y luego ante una Comisión de Derechos Humanos, la Corte seguirá el proceso hasta concluirlo.

Esta tesis de jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte es un importante reconocimiento del valor de las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos. La Corte asume que si una Comisión ha emitido una Recomendación es porque ha habido una lesión a los Derechos Humanos y si la Recomendación se cumple dicha violación ha quedado reparada, es decir, asume la recomendación como oportuna, porque ha habido realmente una lesión a los Derechos Humanos, y sabia, porque su cumplimiento repara la violación.

IV. Una recomendación a la CNDH

Como está dispuesto actualmente en la ley (a. 44), una vez concluida la investigación de un caso, el Visitador General formula un proyecto de recomendación y lo somete a la aprobación del Presidente de la CNDH, de modo que la Recomendación queda al criterio de dos personas, las cuales ordinariamente cambiarán al término de cada periodo del nombramiento del Presidente de la CNDH. Me parece que la Comisión ganaría independencia y experiencia, en autoridad, si las recomendaciones se sometieran a un consejo consultivo formado por expertos reconocidos, de carácter más o menos permanente, de modo que en ese cuerpo fuera quedando la experiencia acumulada en el conocimiento y resolución de las quejas. El Consejo Consultivo actual de la Comisión (aa. 5o., 17 y ss. de la LCNDH) no tiene facultades para participar en las recomendaciones.

Correlación de Fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 5o., 17-20, 25 y 44

Bibliohemerografía

- ACEVES PARRA, Luis, “Consideraciones sobre el carácter de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, núm. 6, mayo-agosto, 1993.
- BARREDA, Luis de la, “Las recomendaciones: el hilo de Ariadna” *El Foro*, México, 11a. época, t. XIII, núm. 2.
- D’ORS, Álvaro, “Autoridad y potestad”, *Escritos varios sobre el derecho en crisis*, Roma-Madrid, 1973.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, “Artículo 102”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, 1995, t. II.

Jorge Adame Goddard

ARTÍCULO 47. (*La no impugnabilidad de las recomendaciones de la CNDH*)

En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

COMENTARIO

El presente a. contempla las diversas actuaciones procedimentales, emitidas en el ejercicio de las funciones y atribuciones de la CNDH, las cuales revisten de la naturaleza peculiar de ser inimpugnables ante la misma Comisión o por otra instancia concedora o competente que existiera al respecto.

Cabe mencionar que en el primer RICNDH, de agosto de 1990, la disposición relativa contenida en el a. 33 clasificaba en Recomendaciones y sugerencias a los productos de las actuaciones de la CNDH, contra las cuales no cabía la interposición de recurso alguno para su impugnación. En la evolución legislativa posterior se señalaba el motivo fundamental de esta imposibilidad jurídica de recurrir o impugnar las recomendaciones de la Comisión: la naturaleza propia de las Recomendaciones. En la legislación vigente, en el a. en comento, la no

impugnabilidad se refiere además de las Recomendaciones de la Comisión, a los actos o resoluciones definitivas dictadas por la misma en el desempeño de su cometido protector de los Derechos Humanos. La razón fundamental de lo contenido en el a. 47 de la LCNDH en relación con el a. 170, del Reglamento del 29 de septiembre de 2003, que entró en vigor el 1 de enero de 2004, trata sobre las Recomendaciones y las resoluciones de los recursos contemplados en el proceso contencioso, la razón, repetimos, obedece a la naturaleza misma de las Recomendaciones derivada de la propia estructura jurídica de la Comisión Nacional, de ser únicamente una magistratura de opinión o de persuasión.⁴⁸⁵ Primero analicemos lo que significan cada uno de los actos jurídicos los cuales no son susceptibles de ser recurridos o impugnados.

En primer término están las Recomendaciones,⁴⁸⁶ el acto jurídico por antonomasia emitido por la CNDH, que tienen como finalidad primordial el proponer, sugerir, aconsejar a las autoridades administrativas y/o servidores públicos sobre la afectación o violación de los Derechos Humanos consagrados y protegidos por el orden jurídico mexicano, las cuales recaerán en los casos concretos que son motivo de una queja iniciada ante la Comisión Nacional; las Recomendaciones específicas en cuestión no tendrán efectos obligatorios o vinculatorios, tal y como se establece en el a. 102 constitucional, apartado B, segundo párrafo, es en la naturaleza misma de las Recomendaciones, el no ser vinculatorias, donde reside el hecho de no ser recurribles. El RICNDH, en este sentido, agrega una nueva modalidad de Recomendaciones frente a las que se refieren a actos específicos y concretos violatorios de derechos contra los que se dirigen las particulares, establece en su a. 140 la facultad de la CNDH para emitir otro tipo de Recomendaciones, las generales, las cuales en lugar de denunciar violaciones específicas a Derechos Humanos por las autoridades, tienen como objetivo especial el de proponer las medidas legales y reglamentarias tendentes a perfeccionar la protección de los Derechos Humanos, dentro de un amplio campo de prevención y protección general de estos derechos fundamentales con apoyo del marco jurídico en el que se desenvuelve el *Ombudsman* mexicano, como se muestra en el contenido del a. 6o., fracción VIII, de la LCNDH, donde se señala la competencia de la Comisión

⁴⁸⁵ Héctor Fix-Zamudio, *Justicia constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, México, CNDH, 1997.

⁴⁸⁶ *Vid.* El comentario del a. 46.

Nacional para promover los cambios y modificaciones de leyes, disposiciones reglamentarias y prácticas administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos. Las Recomendaciones generales llevarán a la práctica tal política general de protección, y a diferencia de las particulares no requieren aceptación por parte de las autoridades, denotándose una vez más el carácter no imperativo de las Recomendaciones. Con estas características de las Recomendaciones tenemos los motivos para entender el hecho de que no sean recurribles, toda vez que se trata de actuaciones emitidas por una autoridad pública, pero no potestativa, tienen como fin el hacer una declaración amplia y detallada señalando las posibles violaciones de Derechos Humanos por alguna autoridad o servidor público, permitiendo con ello complementar y coadyuvar en una mejor administración de justicia; porque, por un lado, respecto de las autoridades administrativas descritas como presuntas responsables, si bien es cierto que no están obligadas a aceptar este tipo de Recomendaciones, por carecer de fuerza coactiva o vinculatoria para ellas, se les hace de su conocimiento a fin de que asuman el compromiso, en caso de ser aceptadas, de darles cabal cumplimiento y que se tomen las medidas pertinentes para restituir a los afectados en sus derechos fundamentales y, cuando sea pertinente, velar por la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, siendo competente la CNDH sólo para darles seguimiento y así verificar su cumplimiento, todo ello conforme a los aa. 44 de la LCNDH y 133, 137 y 139, último párrafo de su RICNDH.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que las Recomendaciones sólo se refieren a violaciones de los derechos fundamentales, pero no se pueden impugnar porque su cometido es exclusivamente indicativo, no ejercen una función correctiva sobre las facultades administrativas de las autoridades públicas, ni dirimen conflictos de jurisdicción, porque se encuentran imposibilitadas para cambiar el sentido de las resoluciones o actos motivo de la queja presentada; es decir, no imponen obligaciones concretas a las autoridades, la única señalada es la obligación general de apegarse a derecho en sus actuaciones. Por otro lado, respecto de la parte quejosa, estaríamos en el supuesto de los Acuerdos de No Responsabilidad, los cuales se verán más adelante.

La LCNDH regula específicamente dos tipos de acuerdos que la Comisión Nacional se encuentra facultada para dictar en el desarrollo de sus funciones y son los señalados en los aa. 43 y 44. Los acuerdos de trámite dirigidos a las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o proporcionen la

información y la documentación soporte de la investigación iniciada por la CNDH sobre la queja correspondiente o en su actuación de oficio. Este tipo de acuerdos necesarios para el mejor desarrollo del procedimiento que se haya implementado por parte de la Comisión Nacional, conforme al a. 47, no podrán ser recurribles, lo anterior con base en el a. 43, su fundamento constitucional se encuentra en el a. 102, apartado B, que faculta a la CNDH para conocer de quejas presentadas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa por parte de las autoridades y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Dicha facultad es una autorización general para que la Comisión Nacional ejerza una supervisión y revisión amplia de los actos que pudiesen quebrantar o vulnerar los derechos constitucionales de los gobernados, recomendando, denunciando o presentando quejas dentro de la esfera de su competencia legal, pero con las limitaciones descritas en la norma constitucional, párrafos segundo y tercero, que encuadran jurídicamente a la CNDH como una instancia esencialmente complementaria y auxiliar en la protección constitucional, por lo que este tipo de actos procedimentales realizados por la Comisión Nacional no son recurribles, en virtud de que es la instancia suprema dentro del sistema nacional no jurisdiccional de defensa y protección de tales derechos.

El otro tipo de acuerdo, contemplado en los aa. 44 y 45 de la LCNDH y 141 del RICNDH, es el de no responsabilidad el cual se dictará cuando no se hayan acreditado o comprobado las violaciones a los Derechos Humanos, conforme al a. 47, este tipo de acuerdos tampoco podrán ser recurridos, ya que, en este caso, el presunto agraviado sería el quejoso, pero al no determinarse la violación a sus Derechos Humanos; en esta hipótesis, el quejoso no se encuentra en un estado de indefensión, puesto que la CNDH le orientará en todo momento. Toda vez que el quejoso, en todo momento, tiene la posibilidad jurídica de ejercer otros derechos y medios de defensa conforme a las leyes, tal y como se señala en el a. 32 de la LCNDH. Asimismo, existen otro tipo de acuerdos contemplados en la Ley y en su respectivo Reglamento, a los cuales se les aplican las reglas establecidas en el a. 47 que estamos comentando:

- Acuerdo de acumulación de quejas en un solo expediente en el caso de atribuir los hechos a la misma autoridad y/o servidor público (a. 85 del RICNDH).

- Acuerdo de calificación de la queja, podrá ser por: I presunta violación de Derechos Humanos; II orientación directa; III, remisión; IV, no competencia de la Comisión Nacional para conocer el escrito de queja; V, no competencia de Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica; VI, pendiente cuando el escrito de queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios para su procedencia (a. 96 del RICNDH).
- Acuerdo de admisión de la instancia, en el cual se da a conocer el resultado de la calificación en el sentido de que sí existen violaciones de Derechos Humanos, y se menciona la facultad que tiene en todo momento el quejoso de ejercer sus derechos y medios de defensa alternativos (a. 97 del RICNDH).
- Acuerdo de no competencia, el cual se describe en el a. 98 del RICNDH; al respecto, cabe mencionar la tesis jurisprudencial que ilustra en gran medida lo analizando:

Rubro: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es improcedente el amparo en contra de la declaratoria de incompetencia para conocer de una denuncia de violación a Derechos humanos, por no ser un acto de autoridad; Instancia: Pleno; Época: Novena; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Parte: VIII, diciembre de 1998; Tesis: P.XCVII/98, p. 223.

Texto: La resolución final que dicta la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de quejas y denuncias que se formulan en contra de presuntas violaciones a los Derechos Humanos, no tiene la naturaleza de “acto de autoridad”, ya que aunque se emita en el sentido de hacer recomendaciones, de lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que no obliga a la autoridad administrativa contra la cual se dirige y, por ende, ésta puede cumplirla o dejar de hacerlo; luego, por sí misma no crea, modifica o extingue una situación jurídica concreta que beneficie o perjudique al particular. Asimismo, por sus efectos y consecuencias, la resolución emitida por la Comisión, en la que declara su incompetencia para conocer de una denuncia o queja, es equiparable a sus determinaciones finales, en razón de que, tácitamente, está concluyendo que no hará ninguna recomendación con base en los motivos y fundamentos jurídicos señalados en la propia declaración de incompetencia, que se dicte aun antes de llevar a cabo la investigación, por lo que tampoco puede considerarse esta otra resolución como un acto de autoridad. Por consiguiente, sobre el particular se actualiza la

causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 1o., fracción I, de la misma, conforme a las cuales el amparo solamente procede en contra de actos de autoridad.

Precedentes: Amparo en revisión 507/96. Bernardo Bolaños Guerra. 12 de mayo de 1998. Mayoría de diez votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número XCVII/1998, la tesis aislada que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

El sentido de la presente tesis jurisprudencial es que la Comisión, tanto en las Recomendaciones emitidas como en los acuerdos procedimentales, tendentes a integrar los elementos de prueba para fundar o no una Recomendación, no realiza actos de autoridad en los cuales se afectara la esfera jurídica del quejoso o de la misma presunta autoridad responsable, pues por lo que atañe al primero, alternativamente tiene la facultad de agotar sus medios de defensa por otras vías jurídicas que no pierden, por el hecho de presentar una queja ante la Comisión, su actualidad, y, por lo que compete a la autoridad, ésta puede o no obligarse por las Recomendaciones que se le dirijan.

- Acuerdo de orientación contenido en el respectivo documento, basado en la hipótesis señalada en el a. 99 del RICNDH.
- Acuerdo de reapertura de expediente, previsto en el a. 108 del RICNDH.
- Acuerdo de no entregar constancias del expediente tanto a autoridades como a quejosos.⁴⁸⁷
- Acuerdos de formal conclusión de los expedientes de queja por las causas señaladas en el a. 125 del RICNDH, en relación con el a. 127 del mismo.

Los otros actos de la Comisión que no son susceptibles de impugnación alguna, conforme al a. 47 de la Ley, son las resoluciones recaídas sobre las

⁴⁸⁷ *Vid.* El comentario del a. 48.

inconformidades presentadas mediante los recursos de queja (contra la omisión e inacción de los organismos locales antes de la Recomendación emitida) e impugnación (contra resoluciones definitivas de los organismos estatales y/o informaciones definitivas de las autoridades destinatarias de las Recomendaciones), en relación con los aa. 55 de la LCNDH y 170 del RICNDH. Como se denota, la CNDH conforme al a. 102 constitucional, apartado B, último párrafo, es la instancia suprema de conocimiento de los recursos presentados contra la inactividad y las resoluciones de los organismos locales y de las informaciones dirigidas por las autoridades a los organismos locales por las Recomendaciones enviadas, la naturaleza de las Recomendaciones locales permite que éstas sean recurribles ante la Comisión Nacional, no así las de la CNDH, como ha quedado descrito, de igual forma y aplicando el principio de analogía a las resoluciones de la Comisión Nacional sobre la procedencia e improcedencia de los recursos antes mencionados, no cabe someterlas a un proceso de impugnación por recurso alguno, en dichas resoluciones no cabría en primer término, la violación de los derechos procedimentales de los quejosos, toda vez que se cuentan con los medios legales de defensa alternativos para combatir la situación jurídica de fondo, como ha quedado señalado en el a. 32 de la LCNDH; en segundo lugar, la naturaleza de los actos de la CNDH responden a una institución de justicia constitucional complementaria y coadyuvante del instrumento clásico de protección constitucional, el juicio de amparo, por lo que el *Ombudsman* nacional tiene como finalidad el custodiar los derechos fundamentales consagrados en el ordenamiento jurídico mexicano en contra de los actos y omisiones de las autoridades administrativas, pero desde su actuación amplia de instancia tutelar, protectora, generadora de Recomendaciones de carácter público, pero sin fuerza coercitiva o efectos obligatorios, por tanto, sus resoluciones son irrecurribles con base en que la situación jurídica de los quejosos no es modificada sustancialmente por este tipo de actuaciones de la CNDH, protegiéndose desde otros ángulos los derechos del gobernado como ha quedado señalado.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B

LCNDH: aa. 6o., 32, 33, 43, 44 y 47

RICNDH: aa. 85, 96, 97, 98, 99, 108, 125, 127, 133, 137, 140, 141 y 170

Bibliohemerografía

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, México, CNDH, 2001.

ESTRADA, Alexei Julio, *El Ombudsman en Colombia y en México. Una Perspectiva comparada*, México, UNAM, 1994.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

VICENTE, Anselma y SAÍD, Alberto, “Análisis crítico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1993.

Saúl Albor Guzmán

ARTÍCULO 48. (*Facultad discrecional de la CNDH de entregar pruebas*)

La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.

COMENTARIO

El a. en cuestión está íntimamente relacionado con el a. 47 de la LCNDH, contempla el caso de no poder impugnar las resoluciones de la Comisión Nacional en los procedimientos llevados bajo su gestoría. En efecto, dentro del análisis del a. anterior, quedó asentado que por la propia naturaleza de la CNDH, como organismo protector de los derechos constitucionales, la fuerza de sus Recomendaciones deriva no de una prerrogativa coercitiva, sino de ser tales resoluciones, dirigidas a las autoridades o servidores públicos presuntamente

responsables de la violación de derechos fundamentales, un pronunciamiento general metajurídico amplio, que va más allá del afectar una situación jurídica concreta del gobernado, pero que carecen de coercibilidad.

Las Recomendaciones se pueden o no aceptar por parte de la autoridad administrativa; pero por lo mismo, las sugerencias realizadas por la CNDH no están supeditadas a autoridad alguna, y, por lo tanto, tal y como lo establece el a. 48 de la LCNDH, la Comisión Nacional no se encuentra obligada a proporcionar las pruebas que le sirvieron para la emisión de sus Recomendaciones, ni a la autoridad o servidor público ni al quejoso; en caso de que soliciten este tipo de documentación, tal requerimiento queda, en todo momento, supeditado a la discrecionalidad de la CNDH, con fundamento en las atribuciones que tiene para conocer e investigar presuntas violaciones a los Derechos Humanos. El a. en comento habla específicamente de las pruebas recabadas en el transcurso del procedimiento incoado.

Con al reforma al a. 109 del RICNDH, que entró en vigor el 1 de enero de 2004, la CNDH sólo estará obligada a entregar constancias que obren en los expedientes de queja, a solicitud del quejoso o agraviado, de la autoridad o de cualquier otra persona, en los términos previstos en la LCNDH, en el propio RICNDH, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional. Al respecto cabe resaltar que esta disposición reglamentaria hizo extensiva la entrega de documentación a “cualquier persona”, pero no especifica los casos en que podrá entregarse dicha información. De la misma se desprende que los Visitadores generales, previo acuerdo con el presidente de la CNDH, podrán determinar si procede la entrega de las copias solicitadas por las autoridades o dependencias públicas, cuando hayan aceptado una Recomendación o una propuesta de conciliación.

La discrecionalidad que tiene la CNDH para proporcionar o no la documentación solicitada, en los términos de los aa. 48 de la LCNDH y 109 del RICNDH, es una facultad que posee conforme a las atribuciones señaladas por la propia Ley, como son precisamente el solicitar a las autoridades respectivas informes sobre las presuntas violaciones que se les imputan, recabando para ello todo género de documentos y realizando los procedimientos para la recepción de las pruebas, las cuales servirán para desarrollar adecuadamente la investigación correspondiente, valiéndose en todo momento de los medios proporcionados por las autoridades y por los quejosos. De todo ello se des-

prende que en las actuaciones de la Comisión Nacional, tendentes a integrar adecuadamente los expedientes que contengan el desarrollo de la investigación, para generar, en su caso, las Recomendaciones o las propuestas de conciliación correspondientes; en este proceso no se quebrantan los derechos procesales de los actores, trátese de autoridades o quejosos, los cuales considerasen en un momento dado la violación de sus derechos por el hecho de no recibir la documentación solicitada.

Al respecto, vale mencionar la tesis jurisprudencial que en cierto sentido se contrapone a una posible negativa por parte de la CNDH a proporcionar documentación contenida en el expediente integrado durante el transcurso de la investigación.

Rubro: Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora. La negativa a expedir copias o a permitir la consulta del expediente relativo a parte interesada, es violatoria de la garantía de audiencia. Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Parte: IV, octubre de 1996; Tesis: P. CXXII/96; p. 125.

Texto: Cuando en el acuerdo que recaiga a la solicitud de copias hecha por alguna de las partes interesadas ya sea en su carácter de autoridad denunciada, quejoso o denunciante (entendiéndose por este último, a cualquier persona física o moral que haga del conocimiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora una presunta violación a los Derechos Humanos, a pesar de que no sea la directamente afectada), no se impida expresamente la interposición de los recursos legales procedentes, de la simple negativa a expedir las copias solicitadas o a consultar el expediente relativo, se infiere que dicha Comisión, a quien el Juez tuvo como autoridad responsable, le está impidiendo al solicitante la posibilidad de interponer los recursos que procedan y que se encuentran previstos en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que precisamente el objetivo o propósito perseguido con la solicitud de tales copias, es el de contar con los elementos necesarios para poder formular los argumentos en el recurso correspondiente, por lo que dicha negativa representa un impedimento, para poder ejercer el derecho a interponer los recursos que se consideren procedentes, pues resultaría absurdo el establecimiento de un recurso, si se desconocen las actuaciones sobre las cuales versaría el motivo del mismo, obstaculizándose así su interposición, lo cual constituye una violación a la garantía de audiencia.

Precedentes: Amparo en revisión 2167/93. Academia Sonorense de Derechos Humanos, A. C. 12 de agosto de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el catorce de octubre en curso, aprobó, con el número CXXII/1996, la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a catorce de octubre de mil novecientos noventa y seis.

Es interesante destacar sobre la tesis jurisprudencial en cuestión, la cual argumenta de fondo que una negativa de tal naturaleza, por parte de los organismos locales, iría en contra de la posibilidad de interponer los recursos correspondientes. Sin embargo, cabe mencionar, que el recurso de queja contemplado en la LCNDH, sería suficiente para impugnar vicios en el procedimiento instituido por los propios organismos locales, el cual la misma Comisión Nacional se encargaría de resolver; el problema radicaría en el caso de la negativa de proporcionar documentación ya no por parte de los organismos locales defensores de Derechos Humanos sino de la propia Comisión Nacional ante la cual no cabe la interposición de recurso alguno, ¿pero ello violentaría derechos de los quejosos o de las autoridades?, creemos que no, toda vez que el denunciante tiene en todo momento la facultad de acudir alternativamente a los medios de defensa considerados oportunos para ejercitar sus derechos procesales ante otra instancia jurídica, porque tanto las resoluciones de la CNDH como sus mismas actuaciones hacen referencia a una instancia más que coercitiva a una instancia de protección la cual, por medio de sus sugerencias, procura el respeto de los derechos de los gobernados; siendo además que la posibilidad por parte de la Comisión a negar proporcionar constancias o pruebas del procedimiento incoado ante su competencia no es estrictamente unilateral en el sentido de una negativa definitiva, sino que esta facultad es discrecional en todo momento, por lo cual puede de igual forma proporcionar, a requerimiento del quejoso o de la autoridad, las pruebas o constancias, si se considera la viabilidad de lo solicitado; el sentido de lo dispuesto en el a. 48 en comento es garantizar en todo momento la autonomía e independencia del máximo organismo protector de los Derechos Humanos en el desarrollo de sus investigaciones, las cuales no quedarán supeditadas a otro control que el de la estricta legalidad y competencia, y de la vigilancia por parte del Congreso de la Unión, es decir, de garantizar en todo momento la autonomía procedimental-técnica de la CNDH.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B

LCNDH: a. 47

RICNDH: a. 109

Bibliohemerografía

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 2001.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Saúl Albor Guzmán

ARTÍCULO 49. (*No aplicación por analogía de las resoluciones de la CNDH*)

Las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos: las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón.

COMENTARIO

Introducción

Este a. prohíbe a las autoridades aplicar por analogía las resoluciones de la CNDH, en seguida analizaremos brevemente los antecedentes y contenido del mismo.

I. Antecedentes

En el Decreto por el cual se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado

en el *Diario Oficial* el 6 de junio de 1990 y en el anterior RICNDH publicado en el *Diario Oficial* el 1 de agosto de 1990, no se establecía ninguna norma al respecto.

Fue el Consejo de la Comisión el primero en establecer el siguiente criterio:

Acuerdo núm. 2/92 “Los Documentos de No Responsabilidad que expide la Comisión Nacional se refieren únicamente a casos concretos, cuyo origen es una situación específica. En consecuencia, dichos documentos no son de aplicación general y no liberan a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole”⁴⁸⁸

El contenido de este acuerdo fue incorporado en el a. 43 de la iniciativa presentada por el Presidente de la República al Senado, aunque sólo se refería a las recomendaciones,⁴⁸⁹ por lo cual, se le incluyeron los acuerdos de no responsabilidad, quedando aprobado en los términos actuales; el precepto en comento no ha sido reformado desde entonces.

II. Aplicación por analogía

Para saber qué conducta está prohibida a la autoridad, es necesario analizar el término “analogía”. La palabra proviene del griego analogía y quiere decir “proporción”, “ semejanza”, con la expresión analogía jurídica los jueces entienden una situación donde el caso no está previsto, por ello se le da una interpretación basándose en el principio de “*ad similia procedere*”. Su aplicación se manifiesta en la sentencia jurisdiccional cuando se aplica una norma general a un caso concreto no contemplado en la norma con anterioridad. La analogía tiene aplicación sólo cuando el similar que se va a conocer tiene más de una propiedad en común, sin tener todas las características comunes, las cuales en ese caso serían idénticas.⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Cuarto informe semestral diciembre de 1991 a junio de 1992*, México, CNDH, 1992, p. 10.

⁴⁸⁹ Cámara de Senadores, *Diario de Debates*, México, núm. 3, 28 de abril de 1992, p. 15.

⁴⁹⁰ Rolando Tamayo y Salmorán, “Analogía jurídica”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, t. I, A-C, pp. 189-191.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B

Bibliohemerografía

CÁMARA DE SENADORES, *Diario de Debates*, México, núm. 3, 28 de abril de 1992.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Cuarto informe semestral diciembre de 1991 a junio de 1992*, México, CNDH, 1992.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando “Analogía jurídica”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, t. I, A-C.

Jorge Mena Vázquez

CAPÍTULO III

*De las notificaciones y los informes*ARTÍCULO 50. (*Notificación a los quejosos*)

La Comisión Nacional notificará inmediatamente a los quejosos los resultados de la investigación, la Recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad.

COMENTARIO

Este a. está incluido en el capítulo III el cual trata sobre las notificaciones y los informes rendidos por la Comisión Nacional y a su vez, se encuentra contenido en el título III de la Ley, donde se hace referencia al procedimiento que debe

seguirse ante la propia Comisión Nacional por parte de los quejosos. Aparece por primera vez en la LCNDH, publicada en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992 y a la fecha no ha sufrido ninguna modificación.

En términos generales, el espíritu de este a. se centra en el acto de notificar a una de las partes, en este caso, al quejoso (o quejosos) sobre los resultados del procedimiento incoado ante la Comisión Nacional. El hecho de que la Ley utilice el concepto procesal “notificar” constituye una elección adecuada, puesto que, en todo proceso, el acto de notificar tiene como objeto hacer del conocimiento a las partes o a los terceros, una resolución dictada por una autoridad judicial o administrativa. Por lo tanto, la notificación juega un papel importante en el procedimiento, sea éste, escrito u oral, aunque donde adquiere mayor significado es en el primero. La notificación es, un medio legal a través del cual las partes en el proceso o, en su caso, los terceros se informan de que el acto de una autoridad se ha verificado, es decir, la autoridad ha dictado una resolución, la cual se ha cumplido o deberá cumplirse. En suma, se trata de un instrumento jurídico formalizador de una comunicación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis correspondiente asentó: “Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo”. Pero el principal efecto de la notificación es el de provocar que la persona a quien se notifica, una vez recibida ésta, pueda promover una acción procesal o bien deje de hacer algo (omisión) en el término fijado por la ley, como puede ser la interposición del recurso correspondiente o alegar lo que a su derecho convenga y, de esta forma, continuar con el procedimiento.

No obstante, en este caso en particular y de acuerdo con una interpretación literal de dicho precepto, la notificación tiene el propósito fundamental de hacer del conocimiento del quejoso los resultados de las gestiones realizadas por el *Ombudsman* y que recaigan directamente a su petición, por lo cual el acto de notificar debe traducirse como un deber de atención inmediata por parte de la Comisión Nacional a la interposición de la queja presentada por el quejoso, de modo que el concepto *notificar* debe interpretarse como equivalente al de *informar* y el hecho de que el legislador se haya inclinado a utilizar un concepto procesal para decir que el *Ombudsman* informará de los resultados de su investigación y de otras acciones, lo hizo con la intención de darle más

fuerza y certidumbre a esa atención en favor del interesado. Además, al agregar también el calificativo *inmediatamente*, seguido de la palabra *notificará*, el legislador no hace otra cosa que enfatizar la importancia que para la Comisión debe tener el hecho de que el quejoso esté al tanto de las pesquisas realizadas o en proceso de realización, con motivo de su petición. Con ello se evita establecer un plazo determinado para que la autoridad produzca una respuesta al quejoso, que en algunas otras instituciones suelen no respetarlo. Lo anterior es consecuencia de lo dispuesto en el a. 4o. de la LCNDH, en el sentido de que los procedimientos seguidos ante la Comisión Nacional deberán ser breves y sencillos, esto es, sólo estarán sujetos a las formalidades esenciales. En ellas deberán observarse los principios de inmediatez y rapidez, entre otros, procurando, en lo posible, el contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades. Este a. está en concordancia con las disposiciones contenidas en el a. 76 del RICNDH.

El *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense* de don Joaquín Escriche define a la notificación como “el acto de hacer saber alguna cosa jurídicamente, para que la noticia dada a la parte le pare perjuicio en la omisión de lo que se le manda o intima, o para que le corra el término”, y en la *Enciclopedia jurídica Omeba* se dice que la notificación “es el acto jurídico mediante el cual se comunica de una manera auténtica a una persona determinada o a un grupo de personas la resolución judicial o administrativa de una autoridad, con todas las formalidades preceptuadas por la ley”. Por su parte, el reconocido procesalista argentino Hugo Alsina, en su *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, sostiene lo siguiente “la notificación... es el acto por el cual se pone en conocimiento de las partes o de los terceros una resolución judicial”.

El a. 50 de la LCNDH está en relación directa con el a. 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consagra el llamado derecho de petición que se les reconoce a todos los habitantes del país, con excepción del correspondiente a la materia política que sólo pueden ejercer los ciudadanos mexicanos. En efecto, la queja interpuesta por una persona ante la Comisión Nacional es, en esencia, una petición que provoca la excitativa con el fin de que los órganos integrantes del *Ombudsman* actúen en consecuencia y la notificación (o, en su caso, la información como ya quedó establecido) de los resultados de las investigaciones al problema planteado por el quejoso, no es más que aquella respuesta de la autoridad, en este caso concreto, de la propia

Comisión, la cual debe recaer a petición del quejoso, independientemente de la forma en que deba hacerse (a. 110 del RICNDH).

El precepto comprende cuatro supuestos conforme a los cuales la Comisión Nacional se obliga a notificar, de manera inmediata, el resultado de sus gestiones, a todas aquellas personas, las cuales presentaron una queja contra probables violaciones a los Derechos Humanos:

- Los resultados de la investigación;
- La Recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas;
- La aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma (Recomendación), y
- El acuerdo de no responsabilidad.

I. Los Resultados de la investigación

La obligación de la Comisión Nacional de admitir las quejas e investigar las presuntas violaciones a los Derechos Humanos, halla su fundamento en las fracciones I y II del a. 6o. de la LCNDH. Dicha investigación no debe tener ninguna dilación pues, paralelamente a la tramitación del expediente de queja, se tendrá que realizar a la brevedad posible (a. 76, *in fine* del RICNDH). Por esto se puede inferir que la investigación es abierta, es decir, no tiene más límites que aquellas actuaciones que no tengan relación con las probables violaciones a los Derechos Humanos, invocadas en el contenido de la queja, ya que los funcionarios designados para tal efecto, pueden acudir a cualquier institución para comprobar los datos necesarios; pueden hacer entrevistas con autoridades o testigos, así como proceder al estudio de expedientes o documentación necesarios (a. 112 del RICNDH) o hasta acudir para tal fin a organismos técnicos especializados, cuando la investigación no tenga un carácter exclusivamente jurídico (a. 13 del RICNDH).

Por otra parte, si se toma en consideración que de acuerdo con el a. 3o. de la LCNDH, en concordancia con el 9o. del RICNDH, la Comisión tiene competencia en todo el territorio nacional, es dable pensar que las investigaciones llevadas a cabo, pueden, según lo dispuesto por estos preceptos, tener lugar en cualquier parte de la República Mexicana.

II. La recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas

Una vez concluida la investigación de rigor y reunidos todos los elementos imprescindibles como causas probatorias de violaciones a Derechos Humanos, el visitador adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de iniciar la elaboración de la Recomendación correspondiente (a. 128 del RICNDH en concordancia con el a. 44 de la Ley). En efecto, una de las atribuciones fundamentales de la CNDH y que constituye una de sus funciones esenciales, es la de formular recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el a. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (a. 6o., fracción III, de la Ley). Al propio Presidente de la Comisión Nacional le es otorgada por la Ley esta facultad (a. 15, fracción VII).

La Ley dice que las recomendaciones deben ser públicas y ser dirigidas a autoridades o servidores públicos, como lo establece el a. en comento. No tendrán carácter imperativo para los destinatarios, así que la única fuerza para su cumplimiento es la fuerza moral representada por el organismo 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 (a. 46 de la LCNDH).

Es interesante destacar dos cosas: la primera es que atendiendo a la interpretación de lo dispuesto en el a. 140 del RICNDH, las Recomendaciones pueden ser de dos clases: a) generales y b) particulares. Las Recomendaciones generales son aquellas emitidas por la Comisión Nacional a diversas autoridades del país, con el fin de promover los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos. Estas Recomendaciones tienen como característica que se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión en cada una de las Visitadurías, previo acuerdo del Presidente, y antes de su expedición se harán del conocimiento del Consejo Consultivo de la CNDH. Las Recomendaciones generales —según el precepto— no requerirán aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas.

Si bien para la Comisión Nacional todas las Recomendaciones tienen la misma importancia, puesto que los Derechos Humanos son iguales para todos, éstas, llamadas por el Reglamento “generales”, son trascendentes y de mayor

impacto social, porque protegen a sectores más amplios del país, en virtud de pedirles a las diversas autoridades del mismo (las cuales pueden ser federales, estatales o municipales), promuevan cambios en las estructuras jurídicas y administrativas. Aquí se trata de leyes o reglamentos gubernativos así como de prácticas viciadas que han constituido o pueden propiciar violaciones a los Derechos Humanos, con lo que es susceptible de afectarse a un sector considerable de la población.

Como la CNDH no tiene la facultad de iniciar leyes, estas Recomendaciones tienen la categoría de una proposición a las autoridades correspondientes para proceder en lo que a ellas compete. Ésa es la razón por la cual, en la última parte del precepto, se establece que no es necesaria la aceptación de dichas Recomendaciones, disposición figurada también como atribución de la CNDH en la fracción VIII del a. 6o. de la Ley.

Por lo que respecta a las recomendaciones particulares, éstas son aquellas aprobadas y emitidas por el Presidente de la Comisión Nacional como resultado de las investigaciones realizadas por los visitadores (a. 15, fracción VII, de la LCNDH, en concordancia con el 131 del RICNDH) y que comúnmente se producen cuando una persona o corporación interpone la queja. Tiene por objeto protegerlas de las probables violaciones a los Derechos Humanos.

Ahora bien ¿cuál de las dos clases de Recomendaciones —generales o particulares— es la que notificará la Comisión Nacional a los quejosos, de acuerdo a lo dispuesto por el a. 50 de la Ley? La respuesta es la siguiente, la CNDH está obligada a notificar tratándose de los asuntos cuyo origen sea el ejercicio del derecho de presentación de queja o en aquellos casos en los cuales la queja sea recabada de oficio (a. 6o., fracción II, en concordancia con el 24 fracción II de la LCNDH), no así, en las Recomendaciones generales basadas en investigaciones realizadas por las propias Visitadurías de la Comisión acerca de circunstancias y hechos que pueden constituir violaciones a los Derechos Humanos.

La segunda situación que merece plantearse es aquella que se refiere a la designación hecha por el a. 50 de la Ley, cuando se refiere a “autoridades o servidores públicos” a los que se dirijan las recomendaciones, como responsables de las violaciones a los Derechos Humanos.

Para la doctrina constitucional, la autoridad es una persona o corporación investida de potestad por la ley la cual tiene facultades de decisión y ejecución, es decir, puede ejercer el poder público. Pero el concepto de autoridad no es

en sí un concepto constitucional, sino un estatus resultante de la investidura temporal hecha u otorgada por la ley a una persona, para un fin o una función determinados. Para realizar ese fin o esa función una autoridad necesita del poder, porque no se puede concebir el ejercicio del poder sin la investidura de autoridad.

En cuanto al término de *servidores públicos* el cual fue incorporado por el legislador al texto de la Ley en varios de sus preceptos (aa. 6o., fracción II, inciso b; 41, 43, 46, 67, 68, 69, 70, y, por supuesto, el 50), puede considerarse acertado, ya que, además de ser la Ley congruente en ese aspecto con lo dispuesto por el a. 108 constitucional, se podría decir prácticamente que todas las autoridades son, en última instancia, servidores públicos, pero no todos los servidores públicos tienen el estatus de autoridad, salvo las excepciones hechas por las respectivas leyes en este aspecto. En este sentido, tanto una *autoridad* como un *servidor público*, en el entendido de que las personas que encarnan estas categorías pertenecen al poder público, podrían en el ejercicio de sus atribuciones violar los Derechos Humanos, por lo tanto, el que la Ley haya incluido estos conceptos, debe reputarse como una decisión afortunada y una ampliación de la cobertura a los Derechos Humanos tutelados.

III. La aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma

Emitida una Recomendación, la autoridad o servidor público al cual haya sido dirigida, puede optar por dos vías según su criterio o valoración de la recomendación: aceptarla o no aceptarla. En el primer supuesto, previsto por la Ley en el a. 50, la autoridad o servidor público asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento (a. 137 del RICNDH, en concordancia con el segundo párrafo del a. 46 de la LCNDH).

No existe en la Ley o en el Reglamento alguna disposición que obligue a la CNDH a notificar al quejoso cuando una Recomendación no ha sido aceptada. La notificación al quejoso prescrita por el a. 50 en comento, establece únicamente el supuesto de que ésta haya sido aceptada y, consecuentemente, cumplida total o parcialmente. Sin embargo, considero que en el caso de la no aceptación también se debe notificar al quejoso, de hecho así se ha venido haciendo en la práctica, lo que le permitirá, si es que aún no lo ha hecho, ejercitar sus derechos en otra vía —civil, penal, administrativa, etcétera— si así procediese (a. 32 de la LCNDH). Incluso, si el asunto lo amerita, hacerlo

ante una instancia de Derechos Humanos internacional al haber agotado los recursos internos.

El a. 136 del RICNDH prescribe que la autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una Recomendación, dispondrá de un plazo de 15 días hábiles para responder si la acepta o no. En caso negativo —agrega— así se hará del conocimiento de la opinión pública. Al no haber ninguna disposición para notificar al quejoso la no aceptación de una Recomendación, puede entenderse que el quejoso también forma parte de la opinión pública y toma conocimiento de la no aceptación de su Recomendación a través de los medios de comunicación, ya sean oficiales (*Gaceta* de la Comisión) o particulares (prensa escrita), ésta es la forma de hacerlo *del conocimiento de la opinión pública*, pero si la CNDH comunica al quejoso (no se sabe si se le pueda llamar “notificación”) la no aceptación de una recomendación, es correcto, el dar a conocer el resultado de la Recomendación emitida.

IV. El acuerdo de no responsabilidad

Una vez concluida la investigación motivada por la queja, la Comisión, a través de los medios procedentes, pasará a formular un proyecto de Recomendación o de un acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los Derechos Humanos de los afectados (a. 44 de la LCNDH). La Ley emplea el término *acuerdos de no responsabilidad* (aa. 45, 49 y 53) en cambio, el Reglamento se refiere a *documento de no responsabilidad*. Incluso, este último ordenamiento contiene un apartado especial denominado “De los documentos de no responsabilidad” (capítulo VIII del título IV). En nuestra opinión, el concepto usado en el Reglamento es el más adecuado, puesto que no se trata de un acuerdo, sino de un documento técnicamente unilateral expedido por la Comisión, y dirigido a las autoridades o servidores públicos con los efectos jurídicos correspondientes.

De cualquier modo, el documento de no responsabilidad constituye una de las causas de conclusión del expediente de queja (a. 125, fracción IV, del RICNDH), al igual que la Recomendación pero a diferencia de ésta, aquél tiene lugar cuando de la investigación llevada a cabo no se comprueban las violaciones a los Derechos Humanos imputadas (a. 45 de la Ley) o cuando

no se hayan acreditado los elementos de convicción necesarios de manera fehaciente, de modo que conduzcan a la demostración de la no existencia de violaciones a los Derechos Humanos (a. 141 del RICNDH).

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 8o. y 102, apartado B

LCNDH: aa. 3o., 4o., 6o., 15, 24, 32, 41, 43-46, 49-50, 53 y 67-70

RICNDH. aa. 13, 76, 110, 112, 125, 128, 131, 136-137, 140-145 y 172

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: a. 54

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas: a. 48

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche: a. 48

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur: a. 51

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila: a. 55

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco: a. 76

Legislación extranjera

Ley que creó la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá: a. 34

Ley de Creación del Defensor del Pueblo de Argentina: a. 29

Decreto-Ley del 21 de abril de 1975 que reglamenta el Promotor de la Justicia de Portugal: a. 15

Ley Orgánica 3/1981 del Defensor del Pueblo Español: a. 31, párrafo uno

Bibliografía

ALEMANY VERDAGUER, Salvador, *Curso de derechos humanos*, Barcelona, Bosch, 1984.

ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALSINA, Hugo, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, Buenos Aires, Ediar, 1963, t. I.

- BIDART CAMPOS, Germán J, *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, 1989.
- , *Tratado elemental de derecho constitucional argentino. El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, 1992, t. II.
- BULLRICH, Rodolfo, *Principios generales de derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft, 1942.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 6a. ed., México, Porrúa, 1970.
- Enciclopedia jurídica Omeba*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba-Driskill, 1990, tt. I y XX.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, 2a. ed., Madrid, Librería de Calleja e Hijos, 1842.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996.
- , *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, 2a. ed., México, CNDH, 1999.
- Memoria del Seminario Internacional Similitudes y Divergencias entre los Sistemas de Protección Regional de Derechos Humanos: El caso de América y Europa*, México, CNDH, 2000.
- PACTET, Pierre, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 20a. ed., París, Armand Colin, 2001.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 6a. ed., Madrid, Tecnos, 1999.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, t. XI, marzo 2000.

Leonel Alejandro Armenta López

ARTÍCULO 51. (*Publicación de recomendaciones y acuerdos*)

El Presidente de la Comisión Nacional deberá publicar, en su totalidad o en forma resumida, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la Comisión Nacional. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos sólo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso.

COMENTARIO

Este a., al igual que el anterior, está inmerso en el capítulo III, del título III de la Ley. Surge por vez primera en la LCNDH publicada en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992 y, a la fecha, tampoco ha sido objeto de modificación alguna.

El deber que tienen los titulares de los organismos no jurisdiccionales de protección y defensa de los Derechos Humanos, de publicar sus Recomendaciones aparece en casi todas las legislaciones que los regulan, lo mismo en países europeos, asiáticos y latinoamericanos.

En principio, cabe decir que estos organismos tienen su origen como resultado de las arbitrariedades cometidas por los detentadores del poder público en contra de la libertad de los gobernados, aunque en la época moderna, la existencia de ellos puede justificarse en un reclamo social a la función del Estado de procurar e impartir justicia, cuando la sociedad siente que los órganos del Estado, creados *ad hoc* para ese cometido, son incapaces de satisfacer las demandas de justicia. Al mismo tiempo, su presencia también puede explicarse, merced al papel asumido como coadyuvantes de diversos sectores sociales, en la resolución de problemas de justicia cuando se haya dado la posibilidad de una violación a sus Derechos Humanos.

Es por ello que el *Ombudsman* posee profundas raíces sociales siendo en última instancia, representante de ciertos intereses de la sociedad, a la cual debe su existencia. Por lo consiguiente, el deber de publicar las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad obedece a la obligación y al compromiso con la sociedad de dar a conocer los frutos de su actuación, luego de haber investigado y resuelto determinado asunto.

Es importante destacar que la publicidad constituye el factor principal de la fuerza de las Recomendaciones. Para hacer efectiva esta disposición, el a. 8o. del RICNDH prevé lo siguiente:

La Comisión Nacional contará con un órgano oficial de difusión denominado *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Su periodicidad será mensual y en ella se publicarán las Recomendaciones, así como los documentos de no responsabilidad, informes especiales y materiales varios que, por su importancia, deban darse a conocer.

Ahora bien, este precepto prevé que la publicación de las Recomendaciones y de los acuerdos de no responsabilidad. O sea, para cumplir con lo mandado

por la LCNDH el Presidente de la Comisión Nacional puede optar porque estos documentos,⁴⁹¹ se publiquen íntegramente, es decir, con todo su contenido. Pero también el titular de este Organismo Nacional puede decidir, publicar alguno de ellos en forma resumida, esto es, simplificando el contenido de los mismos (aa. 133, 134 y 144 del RICNDH).

No existe ninguna regla escrita en cuanto a la extensión de ambos documentos, es decir, de las Recomendaciones y de los acuerdos de no responsabilidad, por lo tanto dicha extensión puede variar según el asunto tratado, pero en todo caso los textos de las Recomendaciones, así como de los documentos de no responsabilidad, deberán contener los elementos exigibles en los términos de lo dispuesto por los aa. 132 y 143 del RICNDH, respectivamente.

En la práctica, generalmente la Recomendación contiene el texto más extenso, esto no quiere decir que no puedan existir documentos de no responsabilidad de más envergadura que las propias Recomendaciones, esto es desde la interposición de la queja hasta la Recomendación (cuando ésta procede), la CNDH establece un sistema procesal similar al que se practica en cualquier órgano de procuración e impartición de justicia, siendo mucho más ágil y más efectivo.

De cualquier modo, la observancia irrestricta de lo dispuesto en el a. 132 del RICNDH, en sus cinco fracciones, implica que la Recomendación pueda contener muchos más elementos en el texto, que los que puedan tener los acuerdos de no responsabilidad, de conformidad con lo exigido en el a. 143 del propio Reglamento.

La Comisión Nacional ha venido publicando tradicionalmente en la *Gaceta* todas las recomendaciones y acuerdos emitidos, generalmente en forma resumida; no obstante las Recomendaciones resultaban muy extensas en su contenido. Así, cada *Gaceta* tenía una extensión considerable que además de incómoda hacía difícil su consulta. Fue hasta la administración actual (noviembre de 1999) presidida por el doctor José Luis Soberanes Fernández, que las Recomendaciones mejoraron en su técnica de redacción, por consiguiente, ahora son más claras y sencillas y su extensión se redujo significativamente al eliminarse muchos conceptos utilizados por costumbre en su texto, los cuales no tenían razón de ser y no eran esenciales a su contenido.

⁴⁹¹ Recordemos que la LCNDH habla de *acuerdos* de no responsabilidad; en tanto que el RICNDH se refiere a *documentos*.

También el precepto prescribe que el Presidente de la Comisión Nacional, podrá determinar si los mismos sólo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso. Cuando el a. emplea la expresión *los mismos* puede entenderse la referencia a ambos documentos, es decir, tanto a las Recomendaciones como a los acuerdos de no responsabilidad. Esto es explicable si tenemos en consideración que en la práctica pueden presentarse asuntos que no es conveniente hacer públicos, pues podría afectarse la moral y las buenas costumbres sociales, o bien, la reputación o el estado emocional del quejoso.

Este aspecto tiene relación con la confidencialidad de la información obtenida por el *Ombudsman* Nacional en sus investigaciones, la cual puede mantener con ese carácter de principio a fin, no haciéndola pública al emitir la Recomendación o el documento de no responsabilidad respectivo si ello conlleva un riesgo para las partes o para salvaguardar la imparcialidad de la propia Institución.

Durante el tiempo que tiene de funcionar la Comisión Nacional esta excepción no ha tenido vigencia en virtud de que todas las Recomendaciones y acuerdos de no responsabilidad emitidos hasta el día de hoy, se han publicado en su órgano de difusión. En este sentido, quizá resultaría provechoso analizar con mayor profundidad este aspecto para, en su oportunidad, valorar la conveniencia de mantenerlo o derogarlo. Lo anterior, con mayor razón si tomamos en cuenta que en los tiempos actuales se tiene mayor apertura y acceso a la información. Además, no se debe perder de vista que la Institución está facultada para publicar tan sólo un resumen de los mencionados documentos, lo cual le da la posibilidad de omitir aquellos datos considerados como “riesgosos o comprometedores”.

En suma, considero que debe continuar privilegiándose la publicidad de las determinaciones adoptados por las Comisiones de Derechos Humanos del país, acotando con absoluta claridad aquellos casos en los cuales esto no puede ser así; esto y su difusión a través de los medios de comunicación, primordialmente tratándose de las Recomendaciones, representan el principal instrumento para dar a conocer a la sociedad los resultados de su trabajo y colocar en la “vitrina social” a las autoridades o servidores públicos que han violado los Derechos Humanos de una persona o grupo social determinado.

Correlación de fuentes

Legislación

LCNDH: aa. 15, 24, 44, 45, 47, 49, 50 y 53

RICNADH: aa. 8o., 132-134, 143 y 144

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: a. 55

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas: a. 49

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche: a. 49

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur: a. 52

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila: a. 56

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco: a. 79

Legislación extranjera

Ley que creó la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá: a. 35

Ley de Creación del Defensor del Pueblo Argentino: a. 29

Ley Orgánica 3/1981 del Defensor del Pueblo Español: a. 31

Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de Venezuela: a. 25

Bibliohemerografía

ASIS ROIG, Rafael de, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Madrid, Editorial Debate, 1992.

CARPISO, Jorge *et al.*, *La interpretación constitucional*, México, IJ-UNAM, 1975.

FANACHI, Pierre, *Le proces administratif*, París, Presses Universitaires de France, 1993; (*Que sais-je?*).

FIORAVANTI, Mauricio, *Los derechos fundamentales*, Madrid, Editorial Trotta, 2000.

HARO BÉTCHEZ, Guillermo, *El derecho de la función pública*, México, Ediciones Contables y Administrativas, 1993.

PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo y POBLANO CHÁVEZ, Daniel, *Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano*, México, INAP, A. C., 1993.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos E. y SABIDO PENICHE, Norma D., *Derechos Humanos*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.

- RODRÍGUEZ VALENCIA, Joaquín, *El pensamiento de la administración*, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1983.
- RUIZ RODRÍGUEZ, Virgilio, *Legislación de derechos humanos a partir de 1945*, México, Universidad Iberoamericana, 1995.
- RUSSELL, Bertrand, *Autoridad e individuo*, trad. de Mágina Villegas, 5a. reimp., México, FCE, 1973.
- SHUTE, Stephen y HURLEY, Susan, *De los derechos humanos*, Madrid, Editorial Trotta, 1998.
- WARAT, Luis Alberto y RUSSO, Eduardo A., *Interpretación de la ley*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1987, vol. I.
- WEIL, Prosper, *Le droit administratif*, París, Presses Universitaires de France, 1964, (Que sais-je?).

Leonel Alejandro Armenta López

ARTÍCULO 52. (*Informes anuales*)

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente en el mes de febrero, a los Poderes de la Unión un informe sobre las actividades que haya realizado en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al efecto comparecerá primero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; posteriormente ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

COMENTARIO

I. Introducción

En el diseño de los mecanismos sobre los cuales se plantean las funciones de la Comisión, el de la información⁴⁹² de sus actividades, representa en sí un

⁴⁹² Por regla general, un *Ombudsman* responsable realiza el papel de: defensor de los gobernados, receptor de quejas y controlador público contra abusos del poder, lo que hace

efecto planeado para contribuir con esa difusión, formal ante las autoridades constituidas y general ante la sociedad, a la consecución de sus objetivos.

Sustentada sobre una representación de la autoridad que le concierne, la cual rebasa los esquemas rígidos de atribuciones formales para insertarse en el área de comprensión consciente, calificada y autorizada por el juicio ciudadano, la denominada autoridad moral⁴⁹³ de la Comisión, descansa sobre una importante porción en la función informativa.⁴⁹⁴

Al analizar este a. se comprenden los antecedentes de la Comisión Nacional, primero como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tenía a su cargo la responsabilidad de vigilar el respeto y defensa de los Derechos Humanos, con un diseño que pretendía ser un órgano de la sociedad y defensor de ésta.

Esta adscripción de la CNDH la hizo blanco de críticas dirigidas a su institucionalización dentro de una dependencia del Poder Ejecutivo, donde no cumpliría cabalmente su cometido de vigilancia y protección de los Derechos Humanos.⁴⁹⁵

Posteriormente, debe considerarse su consolidación como organismo autónomo,⁴⁹⁶ dotado de una personalidad jurídica y con sus atribuciones de-

básicamente mediante cuatro funciones que le son propias para el desempeño de su cometido, como lo son; la de investigar, informar, recomendar y publicar”, Margarita Herrera Ortiz, *Manual de derechos humanos*, 2a. ed., México, Editorial Pac, 1996, p. 362.

⁴⁹³ “El *Ombudsman* surgió en Suecia a principios del siglo XIX. Se trata de un mediador –de gran prestigio y calidad moral- entre la autoridad y los gobernados, que busca proponer fórmulas conciliatorias de resolución de conflictos entre una y otros”, Luis de la Barreda Solórzano, *Derechos Humanos*, México, Tercer Milenio-Conaculta, 2000. p. 3.

⁴⁹⁴ “Hemos cumplido con lo prescrito en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, compareciendo ante esta digna representación de las Cámaras que integran el H. Congreso de la Unión. Espero, igualmente, en algunos días, poder informar a los demás poderes federales del desempeño del primer año de mi administración al frente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.” “Mensaje del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al Poder Legislativo”, *Gaceta de la CNDH*, México, núm. 127, febrero de 2001, p. 21.

⁴⁹⁵ Barragán Barragán José, *El laberinto de ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Crisol, 1992, p. 192.

⁴⁹⁶ “Por autonomía debemos entender la facultad de gobierno emanada de sus propias leyes, sin que exista injerencia, en este caso, de otros órganos u organismos de la administración pública, así como de los Poderes Legislativo y Judicial. Goza de autonomía un organismo público que por Ley o cualquier otro motivo no está subordinado a las decisiones de algún poder

terminadas, iniciando con esta etapa constitucional su vida fructífera como Institución.

Analizaremos también la obligación de informar en el ámbito de la Comisión Interamericana.

II. El informe, en los inicios

El antecedente inmediato de este a. lo encontramos en el a. 33 del RICNDH publicado el 1 de agosto de 1990.

El a. 33⁴⁹⁷ determinaba un informe semestral ante el Presidente de la República, en el cual se comprendieran el número y tipo de quejas, dándose a conocer también aquellas prácticas que, aun cuando no constituyeran violaciones de los Derechos Humanos, pudieran sin embargo entorpecer su ejercicio. El informe debía hacerse público de inmediato. Las recomendaciones y sugerencias no estarían supeditadas a ninguna autoridad y frente a ellas no procedería recurso alguno.

La periodicidad de los informes, en esa época, es entendible, la CNDH se enfrentaba, en primer lugar, a las reacciones de su creación como órgano protector y vigilante de los Derechos Humanos, y en consecuencia se medía la eficacia de su acción a corto plazo.

Los informes de esta primera etapa de la Comisión Nacional nos demuestran la aceptación, por parte de la sociedad en general, de la creación de un organismo de promoción y defensa de los Derechos Humanos.

Para realizar su actividad en esta primera etapa, la CNDH tuvo que conseguir la credibilidad de la ciudadanía y el reconocimiento de las instituciones a las cuales solicitaba sus informes y emitía las recomendaciones.

El objetivo era consolidarse y hacer creer a la ciudadanía en el *Ombudsman*.⁴⁹⁸

estatal. Para la CNDH autonomía implica libertad para decidir su destino, todo ello en función de la responsabilidad social que se le ha asignado”, Mireilli Roccatti Velázquez, *La reforma del Estado en materia de derechos humanos: su trascendencia e impacto jurídico-social en México*, <http://www.cddhcu.gob.mx/crónicas57contenido/cont9/ana2.html>.

⁴⁹⁷ Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Diario Oficial*, 1 de agosto de 1990, p. 2.

⁴⁹⁸ Jorge Carpizo, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 153.

El rendir el informe ante el Presidente de la República, determinaba su relación, como órgano desconcentrado, de la Secretaría de Gobernación.

Lo anterior se cumplía con informar de sus actividades como órgano desconcentrado y con divulgar entre la ciudadanía en general, ordenando que dicho informe se hiciera público de inmediato.

El a. en comento determinaba la forma de rendir estos informes al señalar las precisiones técnicas respecto de su contenido y especificaba que las recomendaciones y sugerencias de la Comisión Nacional no estarían supeditadas a autoridad alguna y que frente a ellas no procedería recurso alguno.

III. Los Informes, actualmente

La segunda etapa de la CNDH⁴⁹⁹ se consolidó en virtud de las importantes manifestaciones que planteaban la necesidad de elevarla a rango constitucional y dotarla de un nuevo ordenamiento.

Como consecuencia, en el *Diario Oficial* del 28 de enero de 1992 se publicó el decreto que reformó el a. 102 de la Carta Magna y elevó a rango constitucional a la CNDH.

Con la aprobación de la LCNDH el 22 de enero de 1992, se logró el sustento legal, conservando este órgano sus facultades originales para cumplir con su objetivo, a través de varias funciones, entre las cuales están la investigación, la información, la recomendación y la publicación.

Una característica en la redacción del a. 52 de la LCNDH de 1992, era que el informe tenía una periodicidad anual, debía enviarse tanto al Congreso de la Unión como al titular del Ejecutivo Federal y ser difundido en la forma más amplia posible.

Con la reforma al a. constitucional, publicada el 13 de septiembre de 1999, se consolida una vez más nuestra Comisión Nacional.

El *Diario Oficial* publicó el 26 de noviembre de 2001, reformas al a. 52 de la LCNDH, determinándose que el informe deberá rendirse ante los Poderes de la Unión, en febrero, sobre las actividades realizadas en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior.

⁴⁹⁹ Rodolfo Lara Ponte, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 192.

Como consecuencia de la reforma al a. 102, apartado B, constitucional y de las modificaciones a la LCNDH, las reglas para la presentación del informe de actividades variaron considerablemente, en primer lugar en cuanto a la periodicidad, ahora anualmente, en virtud de considerarse un periodo razonable para informar de las actividades realizadas, sin menoscabar sus planes y programas de acción.

La redacción del a. 52,⁵⁰⁰ que comentamos, determina que el informe debe rendirse ante los Poderes de la Unión en el siguiente orden: Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Rendir el informe ante los Poderes de la Unión es de gran importancia política y social.⁵⁰¹ En primer lugar, rendirlo ante el Congreso de la Unión, ante los representantes del pueblo, ante el poder que representa los intereses directos de los gobernados, constituye una forma de consolidar su objetivo de informar y divulgar su acción.⁵⁰²

Rendirlo ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la evolución de esta función, representa diferentes aspectos entre los que destaca, como hemos señalado, la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Rendir informes ante el titular del Poder Ejecutivo, sin el carácter de un organismo dependiente, tiene una trascendencia real en la defensa de los Derechos Humanos.

⁵⁰⁰ *Diario Oficial*, 26 de noviembre de 2001.

⁵⁰¹ “Este informe, reviste políticamente una gran importancia y se hace del conocimiento tanto de los Poderes de la Unión como de la sociedad misma, a través de los medios de comunicación, de tal suerte que las recomendaciones adquieren el carácter de públicas”, Juan Antonio Díez Quintana, *Medios de impugnación constitucionales respecto a la violación de los derechos humanos*, México, Editorial Pac, 2001, p. 160.

⁵⁰² “Si bien es cierto que la Comisión Nacional goza de plena autonomía que le otorga el orden constitucional mexicano, no menos cierto es que sustentamos una especial relación con el Poder Legislativo Federal y particularmente con el Senado de la República, como se desprende de las facultades y atribuciones que ambas Cámaras tienen respecto de este Organismo Nacional y sobre todo a su naturaleza de *Ombudsman* nacional; relación de donde se derivan mutuas obligaciones y derechos que deben desembocar en la consecución y respeto de los derechos fundamentales del ser humano en nuestro país, pero sobre todo en la realización plena del Estado social y democrático de Derecho en México”. “Mensaje del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Poder Legislativo”, *op. cit.*, p. 21.

Finalmente, presentar el informe ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano protector y garantizador de los derechos,⁵⁰³ dotado de la facultad coercitiva para sancionar a quienes no los cumplen, es de gran trascendencia porque permite evaluar y subsanar deficiencias de actuación en materia de justicia; tal y como lo consideró el doctor José Luis Soberanes “La CNDH debe ser vista por ustedes como un instrumento eficaz no jurisdiccional del Estado mexicano para cumplir su alta misión en orden a la justicia, la seguridad y el bien público”.⁵⁰⁴

Por último la obligación de informar a la sociedad, es de vital importancia ya que sabemos de manera directa la efectividad real de su actuación y depositamos nuestra confianza plena en esta Institución.

Hay quienes pretenden polemizar esta relación del organismo autónomo con los Poderes del Estado, ¿donde situarla?, ¿como un cuarto poder?,⁵⁰⁵ es evidente que la relación de la Comisión Nacional con los poderes es de naturaleza vinculatoria, como parte de un Estado y como órgano autónomo garantizador de la protección de los Derechos Humanos, sin facultades coactivas como los poderes del Estado.

En México, esta obligación de informar además de estar regulada en el a. motivo del presente estudio, está contemplada en la jurisprudencia nacional, en la cual guardando las consideraciones de estructura y funciones constitucionales específicas se comprende su importancia.⁵⁰⁶

⁵⁰³ “Es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la primera y más importante defensora del conjunto de Derechos Humanos que garantiza el orden jurídico mexicano, pues es así como debe ser. Por ello mismo, al disponer nuestra Ley Fundamental que el titular del Organismo Nacional que encabeza el Sistema No Jurisdiccional de Protección y Promoción de los derechos fundamentales informe a ustedes de sus actividades, ha mostrado una vez más la sabiduría que caracteriza a nuestra Constitución, pues con ello se acerca al *Ombudsman* nacional con la justicia constitucional”. “Mensaje del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Poder Judicial”, *Gaceta de la CNDH*, México, núm. 127, febrero de 2001, p. 39.

⁵⁰⁴ *Ibidem*.

⁵⁰⁵ “Ahora bien, si por autonomía de la CNDH lo que se pretende es sustraerla del Ejecutivo y concretamente de la administración pública del Estado, habría que preguntarse primero ¿para situarla dónde?; ¿en el Legislativo, en el Judicial? o, ¿cómo cuarto Poder?, y cualquiera que sea la respuesta por lo pronto habrá que aceptar que sigue estando dentro del Estado, y por lo tanto no es independiente de él, ya que Legislativo y Judicial o incluso el ‘Cuarto Poder’ son todos poderes del Estado”. Emilio Rabasa Gamboa, “Análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Criminalia*, México, año LVIII, núm. 2, 1992.

⁵⁰⁶ Tesis aislada de la Novena Época, del Pleno, en el t. XII, septiembre de 2000, número de tesis P. LIX/2000, en la p. 28, Informes entre poderes. Sólo proceden cuando, de manera explícita o implícita, estén consignados en la Constitución.

IV. Los Informes en el Sistema Interamericano

En el sistema interamericano, la Comisión Americana de Derechos Humanos fue creada en virtud de la Resolución VIII, en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile, en 1959.

“Tomando en consideración que el Poder Constituyente estableció en el artículo 49 de la Constitución, el principio de división de poderes y el complementario de autonomía de los mismos, imprescindible para lograr el necesario equilibrio entre ellos, debe referirse que la obligación de rendir informes de uno a otro poder debe estar consignada en la Constitución, como sucede expresamente respecto del deber que señala el artículo 69 al presidente de la República de asistir a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones del Congreso y de presentar informe por escrito en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país. También se previenen las obligaciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de informar en asuntos específicos, a los órganos correspondientes del Poder Judicial de la Federación en juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, lo que deriva implícitamente de los artículos 103, 105 y 107 de la propia Constitución. También, de la misma Carta Fundamental, se desprende que los tres Poderes de la Unión deben informar a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en tanto que el artículo 70 de ese ordenamiento, en su fracción I, establece: ‘Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión...’, y, en su penúltimo párrafo, previene que: ‘Los Poderes de la Unión facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones’. Finalmente, de los artículos 73, 74 y 76 relativos a las facultades del Congreso de la Unión y de las exclusivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, se infieren implícitamente obligaciones de informar a esos cuerpos legislativos respecto de cuestiones relacionadas con esas atribuciones que sólo podrían cumplirse debidamente mediante los informes requeridos, como ocurre con la aprobación de la cuenta pública (artículo 74, fracción IV), y las cuestiones relacionadas con empréstitos y deuda nacional (fracción VIII del artículo 73), o del presupuesto de egresos (fracción IV del artículo 74).”

Varios 689/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal. 25 de septiembre de 2000. Unanimidad de nueve votos. El señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano formuló salvedades respecto de algunas consideraciones. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer MacGregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticinco de septiembre en curso, aprobó, con el número CLIX/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veinticinco de septiembre de dos mil. *IUS 2001*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El estatuto de este órgano fue aprobado al año siguiente, 1960, por el Consejo de la OEA, constituyendo así la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la culminación del sistema americano de protección de derechos.⁵⁰⁷

Con fundamento en el estatuto modificado por la Resolución XXII, por primera vez se contempló que la Comisión debería rendir un informe anual a la Conferencia Interamericana o a la Reunión de Consulta de Ministros, con objeto de observar el progreso y protección de los Derechos Humanos en los Estados parte.⁵⁰⁸

Esta decisión fue de trascendental importancia, ya que de manera pública internacional, ante los representantes de los Estados parte, se darían a conocer las violaciones de los Derechos Humanos en los países miembros. Con esto se buscaba el juzgamiento moral internacional para aquellos países violadores de estos derechos.

En 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana extraordinaria, celebrada en Buenos Aires, se elevó a la Comisión a la categoría de órgano de los Estados Americanos conservando sus facultades,⁵⁰⁹ es importante señalar, que la Organización de Estados Americanos no restó importancia a las facultades que a lo largo de su existencia había ejercido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y reconoció su eficacia al conservar dichas facultades.

Entre éstas, como venimos mencionando, se encuentra la facultad de informar, la cual a partir de 1967, se llevaría a cabo en el seno de la Organización de los Estados Americanos y al Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

Todos estos mecanismos utilizados por los Estados Americanos, ponen de relieve la importancia dada por la comunidad interamericana a la promoción y protección de los Derechos Humanos. Y como una herramienta para cumplir este objetivo se utiliza la facultad del informe público con comprobada efectividad.

⁵⁰⁷ Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1996, p. 491.

⁵⁰⁸ Susana Albanesse, *La protección internacional de los derechos humanos*, Buenos Aires, Editorial La Rocca, 2001, p. 143.

⁵⁰⁹ *Idem*.

V. Consideraciones finales

La obligación del Presidente de la CNDH de informar anualmente de las actividades de la misma ante los Poderes de la Unión, y de difundir de manera amplia este informe, constituye uno de los logros y objetivos consolidados con su autonomía.⁵¹⁰

Se le debe analizar más que como una obligación, como una manera eficaz de divulgación para garantizar la confiabilidad en nuestra Institución, y un pilar de análisis serio de cómo en nuestro país se está procurando la protección de los Derechos Humanos.

El rendir el informe como un organismo autónomo permite a la Comisión Nacional plantearse como una institución en plena consolidación, en cuyo objetivo confluyen los ciudadanos y los poderes del Estado, en la búsqueda de una mejor sociedad en miras del bien común.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B.
 LCNDH: aa. 53 y 54
 RICNDH: aa. 173-175

Bibliohemerografía

ALBANESSE, Susana, *La protección internacional de los derechos humanos*, Buenos Aires, Rocca, 2001.
 BARREDA SOLÓRZANO, Luis de la, *Derechos Humanos*, México, Tercer Milenio-Conaculta, 2000.

⁵¹⁰ “Para nosotros uno de los significados inmediatos de la autonomía fue asumir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el *Ombudsman* son una voz independiente, que carecer de compromisos de grupo o de partido y que, por lo mismo, debe ser incluyente y generosa, juiciosa y valiente, apegada a un mismo tiempo a la ética y al derecho”. “Mensaje del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Poder Judicial”, *op. cit.*, p. 25.

- CARPISO, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, 2a. Ed., México, Porrúa, 1998.
- DIEZ QUINTANA, Juan Antonio, *Medios de impugnación constitucionales respecto a la violación de los derechos humanos*, México, Editorial Pac, 2001.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999.
- HERRERA ORTIZ, Margarita, *Manual de derechos humanos*, 2a. ed. México, Editorial Pac, 1996.
- IUS 2001*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- LARA PONTE, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el constitucionalismo Mexicano*, ed. Porrúa, México, 1993.
- “Mensaje del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Poder Judicial”, *Gaceta de la CNDH*, México, núm. 127, febrero de 2001.
- “Mensaje del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Poder Legislativo”, *Gaceta de la CNDH*, México, núm. 127, febrero de 2001.
- RABASA GAMBOA, Emilio, “Análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Criminalia*, México, año LVIII, núm. 2, 1992.
- www.cidh.oas.org. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. ¿Qué es la CIDH? Pagina electrónica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. www.cidh.oas.org/QuéeslaCIDH.htm.
- ROCCATTI VELÁZQUEZ, Mireille, “La reforma del Estado en materia de Derechos Humanos”. Dirección electrónica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont9/ana2.html.

Víctor Manuel Collí Borges

ARTÍCULO 53. (*Contenido de los informes anuales*)

Los informes anuales del Presidente de la Comisión Nacional deberán comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes. Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los Derechos Humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

COMENTARIO

Introducción

Este precepto nos señala los contenidos que deberán incluir los informes anuales de la CNDH.

Como se señaló ya en el comentario del a. anterior, la labor de informar es una de las principales formas de ejercer la autonomía como órgano constitucional,⁵¹¹ lo anterior, según el a. 54 “ninguna autoridad... dará instrucciones a la Comisión Nacional... con motivo de los informes”. Entonces la comparecencia de la que habla el párrafo séptimo del apartado B del a. 102 se debe entender exclusivamente como una sesión de observaciones generales y no de instrucciones de cómo debe hacer su trabajo el *Ombudsman* nacional, de otra manera, la autonomía otorgada constitucionalmente se vendría abajo por la vía de los hechos.

⁵¹¹ *Vid.* El comentario al a. 52.

I. Antecedentes

En la fracción V del a. 5o. del Decreto 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* el 6 de junio de 1990, se establecía la facultad del Presidente de la CNDH de “Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general, de los resultados de las actividades de protección de los Derechos Humanos en el país”.

Dicho texto fue retomado en el RICNDH publicado el 1 de agosto de ese mismo año, en la fracción V, del a. 8o. al cual se le agregó la frase “este informe se hará público de inmediato”, y con ello aparece la principal cualidad del informe, el ser público, con la misma naturaleza de las recomendaciones. En este mismo ordenamiento se incluyó un Título VI “De las Recomendaciones e informes de la Comisión” y el a. 33 estableció las primeras precisiones en cuanto a los contenidos del informe:

El Presidente de la Comisión rendirá semestralmente un informe al Presidente de la República, exponiendo las labores llevadas a cabo durante ese periodo. En el mismo se precisarán el número y tipo de quejas presentadas; las autoridades señaladas como responsables; la cooperación brindada por los organismos públicos y privados a la Comisión y el acatamiento a sus recomendaciones por quienes hubieren sido, a su juicio, responsables de violaciones a los Derechos Humanos.

En el mismo informe, se darán a conocer aquellas prácticas de los poderes públicos que, aun cuando no constituyan directamente violaciones a los Derechos Humanos, pudieren sin embargo, entorpecer su ejercicio. Este informe se hará público de inmediato.

Las recomendaciones y sugerencias de la Comisión no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso.

En la LCNDH publicada el 29 de junio de 1992, se realizaron varios cambios a este a., por ejemplo, la periodicidad se modificó de semestral a anual, esto se debió, según apunta la iniciativa presentada por el Presidente de la República a “que los [informes] semestrales ocupan tiempo muy valioso que debe utilizarse en las investigaciones”.

II. Elementos del informe anual

El contenido del informe se puede dividir en tres secciones, a) la relativa a las quejas; b) la que alude a los programas de trabajo, y c) la referente a las propuestas para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias.

En cuanto al primer punto hasta el Informe anual mayo 1997 a mayo de 1998, se generaron sendos volúmenes de apéndices que contenían todos los datos relacionados con las quejas y las recomendaciones, lo cual fortalecía la transparencia de la información proporcionada por la CNDH; sería conveniente incluir esta información en un disco compacto para su posterior acceso.

En relación con los programas de trabajo es necesario comentar que éstos se encuentran contemplados en los programas de trabajo anuales de la CNDH, aunque fue siempre muy difícil compatibilizar los programas y los informes anuales puesto que cada uno tenía un periodo distinto de ejecución, por lo menos eso sucedió hasta que el informe de actividades cambió para comprender un año calendario, esto es, de enero a diciembre, el sistema anterior hacía casi imposible la comparación entre las acciones proyectadas y las realizadas. Afortunadamente esta situación ya se ha normalizado en la presente administración, lo cual permitirá la medición eficaz de la gestión del Ombudsman nacional por parte de la sociedad.

Finalmente, en cuanto a las propuestas de creación o modificación legislativa, podemos señalar que éstas han sido una gran herramienta para proteger los Derechos Humanos en nuestro país, un antecedente de esta facultad se encuentra en el Acuerdo 1/92 del Consejo donde se establece: “La Comisión Nacional tiene facultades para realizar estudios legislativos y hacer propuestas de esta naturaleza sólo en aquellas materias de su exclusiva competencia”.⁵¹²

Algunas de las propuestas realizadas por la CNDH son:

1. *Informe semestral junio-diciembre de 1991*. Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, reglamentaria de los aa. 20 y 22 constitucionales; Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; reformas al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; reformas a los Códigos de Procedimientos Pe-

⁵¹² Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Cuarto informe semestral diciembre de 1991 a junio de 1992*, México, CNDH, 1992, p. 10.

nales tanto Federal como del Distrito Federal, y reformas a la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores en el Distrito Federal.

2. *Informe anual mayo 1992-mayo 1993*. Se propuso a los gobiernos de las Entidades Federativas las reformas jurídicas auspiciadas por la Comisión Nacional para combatir el exceso en la utilización de la cárcel; igualmente, el considerar la pertinencia de promover una reforma legislativa a fin de que en su entidad existan normas acordes con la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; una reforma al a. 16 constitucional; proyecto de reformas al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales, y anteproyecto legislativo para favorecer la reparación del daño con motivo de hechos violatorios a los Derechos Humanos.

3. *Informe anual mayo 1993-mayo 1994*. Anteproyecto de modificaciones legales respecto de las violaciones a Derechos Humanos a causa de la falta de oportunidad en la expedición de órdenes de aprehensión y de cateo; propuesta de reforma a la Ley de Amparo; modificaciones constitucionales para reconocer los derechos de las comunidades indígenas, y las reformas constitucionales relativas a la averiguación previa.

4. *Informe anual mayo 1994-mayo 1995*. Propuesta de reforma legislativa integral sobre las penas sustitutivas de prisión; propuesta para la regulación y organización de las defensorías de oficio, y propuesta legislativa para el reconocimiento de inocencia.

5. *Informe anual mayo 1995-mayo 1996*. Propuesta para modificar la legislación penal de las Entidades Federativas en materia de inimputabilidad por enfermedad mental, y propuesta para proscribir la pena de muerte en el a. 22 constitucional.

6. *Informe anual mayo 1996-mayo 1997*. Proyecto para establecer el tipo penal de discriminación en la legislación mexicana, y anteproyecto de reforma constitucional al a. 102, apartado B.

7. *Informe anual mayo 1997-mayo 1998*. Proyecto de adición de un apartado B al a. 20 constitucional; anteproyecto de Ley que crea el Centro de Atención a Víctimas del Delito; anteproyecto de reformas al Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, el cual contempla el tipo penal de desaparición forzada e involuntaria de persona como delito grave, propone la imprescriptibilidad de los delitos considerados de lesa humanidad por la comunidad internacional, como son la tortura, el genocidio y el de desaparición forzada e involuntaria de persona ya citado.

Si bien en los informes siguientes se han realizado estudios sobre instrumentos internacionales, es conveniente concretar propuestas definidas para su incorporación a los informes anuales.

Lo anterior es apoyado por el doctor Fix-Zamudio “una de las funciones del informe anual es precisamente, con base en estadísticas, analizar cuáles son los sectores más sensibles y hacer proposiciones y así se ha hecho, tal vez no en la intensidad que se debiera, pero sí se ha hecho”.⁵¹³ Ahora con la creación del Centro Nacional de Derechos Humanos seguramente este tipo de estudios será más constante.

III. Informes especiales

No podemos dejar de mencionar los informes especiales, la importancia de éstos se señala en la exposición de motivos de la iniciativa Presidencial: “Dicho informe será difundido a través de los medios masivos de comunicación; todo ello sin perjuicio de la rendición y publicación de informes especiales, que generalmente serán sobre puntos de vista específicos, cuando lo considere conveniente o necesario la propia Comisión Nacional”.⁵¹⁴

Correlación de fuentes:

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 52 y 71
RICNDH: aa. 173 a 175

Bibliohemerografía

CÁMARA DE SENADORES, *Diario de Debates*, México, núm. 3, 28 de abril de 1992, p. 9.

⁵¹³ Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados, celebrada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 21 de junio de 1998, t. 5, H. 5.

⁵¹⁴ Cámara de Senadores, *Diario de Debates*, México, núm. 3, 28 de abril de 1992, p. 9.

CNDH, *Informe semestral junio-diciembre de 1991*, México, CNDH, 1991.
CNDH, *Informe anual mayo 1994-mayo 1995*, México, CNDH, 1995.
CNDH, *Informe anual mayo 1995-mayo 1996*, México, CNDH, 1996.
CNDH, *Informe anual mayo 1996-mayo 1997*, México, CNDH, 1997.
CNDH, *Informe anual mayo 1997-mayo 1998*, México, CNDH, 1998.

Jorge Mena Vázquez

ARTÍCULO 54. (*Observaciones a los informes de la CNDH*)

Ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con motivo de los informes a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.

COMENTARIO

Una de las características que debe tener todo organismo defensor de los Derechos Humanos es su autonomía⁵¹⁵ para tramitar y resolver las quejas puestas a su conocimiento, con motivo de actos u omisiones las cuales pueden constituir violaciones a los derechos fundamentales de los gobernados.⁵¹⁶ Esa autonomía debe manifestarse tanto durante el procedimiento de investigación, como al momento de resolverse el expediente respectivo.⁵¹⁷

⁵¹⁵ Autonomía, conforme a uno de los significados que la Real Academia Española expone, es la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 1992, t. I, pp. 234.

⁵¹⁶ Ello obedece, entre otras razones, como manifiesta Fix-Zamudio “en la realidad jurídica y social de nuestra época que se identifican casi totalmente los conceptos de gobernado y administrado, ya que el primero se encuentra inmerso en el mundo a veces, impenetrable, de la actividad administrativa, y en ocasiones impotente y desorientado para defender su escasa esfera de libertad frente a una creciente reglamentación administrativa que llega a ser aplastante”, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, 2a. ed., México, CNDH, 2001, p. 202.

⁵¹⁷ Ésta es una característica del *Ombudsman* en su versión original, tal y como explica Fix-Zamudio, *vid. op. cit.*, p. 203; asimismo, Jorge Madrazo, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 50 y 51.

La autonomía, más concretamente, habrá de reflejarse en forma plena desde la hora de decidir iniciar una investigación sobre una presunta violación a los Derechos Humanos y cuando se determine —o no— su existencia, así como la aplicación de las consecuencias jurídicas que legalmente le correspondan.⁵¹⁸ No es posible pensar en una adecuada defensa de los Derechos Humanos, si no existe un organismo defensor de los mismos capaz de realizar su tarea alejado de cualquier influencia estatal.

Las consideraciones anteriores ayudan a situarse, a mi juicio, en el espíritu subyacente en el precepto analizado. Si bien es cierto, tales consideraciones se refieren a una autonomía que, dentro de las distinguidas por Rabasa Gamboa,⁵¹⁹ se puede encuadrar en la técnica-operativa,⁵²⁰ la cual a mi parecer, se trata de una autonomía funcional.⁵²¹

Con este concepto sólo pretendo abarcar tanto lo relacionado íntimamente con el procedimiento establecido para tramitar y resolver las quejas como el ámbito específico en el que el precepto comentado está circunscrito. En mi opinión, ese ámbito, además de estar ligado con el procedimiento para investigar las violaciones a los Derechos Humanos, se encuadra también en el político. Para darse cuenta que en el precepto al cual me estoy refiriendo se conjugan lo propiamente perteneciente al procedimiento de investigación aludido —y, por tanto, la misión sustantiva de la CNDH— y lo político, basta leer el contenido de los aa. 52 y 53 de la LCNDH.

En el primero de los preceptos señalados, el carácter político de su contenido deriva de las relaciones guardadas por dicho Organismo Nacional con el Congreso de la Unión, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cada una de estas relaciones, a mi juicio, está marcada por lo que la Comisión Nacional tiene que ver con los órganos mencionados.

⁵¹⁸ Vid. Jorge Madrazo, *op. cit.*, p. 77, “la independencia y autonomía del *Ombudsman* es algo que sólo puede demostrarse en los hechos”.

⁵¹⁹ Vid. *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992, pp. 26 y ss.

⁵²⁰ Vid. Emilio Rabasa Gamboa, *op. cit.*, p. 31.

⁵²¹ Así, Fix-Zamudio que emplea este concepto basándolo en las facultades de remoción (dependencia) entre el titular del organismo protector de Derechos Humanos y el Presidente de la República y las atribuciones para rendir informes a los demás órganos de los poderes públicos a efecto de comunicarles sus actividades y así, poder corregir los errores suscitados, así como ejercer presión, *vid. op. cit.*, p. 413.

Así, por ejemplo, es innegable el surgimiento de una relación entre las dos entidades la cual se da por la participación del Senado de la República en la designación del Presidente de la Comisión Nacional. Asimismo, no puede negarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo tribunal del país, ha cumplido y cumple (principalmente a través del juicio de amparo) una función importante en la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados y, por ello, surge una afinidad incuestionable con la Comisión Nacional. Finalmente, en lo que atañe al Presidente de la República, está claro lo siguiente, de sus facultades relacionadas con el diseño de las políticas que deben seguir los poderes públicos, salta a la vista un vínculo indudable con la protección de los Derechos Humanos.

Por su parte, el a. 53 de la LCNDH describe, resumidamente, aspectos íntimamente ligados con el procedimiento de investigación de las quejas, destacando lo relativo a las recomendaciones, acuerdos de no responsabilidad y conciliaciones.

Así pues, estimo que la mención inicial del precepto “ninguna autoridad o servidor público...” se explica porque los informes referidos por el a., se rinden a los órganos y al servidor público descrito en el a. 52. Por tanto, el Presidente de la Comisión Nacional rinde esos informes para que las demás entidades involucradas, en sus distintos ámbitos de actuación, con la protección a los Derechos Humanos puedan, sobre todo, conocer las actividades desarrolladas en este mismo aspecto por la Comisión Nacional. En consecuencia, la prohibición de dar instrucciones a la CNDH con motivo de esos informes no sólo evidencia la posición de autonomía orgánica⁵²² que ésta tiene respecto a las entidades a las que se rinden, sino la política⁵²³ y funcional⁵²⁴ (de gestión, como el a. 102, apartado B, constitucional señala) gozada por la Comisión Nacional.

No se puede olvidar que el Estado, a través del Poder Legislativo, ha querido manifestar esa autonomía de distintas formas. Primero, creando un organismo público descentralizado, tal y como la Comisión Nacional fue calificada tanto en la LCNDH como en el precepto constitucional. Con ello, según se

⁵²² *Vid.* Emilio Rabasa Gamboa, *op. cit.*, p. 30.

⁵²³ *Vid.*, sobre este concepto, Héctor González Uribe, “Autonomía política”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1985, t. I, pp. 240-241, que, según explica, equivale a independencia y autodeterminación.

⁵²⁴ Con lo cual se destaca que la CNDH no depende de nadie para organizarse ni para llevar a cabo sus fines.

ha dicho, se buscó que la CNDH se alejara de toda influencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal,⁵²⁵ estableciendo así la designación de su titular no por el Presidente de la República, sino por el Senado.⁵²⁶

Finalmente, donde puede observarse con mayor plenitud la intención de dar al organismo protector de los Derechos Humanos plena autonomía es en la reforma, llevada a cabo en septiembre de 1999, al a. 102, apartado B, de la Constitución. En efecto, la consecuencia de ésta fue el precisar que la CNDH cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Es importante que exista una disposición legal como la comentada. Efectivamente, la CNDH no sólo limita su función al trámite y resolución de las quejas puestas a su conocimiento, sino también cumple la obligación de informar a los Poderes de la Unión sobre las acciones realizadas en la búsqueda por erradicar las violaciones a los Derechos Humanos; un propósito adicional lo asume informando a la sociedad sobre cuáles son las autoridades que con mayor frecuencia violan los Derechos Humanos, a fin de formular el reproche social correspondiente.⁵²⁷

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 52 y 53

Bibliohemerografía

CARPIZO, Jorge, *Tendencias actuales del derecho: los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992.

⁵²⁵ *Vid.* Emilio Rabasa Gamboa, *op. cit.*, pp. 23 y ss.

⁵²⁶ *Vid.* La exposición de motivos de la LCNDH, pp. VII, VII y IX; asimismo, Jorge Madrazo, *op. cit.*, pp. 62-63.

⁵²⁷ *Vid.* Jorge Carpizo, *Tendencias actuales del derecho: los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992, pp. 7 y ss; Fix-Fierro, Héctor, “Los Derechos Humanos en la cultura jurídica”, Fernando Cano Valle y Alfredo Toral, coords., *Jornada sobre los Derechos Humanos en México (memoria)*, México, CNDH, 1991, pp. 46 y ss.

- FIX-FIERRO, Héctor, “Los Derechos Humanos en la cultura jurídica”, en Fernando Cano Valle y Alfredo Toral, coords., *Jornada sobre los Derechos Humanos en México (memoria)*, México, CNDH, 1991.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, 2a. ed., México, CNDH, 2001.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, “Autonomía política”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1985.
- MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 1992, t. I.

Jorge Mirón Reyes

CAPÍTULO IV *De las inconformidades*

ARTÍCULO 55. *(Inconformidades)*

Las inconformidades se sustanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Se aplicarán supletoriamente y en lo que resulte procedente, los preceptos del Título III, Capítulo I, de esta ley. Las resoluciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre estas inconformidades no admitirán recurso alguno.

COMENTARIO

I. Sistema impugnativo de doble instancia

La reforma constitucional de enero de 1992, mediante la cual se adiciona un apartado “B” al a. 102,⁵²⁸ constituyó el establecimiento en México de un sistema nacional no jurisdiccional de protección y defensa de los Derechos Humanos por medio de la creación de organismos específicos por parte del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales. Si bien en la legislación comparada la mayoría de los *Ombudsman* tienen un ámbito de competencia únicamente nacional, resulta peculiar en los países que lo prevén, como en México, a nivel local; por ejemplo en Argentina, Colombia, España, Guatemala, Italia y Suiza, países en los que existen *Ombudsman* regionales, departamentales o municipales.⁵²⁹

Una de las particularidades del sistema mexicano se prevé en el último párrafo de la actual redacción del precepto y apartado en mención,⁵³⁰ el cual dispone que la CNDH conocerá de las inconformidades presentadas en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas (Comisiones estatales y la del Distrito Federal). De

⁵²⁸ Sobre esta trascendental reforma, véanse Víctor M. Martínez Bullé Goyri, “La reforma del artículo 102, apartado “B”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 281-290; y Emilio O. Rabasa, “Reforma al artículo 102 constitucional: creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a nivel constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXV, núm. 74, mayo-agosto de 1992, pp. 573-580.

⁵²⁹ Para una visión conjunta de estos organismos en el derecho comparado, véanse Raymundo Gil Rendón, *El Ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2002; Alfredo Islas Colín, “El *Ombudsman* latinoamericano”, *Iuris Tantum*, México, año XVI, núm. 12, primavera-verano de 2001, pp. 151-166, y Alfredo Islas Colín y José Luis Vázquez Alfaro, “Estudio comparativo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con los *Ombudsman* de 11 países de Europa del Oeste y Australia”, *Iuris Tantum*, México, año XI, núm. 7, otoño-invierno de 1996, pp. 173-230.

⁵³⁰ La última reforma al a. 102, apartado B, de la Constitución, aparece publicada en el *Diario Oficial* de 13 de septiembre de 1999. Sobre esta reforma, *vid.* Jorge Carpizo, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los Derechos Humanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2000, pp. 27-51.

esta forma se conforma un sistema impugnativo de doble instancia, que algunos autores denominan “contencioso”⁵³¹ el cual, se reglamenta en el capítulo IV, del Título III de la LCNDH (aa. 55 a 66) y en el Título V de su RICNDH (aa. 148 a 172), llamado “Inconformidades”, éste se sustanciará mediante los recursos de *queja* y de *impugnación*.

La Comisión Nacional, por lo tanto, además de conocer de las denuncias, en única instancia de los actos presuntamente violatorios de los Derechos Humanos provenientes de las autoridades federales, se convierte en un órgano federal de alzada o de segundo grado por lo que hace a los actos (recomendaciones o acuerdos) u omisiones de las Comisiones estatales y del Distrito Federal, así como de la insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por estos órganos por parte de las autoridades locales. La doble instancia —como se desprende de la exposición de motivos a la reforma constitucional de 1992— permite la “unidad de criterios en lo que hace a la forma, términos y medios para salvaguardar los Derechos Humanos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza jurídicas”. En este sentido, afirma Fairén Guillén al comentar sobre el *Ombudsman* de doble instancia:

Es muy probable que los legisladores federales mexicanos, hayan tenido en cuenta la conveniencia de no crear doctrinas dispares en la actuación de las comisiones estatales que aparecerán por razón de las diferentes circunstancias sociales de los diversos Estados en territorios tan extensos e incluso teniendo en consideración factores raciales —*vid* el fundamental a. 29 del Reglamento sobre las violaciones de derechos de comunidades indígenas—. Y un medio para ello; un medio *centralizador* de tendencias es el de tales recursos ante una figura central como lo es la Comisión Nacional.⁵³²

Además, se ha señalado que este sistema fortalece la uniformidad de políticas y lineamientos generales con el propósito de mantener unidos a estos organismos, a fin de ejercer sus atribuciones generales con toda la autoridad moral necesaria.⁵³³

⁵³¹ José Luis López Chavarría *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993, pp. 46-47.

⁵³² Víctor Fairén Guillén “El *Ombudsman* en México. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con recuerdos comparatistas”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 87, enero-marzo de 1995, pp. 9-34, especialmente p. 17.

⁵³³ Mireille Roccatti, “El *Ombudsman* mexicano; reflexiones acerca de la función, retos y perspectivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, nueva época, núms. 55-56, febrero de 1999, pp. 11-32, especialmente p. 24.

No obstante, un sector de la doctrina se inclina por la opción de eliminar los medios de impugnación para evitar un posible colapso de la Comisión Nacional, sobre todo si se tiene en consideración que este Organismo posee facultad de atracción (a. 60 de la LCNDH) para tramitar y resolver una denuncia por la violación a los Derechos Humanos por parte de las autoridades locales cuando sea de interés nacional, supuesto en el cual, incluso puede emitir la recomendación correspondiente.⁵³⁴ La saturación de inconformidades, sin embargo, no se ha producido, ya que del 28 de enero de 1992 al 31 de diciembre de 2001 se reportaron un total de 3,764 casos (entre recursos de queja e impugnación), habiéndose concluido 3,708, quedando pendientes sólo 56 expedientes.⁵³⁵

II. Deficiencia técnica y confusión terminológica

La denominación de los recursos empleados en la LCNDH no resulta afortunada. Por una parte la expresión “recurso de queja” conduce a una confusión terminológica, en tanto que el mismo término “queja” se utiliza a lo largo de este ordenamiento para referirse a la denuncia o reclamación presentada por el agraviado ante la Comisión Nacional por presuntas violaciones a sus Derechos Humanos, es decir, la LCNDH recurre a la misma connotación ante supuestos distintos.

Asimismo, el denominado “recurso de impugnación” constituye un equívoco terminológico conforme a la doctrina procesal contemporánea. Es común identificar a los recursos con los medios de impugnación, siendo que los primeros constituyen una especie de los segundos, los cuales a su vez representan el género. Así, el *nomen iuris* utilizado por el legislador resulta redundante porque todo recurso necesariamente representa un medio de impugnación,⁵³⁶ lo cual debe motivar a la reflexión para cambiar la terminología adoptada en la LCNDH, conforme una depurada técnica procesal.⁵³⁷

⁵³⁴ Cf. Héctor Fix-Zamudio, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 65-66.

⁵³⁵ *Informe de actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001)*, México, CNDH, 2002, p. 146.

⁵³⁷ Cf., entre otros, Cipriano Gómez Lara, *Teoría general del proceso*, 9a. ed., México, Harla, 1996, pp. 297 y ss., y José Ovalle Favela, *Teoría general del proceso*, 4a. ed., México, Harla, pp. 325 y ss.

⁵³⁷ En el mismo sentido, véanse las críticas de José Luis López Chavarría *et al.*, *op. cit.*, pp. 46-47 y de Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 65.

III. Diferencia entre ambos recursos

La tramitación de los dos recursos es sencilla y breve. En general, mientras el *recurso de queja* tiene como finalidad combatir las omisiones o la manifiesta inactividad (que incluye el retraso o la inadecuada atención de la denuncia) de los organismos locales protectores de los Derechos Humanos; el *recurso de impugnación* procede contra las resoluciones definitivas de los citados organismos, entendiendo como tales toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los Derechos Humanos (acuerdos de no responsabilidad, archivo del expediente, rechazo de la denuncia o recomendaciones), o bien, contra la insuficiencia en el cumplimiento por parte de las autoridades locales de una recomendación emitida por esos organismos también locales. De manera excepcional, este recurso también procede en contra de los acuerdos de esos organismos cuando la Comisión Nacional estime violados, de manera ostensible, los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los propios órganos locales y los derechos deban ser protegidos de inmediato.

La legitimación para interponer ambos recursos la tendrá la persona o personas, o sus representantes, que posean el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento *a quo*, es decir, el instaurado por las respectivas comisiones estatales o del Distrito Federal (aunque podría ampliarse a otras personas y organizaciones al aplicar supletoriamente el a. 25 de la LCNDH); debiendo presentarse el recurso de impugnación ante el organismo local respectivo; éste, a su vez, deberá remitirlo a la Comisión Nacional; en cambio, el recurso de queja se deberá presentar directamente ante esta última Comisión (aa. 150 y 160 del RICNDH).

Las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional al conocer de estos recursos son distintas. En el recurso de queja se puede emitir a) una diversa recomendación dirigida a la Comisión local para subsanar la omisión o inactividad en que incurrió; b) un documento de no responsabilidad también dirigido al mismo organismo cuando los agravios del recurrente sean falsos o infundados, c) un acuerdo de atracción de la denuncia original (queja) cuando se trate de una presunta violación que por su importancia trascienda el interés de la entidad federativa e incida en la opinión pública nacional, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad. En este último supuesto, la Comisión Nacional al atraer el expediente original lo tramitará

hasta su total resolución y, en su caso, tiene la posibilidad de emitir la recomendación respectiva (aa. 60 de la LCNDH y 157-158 del RICNDH).

En cambio, mediante el recurso de impugnación se podrá resolver a) la confirmación de la resolución definitiva del organismo local; b) la modificación de la recomendación del mismo organismo, lo cual motivará, que se formule a su vez una diversa recomendación a esa Comisión; c) una declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación del organismo local, y d) la declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación por parte de la autoridad y originará una nueva recomendación dirigida a ésta, enviada por la Comisión Nacional, informando a la autoridad sobre su aceptación y cumplimiento.

Asimismo, para la sustanciación de los recursos de queja y de impugnación, se aplicarán supletoriamente y en lo que resulte conducente a las disposiciones generales contenidas en los preceptos integradores del título III, capítulo I, de la misma LCNDH (aa. 25 a 42), los cuales prevén los requisitos, presupuestos y tramitación de la denuncia o reclamación presentada ante la Comisión Nacional, por presuntas violaciones a los Derechos Humanos por las autoridades federales.

IV. Inimpugnabilidad de las resoluciones de la Comisión Nacional

En consonancia con la última parte del precepto en análisis, el a. 170 del RICNDH prevé que las resoluciones de la Comisión Nacional mediante las cuales se concluya de manera definitiva un expediente de queja o recurso de inconformidad, no admitirán impugnación alguna. Si bien tanto la LCNDH como el RICNDH se refieren sólo a la improcedencia de cualquier “recurso”, en realidad debe entenderse y de manera más amplia a cualquier “medio de impugnación”, incluso los extraordinarios o autónomos, como lo es el Juicio de Amparo previsto en los aa. 103 y 107 constitucionales, en tanto estas resoluciones terminales no constituyen actos de autoridad para los efectos de dicho juicio. El Poder Judicial de la Federación así lo ha entendido, tratándose de las recomendaciones de la Comisión Nacional, al estimar que las mismas no pueden ser exigidas por la fuerza, ni anulan o modifican los actos contra los cuales se haya formulado la queja o denuncia, pues las autoridades a las que se dirigen pueden abstenerse de realizar lo recomendado, por lo tanto, la recomendación carece de fuerza coercitiva, es decir, por sí misma no crea,

modifica o extingue una situación jurídica concreta, la cual beneficie o perjudique al particular;⁵³⁸ así también, por similitud de razones, se entiende a las resoluciones emitidas por dicho organismo al resolver las inconformidades y, en su caso, al realizar la recomendación respectiva.

Sin embargo, no debe pasar desapercibido que al agotarse todas las instancias nacionales, queda expedita la posibilidad de acudir al sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos. De conformidad con el a. 23 del nuevo Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que entró en vigor el 1 de mayo de 2001, cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA puede presentar a esa Comisión peticiones en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a la presunta violación de alguno de los Derechos Humanos reconocidos en distintos instrumentos internacionales. Asimismo, el caso podría elevarse ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica, cuya competencia contenciosa se reconoció por México en diciembre de 1998.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 102, apartado B, 103 y 107

LCNDH: aa. 25 y 55-66

RICNDH: aa. 148-172

⁵³⁸ Cf. Las tesis VI.3°.16 K, y P. XCVII/98, cuyos rubros son “Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sus recomendaciones no tienen el carácter de actos de autoridad para efectos del juicio de amparo”. (Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IX, abril de 1999, p. 507); y “Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es improcedente el amparo en contra de la declaratoria de incompetencia para conocer de una denuncia de violación a Derechos Humanos, por no ser un acto de autoridad”. (Novena Época, Tribunal Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VIII, diciembre de 1998, p. 223).

Bibliohemerografía

- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, “El *Ombudsman* en México. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con recuerdos comparatistas”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 87, enero-marzo de 1995, pp. 9-34.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996.
- GIL RENDÓN, Raymundo, *El Ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2002.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 9a. ed, México, Harla, 1996.
- ISLAS COLÍN, Alfredo, “El *Ombudsman* latinoamericano”, *Iuris Tantum*, México, año XVI, núm. 12, primavera-verano de 2001.
- y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, “Estudio comparativo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con los *Ombudsman* de 11 países de Europa del Oeste y Australia”, *Iuris Tantum*, México, año XI, núm. 7, otoño-invierno de 1996.
- LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., “La reforma del artículo 102, apartado “B”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999.
- OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, 4a. ed., México, Harla.
- RABASA, Emilio O., “Reforma al artículo 102 constitucional: creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a nivel constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXV, núm. 74, mayo-agosto de 1992.
- ROCCATTI, Mireille, “El *Ombudsman* mexicano; reflexiones acerca de la función, retos y perspectivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, nueva época, núms. 55-56, febrero de 1999.

Eduardo Ferrer McGregor

ARTÍCULO 56. (*Legitimación y procedencia del recurso de queja*)

El recurso de queja sólo podrá ser promovido por los quejosos, o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los Organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen sustanciado ante los mismos, y siempre que no exista Recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio Organismo local.

En caso de que el Organismo local acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado.

COMENTARIO***I. Legitimación***

El recurso de queja puede ser interpuesto por las personas que tengan el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento *a quo*, es decir el instaurado ante las Comisiones estatales o la del Distrito Federal, por la omisión o inactividad de las mismas, debiendo presentarse por escrito ante la CNDH, indicando los agravios que generan al quejoso recurrente y ofrecer las pruebas documentales con que cuenta para fundamentar su petición. Incluso, en casos de urgencia se puede presentar de manera verbal o a través de cualquier medio de comunicación (aa. 57 de la LCNDH, y 150, fracción II, y 151 del RICNDH).

Sin embargo, de conformidad con el a. 55 de la LCNDH, se aplicarán supletoriamente, en lo que resulten conducentes, las disposiciones previstas en el Título III, Capítulo I del propio ordenamiento (aa. 25 a 42 de la LCNDH), por ello debe entenderse que el recurso además de presentarse directamente por el quejoso, se podrá hacer por medio de representante o, incluso, cuando el agraviado se encuentre privado de su libertad o se desconozca su paradero, por cualquier pariente o vecino de los afectados, no importa si son menores de edad. Estos últimos supuestos resultan lógicos si se tiene en cuenta la imposibilidad de los agraviados para presentar directamente el recurso ante la Comisión Nacio-

nal.⁵³⁹ Incluso, con este mismo criterio de supletoriedad (a. 25 de la LCNDH) se entienden legitimadas las Organizaciones No Gubernamentales legalmente constituidas, respecto de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de acceso de manera directa para hacer valer el citado recurso.

II. Objeto del recurso

En términos generales, el recurso de queja tiene como finalidad combatir los vicios de un procedimiento no terminado ante las Comisiones estatales o del Distrito Federal.⁵⁴⁰

Existen dos supuestos concretos materia del recurso, que también se prevén en el a. 149 del RICNDH, a saber:

1. Por las *omisiones* incurridas en esas Comisiones locales, siempre y cuando sean de aquellas que ocasionen un perjuicio grave y puedan tener efectos sobre el resultado final de la queja. Así, no se trata de cualquier omisión, sino sólo de las de mayor gravedad que puedan influir en la determinación última del procedimiento seguido ante la Comisión.

2. Por la manifiesta *inactividad* de la comisión local en el tratamiento de una denuncia presuntamente violatoria de los Derechos Humanos. Aquí se trata de una completa e indubable falta de actividad por parte del organismo estatal.

En estas hipótesis deben comprenderse los retrasos o la inadecuada atención de la denuncia por parte de los organismos locales protectores de los Derechos Humanos, por ejemplo, si exceden en el plazo de tramitación del expediente respectivo, si omiten realizar acciones necesarias para integrarlo o, incluso, si el trato no es el adecuado para el quejoso por la violación a sus Derechos Humanos.⁵⁴¹

⁵³⁹ En general, sobre los aspectos del sistema de recursos y legitimación, *vid.* Víctor Fairén Guillén, “El Ombudsman en México. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con recuerdos comparatistas”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 87, enero-marzo de 1995, pp. 9-34, especialmente en las pp. 13-17.

⁵⁴⁰ Del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001, la CNDH conoció 67 recursos de queja, habiendo concluido 62 (54 desestimados o infundados, seis acumulados y dos quejas atraídas). *Cf. Informe de actividades*, México, CNDH, 2002, p. 144.

⁵⁴¹ Víctor M. Martínez Bullé Goyri, “El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los Derechos Humanos”, Eduardo Ferrer McGregor, coord., *Derecho procesal constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, pp. 585-599, en p. 599.

La Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre el recurso en cuestión dentro de los 60 días siguientes a la aceptación del mismo, pudiendo emitir recomendación para que los organismos locales subsanen las omisiones o inactividad en la cual hubiesen incurrido, y éstos deberán informar dentro de un lapso no mayor de 15 días hábiles sobre la aceptación y cumplimiento dado a la recomendación. También puede suceder que se declare infundado el recurso cuando se considere suficiente la justificación de dicho organismo a través del informe que rindan (a. 59 de la LCNDH).

Debe precisarse que la Comisión Nacional al conocer de un recurso de queja por omisión o inactividad, podrá ejercitar su facultad de atracción, cuando estime que el organismo local pueda tardar en expedir su recomendación y se trate de una presunta violación que por su importancia trascienda el interés de la entidad federativa e incida en la opinión pública nacional, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad, la Comisión Nacional debe dictar un acuerdo para atraer la queja original (aa. 60 de la LCNDH, y 157 y 158, fracción III, del RICNDH).⁵⁴² De esta forma, al atraerse un asunto cuya competencia originaria corresponda a un organismo estatal o al del Distrito Federal, se podría conocer incluso de las violaciones a los Derechos Humanos respecto de los actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de los tribunales locales, lo cual no sucede tratándose de los del Poder Judicial de la Federación,⁵⁴³ a pesar de que existe un sector de la doctrina que estima necesaria su inclusión,⁵⁴⁴ como sucede en Alemania, Austria, Costa Rica, España, Finlandia, Gran Bretaña y Suecia.⁵⁴⁵

⁵⁴² Cf. Héctor Fix-Zamudio, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 66.

⁵⁴³ Sobre las razones dadas para esta exclusión, *vid.* Genaro Góngora Pimentel, “La Comisión Nacional de Derechos Humanos no debe conocer de quejas contra el Poder Judicial de la Federación”, *Lex*, Torreón, año III, núm. 27, septiembre de 1997, pp. 5-6.

⁵⁴⁴ Cf. Jorge Carpizo, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1998, pp. 141 y ss.

⁵⁴⁵ Cf. Alfredo Islas Colín, “El Ombudsman latinoamericano”, *Juris Tantum*, México, año XVI, núm. 12, primavera-verano 2001, pp. 151-166, en p. 164; y Alfredo Islas Colín, y José Luis Vázquez Alfaro, “Estudio comparativo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con los Ombudsman de 11 países de Europa del Oeste y Australia”, *Juris Tantum*, México, año XI, núm. 7, otoño-invierno de 1996, pp. 173-230, en pp. 196-201.

III. Presupuestos

1. Entre los presupuestos necesarios para la procedencia del recurso de queja, se encuentra el relativo a la impugnación de una omisión o inactividad del organismo local relativa al procedimiento *a quo* y que todavía no concluya, es decir, la Comisión no debe haber emitido recomendación en el caso, de lo contrario, se declarará improcedente el recurso por el Visitador General al realizar la calificación del mismo (a. 154 del RICNDH). A pesar de que el a. en análisis se refiere exclusivamente a “que no exista recomendación alguna en el asunto de que se trate”, debe extenderse este presupuesto de procedibilidad del recurso no sólo a las recomendaciones propiamente dichas, sino también a toda resolución definitiva dictada en el procedimiento seguido ante el organismo local de protección de los Derechos Humanos, de conformidad con lo establecido por el a. 150, fracción IV, del RICNDH, entendiéndose por “resolución definitiva” toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los Derechos Humanos, hipótesis en la que procederá el diverso recurso de impugnación, regulado específicamente en los aa. 61 a 66 de la LCNDH, y 159 a 167 del RICNDH.

2. Asimismo, otro presupuesto se refiere al momento en que deba ser interpuesto el recurso de queja, es necesario que hayan transcurrido seis meses desde la presentación de la denuncia correspondiente ante el organismo local. En la iniciativa de ley se contemplaba el plazo de un año. Sin embargo, los legisladores estimaron que ese tiempo resultaba demasiado amplio, ya que durante ese lapso se podrían estar consumando violaciones a los Derechos Humanos, por ello decidieron reducirlo de un año a seis meses, tiempo estimado como prudente y suficiente para que las Comisiones estatales y la del Distrito Federal llevaran a cabo las investigaciones respectivas y, en su caso, emitieran la recomendación conducente.⁵⁴⁶

IV. Desestimación del recurso

Encontrándose en trámite un recurso de queja en la Comisión Nacional, puede suceder que las Comisiones locales acrediten estar dando seguimiento adecua-

⁵⁴⁶ Cf. Emilio Rabasa Gamboa, “Comentarios sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del Simposio Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993, pp. 105-117, en p. 114.

do a la denuncia. En este supuesto, si efectivamente se acredita tal cuestión mediante el informe rendido, en el que se acompañen las constancias y fundamentos justificando su conducta, deberá desestimarse el recurso. Es necesario recalcar que se trata de actuaciones “adecuadas”, entendiendo como tales las idóneas y correctas encaminadas a la resolución del asunto por las violaciones a los Derechos Humanos por parte de las autoridades locales.

Conforme a los procedimientos internos dentro de la Dirección General de Quejas y Orientación (a. 152 del RICNDH) los expedientes de los recursos de queja deberán tener un registro distinto al de las quejas o denuncias presentadas en la Comisión Nacional, y que corresponda a ésta conocer en única instancia, por tratarse de violaciones provenientes de las autoridades federales.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 25-42, 55, 57, 59 y 60
RICNDH: aa. 149, 150, 152, 154-167

Bibliohemerografía

- CARPISO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1998.
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, “El *Ombudsman* en México. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con recuerdos comparatistas”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 87, enero-marzo de 1995, pp. 9-34.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, “La Comisión Nacional de Derechos Humanos no debe conocer de quejas contra el Poder Judicial de la Federación”, *Lex*, Torreón, año III, núm. 27, septiembre de 1997.
- ISLAS COLÍN, Alfredo, “El *Ombudsman* latinoamericano”, *Iuris Tantum*, México, año XVI, núm. 12, primavera-verano de 2001.

- y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, “Estudio comparativo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con los *Ombudsman* de 11 países de Europa del Oeste y Australia”, *Iuris Tantum*, México, año XI, núm. 7, otoño-invierno de 1996.
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., “El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los Derechos Humanos”, en Eduardo Ferrer McGregor, coord., *Derecho procesal constitucional*, 2a. ed., México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Porrúa, 2002.
- RABASA, Emilio O., “Comentarios sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del Simposio Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

Eduardo Ferrer McGregor

ARTÍCULO 57. (Lugar y requisitos para presentar el recurso de queja)

El recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por escrito, o en casos de urgencia, oralmente o por cualquier medio de comunicación: en este supuesto, la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. En dicho escrito o comunicación deberán precisarse las omisiones o la inactividad del Organismo Estatal respectivo; acompañado de las pruebas documentales que lo sustenten. La Comisión Nacional, antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las informaciones o aclaraciones que considere necesarias, y podrá desecharlo de plano cuando lo considere notoriamente infundado o improcedente.

COMENTARIO

El a. 57 de la LCNDH se refiere a *algunos de los requisitos y presupuestos necesarios para promover el medio de impugnación denominado queja*, el cual tiene como fin, según el a. 56 de la propia ley, *resolver sobre las omisiones*

o inactividad en las que hubiera incurrido el organismo local protector de Derechos Humanos.

El sistema de medios de impugnación contenido en la ley en comento, incluye además al llamado *recurso de impugnación*; ambos encuentran su sustento tanto en el párrafo final del apartado B del a. 102 constitucional, como en los aa. 55 a 66 de la LCNDH.

El párrafo final del apartado B del a. 102 constitucional, establece: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las Entidades Federativas”.

Es decir, por mandato constitucional la Comisión Nacional es la encargada de mantener la unidad en la protección y defensa de los derechos, ubicándose en un plano de superioridad respecto de sus equivalentes estatales para efectos de vigilar la correcta actuación de los mismos, sin vulnerar su autonomía, pues precisamente el fin de otorgar los medios de impugnación (*inconformidades*) señalados, lo constituye la posibilidad para los quejosos de inconformarse ante el organismo nacional respecto de las recomendaciones de los órganos locales, esto permite la unidad de criterios en relación a la forma, términos y medios para salvaguardar los Derechos Humanos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza jurídicas.⁵⁴⁷

El texto constitucional vigente citado, fue fruto del Decreto que adicionó con un apartado B al a. 102, mediante la declaratoria de reforma constitucional realizada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 22 de enero de 1992 y publicada en el *Diario Oficial* el 28 del mismo mes y año. Con dicha reforma, encontraron sustento constitucional la CNDH y los organismos equivalentes de las entidades federativas.

El a. 102 ha sufrido dos reformas posteriores a la citada, pero se ha mantenido hasta la fecha el texto del último párrafo tal y como se ha transcrito, permanece vigente.

Por su parte el a. 55 de la LCNDH señala: “Las inconformidades se sustanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados

⁵⁴⁷ Cf. Presidencia de la República, Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 19 de noviembre de 1991.

Unidos Mexicanos”, declarando en su parte final que las resoluciones de la CNDH sobre tales inconformidades serán irrecurribles.

Dentro del proceso legislativo de la LCNDH, la Cámara de Senadores, en su dictamen que modificó la iniciativa originalmente denominada Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, explica:

Corresponde a los artículos 55 al 66 abordar la normatividad aplicable a la regulación de los recursos de queja y de impugnación.

El primero procederá únicamente contra las omisiones o la inactividad de los organismos locales encargados de la protección de los Derechos Humanos. El recurso de impugnación procederá contra las resoluciones definitivas de los citados organismos locales, así como contra la insuficiencia en el cumplimiento de ellas por las autoridades también locales. La tramitación de ambos recursos es sencilla y breve. En tratándose del recurso de queja, si la gravedad del asunto lo permite y dada la omisión o inactividad de tales organismos, la Comisión Nacional podrá atraer la queja y llevarla hasta su total resolución.⁵⁴⁸

Surgen de principio dos cuestiones fundamentales: la primera consiste en distinguir entre la queja objeto de este comentario, de la también denominada queja a que se refiere el capítulo I del Título III de la LCNDH; la segunda, es determinar la naturaleza jurídica procesal de la queja referida en el numeral objeto de este comentario, es decir, ¿resulta correcto considerarla como un recurso?

Sobre la primera situación planteada, la distinción se da en cuanto a la función que tienen uno u otro procedimientos, pues mientras la queja prevista en el numeral en estudio es *una instancia impugnativa contra omisiones o por inacción de los organismos locales defensores de Derechos Humanos, que ocasionen a los quejosos o denunciantes algún perjuicio grave*; en cambio la queja prevista en el capítulo I del Título III de la LCNDH, es *una forma en que se pone en conocimiento de la Comisión Nacional una posible violación a los Derechos Humanos que sea competencia de ese organismo federal*.

Es lamentable que en una misma ley se empleen términos homófonos para designar procedimientos de naturaleza distinta. Máxime los referidos

⁵⁴⁸ Cf. Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Primera Sección, de la Cámara de Senadores, *Dictamen a la Iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, 9 de junio de 1992.

en el capítulo I del Título III como medios para poner en conocimiento de la Comisión Nacional presuntas violaciones a los Derechos Humanos, tanto a la queja como a la denuncia. Y es que no distingue la ley en comento entre una y otra y ni en el proceso legislativo de la LCNDH se explica cuál pudiera ser la diferencia entre queja y denuncia, por ello, para evitar confusiones terminológicas, pudiera realizar la unificación terminológica y así al medio por el cual la Comisión Nacional tenga conocimiento de probables violaciones a los Derechos Humanos, se le denomine “denuncia”.

Tocante a la segunda interrogante planteada, procede analizar la naturaleza procesal de la queja como medio de impugnación y, por lo tanto, si es correcto que la ley denomine a la queja como recurso (a. 55 de la LCNDH).

Generalmente se utilizan los conceptos *medios de impugnación* y *recursos*, como si fueran sinónimos, cuando doctrinalmente se considera a *los recursos como especie de medios de impugnación*.⁵⁴⁹ Por ejemplo Rabasa y Caballero incurren en esa confusión terminológica en su comentario al a. 102 constitucional: “la parte final del apartado B establece todo un mecanismo de recursos por medio del cual la CNDH conocerá en segunda instancia de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados”.⁵⁵⁰

Además de los recursos, se comprenden dentro de los medios de impugnación a los *remedios procesales*, considerados como los instrumentos que pretenden la corrección de los actos y las resoluciones judiciales ante el mismo juez de la causa; así como a los *procesos impugnativos*, que son aquellos que conforman una relación procesal autónoma para combatir una determinación anterior, generalmente de carácter administrativo, considerándose en ese sentido al proceso contencioso-administrativo. En cambio, el recurso (del latín *recursus*, camino de vuelta, de regreso o retorno) es el medio de impugnación interpuesto en contra de una resolución (generalmente de carácter judicial) pronunciada en un proceso ya iniciado ante un órgano de mayor jerarquía o, excepcionalmente, ante la misma autoridad, con objeto de revocar dicha resolución.⁵⁵¹

⁵⁴⁹ Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, 7a. ed., México, Harla, 1995, p. 200.

⁵⁵⁰ Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, 8a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 1993, p. 258.

⁵⁵¹ Cf. Héctor Fix-Zamudio, “Recursos”, *Diccionario jurídico mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, t. IV P-Z, pp. 2702-2703.

La doctrina ha señalado que los medios de impugnación configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia.⁵⁵²

Los *medios de impugnación son actos procesales de las partes*, sólo ellas pueden combatir las resoluciones del juez (o de la autoridad), dado que este último o su superior jerárquico no pueden combatir sus propias resoluciones ni pueden hacer valer medios de impugnación en contra de sus propias decisiones o de las de sus inferiores. Se diferencian de los *medios de control (autocontrol o control jerárquico)*, en que en éstos pueden, el propio juzgador o su superior jerárquico, revisar de oficio, sin instancia de parte interesada, sus determinaciones. Los motivos aducidos por el impugnador (promoviente del medio de impugnación) pueden ser que la resolución combatida no se encuentra ajustada a derecho en el fondo (errores *in iudicando*) o en la forma (errores *in procedendo*), o bien que contenga una equivocada fijación de los hechos por haber apreciado inadecuadamente los medios de prueba practicados en el proceso.⁵⁵³

Siguiendo a Briseño Sierra y su teoría sobre las condiciones del acto procesal, dentro de tal condicionalidad se comprenden tres aspectos: los *supuestos*, los *requisitos* y los *presupuestos*.

Los *supuestos*, que son condiciones previas, se caracterizan por anteceder al acto tratado: son su antecedente necesario. Los *requisitos*, que son condiciones actuales, auxilian a la regular aparición del acto, le acompañan en el presente de su manifestación. Finalmente, los *presupuestos*, condiciones inminentes, son el cúmulo de datos que deben estar previstos, deben consignarse normativamente de antemano con el fin de conseguir la efectividad del acto.

En ese orden de ideas, el *supuesto de los medios de impugnación* es la *resolución u omisión combatida*; los *requisitos*, las *condiciones de tiempo, forma y contenido*, y por último, los *presupuestos*, *la competencia del órgano que resuelve la impugnación, el modo de sustanciar y la resolución buscada*.⁵⁵⁴

⁵⁵² Cf. Héctor Fix-Zamudio, "Medios de impugnación", *Diccionario jurídico mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, t. III, I-O, p. 2105.

⁵⁵³ Cf. Ovalle Favela, José, *op. cit.*, pp. 196-197.

⁵⁵⁴ *Ibidem*.

En el a. 57, como se ha indicado al principio de este comentario, *se contienen algunos requisitos y presupuestos del medio de impugnación conocido como queja*, a saber:

- *Los requisitos de forma*, serían, como regla general, la necesidad de presentación por escrito de la queja; como excepción en caso de urgencia, la posibilidad de ser presentada en forma oral o mediante cualquier medio de comunicación; además, el impugnante deberá acompañar las pruebas documentales que lo sustenten.
- *Los requisitos de contenido* consisten, según reza el numeral en estudio, en que el escrito o comunicación deberá precisar las omisiones o inactividad del organismo estatal, es decir, dada la naturaleza expedita pretendida en los procedimientos ante la Comisión Nacional, realizando una narración sucinta y detallada, precisando circunstancias de modo, tiempo y lugar.

En cuanto a los presupuestos requeridos en el numeral en estudio, señalamos los siguientes:

- *Competencia del órgano que resuelve la impugnación*, según se establece, corresponde a la CNDH.
- *Modo de sustanciar*, según el a. mencionado, en el trámite de la instancia impugnativa se requerirá la ratificación de la misma dentro de los tres días siguientes por el interesado, cuando haya sido presentada en forma verbal o por cualquier otro medio distinto al escrito.

El RICNDH⁵⁵⁵ difiere del criterio legal, pues no pide la mera ratificación del recurso de queja, entendida como la posibilidad del levantamiento de una constancia de la comparecencia del quejoso ante la Comisión Nacional en la cual manifestó verbalmente su conformidad con la impugnación intentada, sino que exige al visitador adjunto instruido, requiera al quejoso para presentar su recurso de queja por escrito dentro de los tres días siguientes y exhiba sus pruebas documentales con el mismo.

⁵⁵⁵ *Vid.* El a. 151.

Con ello se desnaturaliza el carácter emergente que puede revestir un recurso de queja verbal o por otro medio, dadas las condiciones por las cuales se hizo así y no por escrito, ante la imposibilidad del impugnante de formular un recurso de queja escrito.

Al margen de las consideraciones ya expuestas, consideramos que por la naturaleza del medio de impugnación, resulta injusto el dejar al quejoso la carga de aportar las documentales que sustenten su dicho, pues aunque según el a. 58 de la LCNDH, ésta al admitir a trámite la instancia impugnativa requerirá al organismo local la rendición de un informe, al cual deberá acompañar las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta, como establece la parte final del a. 57 del ordenamiento invocado, puede pronunciarse, antes de admitir a trámite el recurso, por desecharlo, sin ulterior recurso al considerarlo notoriamente frívolo e improcedente.

Si bien es plausible la búsqueda en los procedimientos ante la Comisión Nacional, la mínima formalidad, la inmediatez, la concentración y la expeditéz en los trámites, ello no debe arrojar cargas procesales para los posibles afectados en sus Derechos Humanos los cuales, habiendo acudido al órgano local encargado de protegerlos, no encuentran respaldo y deben ocurrir ante la instancia federal en busca de ese auxilio negado.

Además no se toma en cuenta que un plazo de tres días resulta breve (brevísimo) ante los problemas de transporte o comunicación para el o los posibles quejosos, máxime tomando en cuenta que las más graves y constantes violaciones a los Derechos Humanos se dan en perjuicio de los sectores que padecen una mayor marginación, por ello la exigencia de presentación del recurso de queja por escrito y el aporte de pruebas documentales, puede resultar exorbitante, por decir lo menos.

Dado que a otros les corresponde comentar los demás preceptos (del 55 al 60 de la LCNDH, exceptuando el aquí expuesto) relativos al trámite del recurso de queja como medio impugnativo, no se analizan las demás condiciones de dicho instituto procesal.

Conforme a la clasificación realizada por Ovalle de los medios de impugnación, *la queja puede clasificarse como medio específico de impugnación*, dado que el genérico ordinario para impugnar las resoluciones de los organismos estatales es el recurso de impugnación y éste es, para casos especialmente estipulados en claro *numerus clausus*, *de tipo vertical*, dado que la autoridad resolutora es diferente y superior a la instancia emisora del acto impugnado;

finalmente, *dados los poderes atribuidos a la Comisión Nacional para resolver el medio de impugnación*, visto que la resolución emitida, no invalida o convalida la resolución impugnada, ni la confirma, modifica o revoca, sino solamente se limita a resolver su aplicación, decidiendo si dicha resolución debe o no aplicarse, si debe o no quedar subsistente, según lo establecido en el a. 59 de la LCNDH, podemos considerarla como *medio de control*.⁵⁵⁶

Para concluir y atendiendo a la naturaleza del medio impugnativo analizado, diferimos en cuanto a la que le atribuye la ley como recurso, pues en realidad su objeto difiere de resolver sobre la presunta violación a los Derechos Humanos reclamada ante el organismo estatal, pues tiene como objeto, según se ha apuntado, corregir la inacción u omisiones causantes de perjuicios graves a quienes han denunciado ser objeto de un ataque a sus derechos fundamentales, cuando no encuentran el auxilio de la instancia local competente en primera instancia.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 55, 56, 58, 59, 60
RICNDH: a. 151

Bibliohemerografía

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Medios de impugnación”, *Diccionario jurídico mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, t. III, I-O.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Recursos”, *Diccionario jurídico mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, t. IV, P-Z.

OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil*, 7a. ed., México, Harla, 1995.

⁵⁵⁶ Cf. Ovalle Favela, José, *op. cit.*, p. 200.

RABASA, Emilio O., y CABALLERO, Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, 8a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 1993.

Ignacio Carrillo Prieto

ARTÍCULO 58. (*Trámite del recurso de queja*)

La tramitación será breve y sencilla. Una vez admitido el recurso, la Comisión Nacional correrá traslado del mismo, al Organismo Estatal contra el cual se presente, para que rinda un informe en un plazo no mayor de diez días hábiles, el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta dentro de dicho plazo, se presumirán ciertos los hechos señalados, salvo prueba en contrario.

COMENTARIO

I. Antecedentes

La iniciativa de la LCNDH, presentada por el licenciado Carlos Salinas de Gortari ante el Congreso de la Unión, señaló que de conformidad con lo establecido en el a. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el proyecto proponía el procedimiento mediante el cual se sustanciarían las inconformidades presentadas ante la Comisión Nacional en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación, previendo para tales efectos, la tramitación de los recursos de queja o de impugnación.

En ese sentido, la iniciativa dispuso que el recurso de queja podría ser promovido en los casos en que se sufra un perjuicio grave por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos sobre violación a los Derechos Humanos sustanciados ante los mismos, en tanto que el recurso de impugnación procedería ante la Comisión Nacional en contra de las resoluciones definitivas de los organismos estatales de Derechos Humanos,

o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos de protección de los Derechos Humanos en los Estados.

Por lo anterior, dicha iniciativa de Ley estableció en sus aa. 49 a 54 respecto al recurso de queja, los siguientes lineamientos:

Las inconformidades se sustanciarían mediante el recurso de queja y el de impugnación, de acuerdo con las disposiciones de dicho capítulo, siempre y cuando correspondan a las materias de su competencia, de acuerdo con el a. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al efecto, se aplicarían supletoriamente y en lo que resultara procedente los preceptos del Capítulo IV de dicha Ley. Las decisiones de la Comisión Nacional sobre estas inconformidades no admitirían recurso alguno.⁵⁵⁷

El recurso de queja únicamente procedería contra las omisiones o la inactividad de los organismos de los Estados encargados de la protección de los Derechos Humanos, en cuanto afectaran los derechos de los interesados o implicaran indefensión de los mismos. Para su procedencia, era necesario que no existiera ninguna Recomendación y hubiera transcurrido un año a partir del día en el cual se presentó la queja ante el propio organismo local y no más de dos años.

Dicho recurso solamente podría ser promovido por los quejosos o denunciantes que hubiesen sufrido un perjuicio grave por las omisiones o por la inactividad de los organismos locales, con motivo de los procedimientos sobre violación a los Derechos Humanos sustanciados ante los mismos y debía ser presentado directamente ante CNDH, por escrito o por otros medios de comunicación, en casos de urgencia, supuesto en el cual el recurso de queja debía ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado, debiendo precisarse las omisiones o la inactividad del organismo estatal respectivo, los preceptos legales que regularan su actuación considerados como infringidos y, en su caso, las pruebas documentales que acreditaran los hechos y perjuicios causados al promovente. Antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, la Comisión Nacional podría solicitar a los interesados la información o las aclaraciones necesarias, pudiendo desecharlo cuando se considerara infundado o improcedente.

⁵⁵⁷ “Iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, CNDH, 2002, pp. 74-75.

Su tramitación sería breve y sencilla; una vez admitido, la Comisión Nacional correría a la brevedad el traslado del mismo al organismo estatal para que rindiera un informe en un plazo no mayor a 10 días hábiles, agregando a éste las constancias y fundamentos que justificaran su conducta; pero si no se presentara, o bien, no se entregara dentro de dicho plazo, se presumirían ciertos los hechos, salvo prueba en contrario.

Con el informe del organismo estatal respectivo o en ausencia del mismo, la Comisión Nacional debía pronunciarse dentro de un plazo que no excediera de 60 días, pudiendo formular una Recomendación al propio organismo local contra el cual se hubiese presentado el recurso de queja a efecto de que subsanara, de acuerdo a su propia legislación, las omisiones o la inactividad en que hubiese incurrido, o declarararía infundada la queja al considerar suficiente la justificación presentada por el organismo local, el que, en su caso, debería informar sobre la aceptación y cumplimiento dado a dicha Recomendación.

Asimismo, la iniciativa dispuso que la Comisión Nacional al considerar un recurso de queja por omisión o inactividad sobre el asunto respectivo el cual resultaba importante y el organismo estatal podría tardar mucho en expedir su Recomendación, podría atraer dicha queja y continuar con su trámite con objeto de que este organismo emitiera, en su caso, la Recomendación correspondiente.

Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados al analizar el contenido de la iniciativa de Ley, señaló que los medios de impugnación, base esencial para corregir las posibles deficiencias presentadas a lo largo del procedimiento, fueron objeto de minucioso estudio con el propósito de precisar en forma clara, quiénes y en cuáles supuestos podían interponerlos; en qué casos procederían, ante quién debían tramitarse y cuál sería la forma de sustanciación.

Finalmente, en la LCNDH publicada en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992 quedó establecida la redacción hasta la fecha presentada en el a. 58.

II. Análisis de las disposiciones correlativas

Del Código Federal del Procedimientos Civiles:

El a. 242 establece que interpuesta la apelación en tiempo hábil, el tribunal la admitirá sin sustanciación alguna, si procede legalmente y dentro de los tres

días siguientes a la notificación remitirá al tribunal de apelación los autos originales, cuando el recurso se hubiere admitido en ambos efectos. Si se hubiese admitido sólo en el efecto devolutivo, se remitirá el testimonio correspondiente, tan pronto como quede concluido.

Por su parte, el a. 332 señala que cuando haya transcurrido el término del emplazamiento, sin haber sido contestada la demanda, se tendrán por confesados los hechos, siempre y cuando se haya entendido personal y directamente con el demandado, su representante o apoderado, quedando a salvo sus derechos para probar en contra. En cualquier otro caso, se tendrá por contestada en sentido negativo.

Del Código Federal de Procedimientos Penales:

El a. 398 bis previene que el recurso de queja procede contra las conductas omisivas de los Jueces de Distrito que no emitan las resoluciones o no señalen la práctica de diligencias dentro de los plazos y términos señalados por la ley, o bien, si no se cumplen las formalidades o no despachan los asuntos de acuerdo con lo establecido en dicho Código.

La queja puede interponerse en cualquier momento a partir de que se produjo la situación motivante y se interpondrá por escrito ante el Tribunal Unitario de Circuito correspondiente, quien en el plazo de 48 horas le dará entrada al recurso y requerirá al Juez de Distrito, cuya conducta omisiva haya dado lugar al recurso, con objeto de rendir el informe dentro del plazo de tres días.

Transcurrido ese plazo, con informe o sin él, se dictará la resolución procedente. Si se estima fundado el recurso, el Tribunal Unitario requerirá al Juez de Distrito para que cumpla con las obligaciones determinadas en la ley. La falta de informe establece la presunción de ser cierta la omisión atribuida y hará incurrir al juez en multa de 10 a 100 veces el salario mínimo vigente en el momento y lugar en que hubiese ocurrido la omisión.

De la Ley de Amparo:

El a. 98 dispone que en los casos referidos en las fracciones II, III y IV, del a. 95, la queja deberá interponerse ante el Juez de Distrito o autoridad que conozca o haya conocido del juicio de amparo en los términos del a. 37, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito si se trata del caso de la fracción IX

del a. 107 de la Constitución Federal, acompañando una copia para cada una de las autoridades responsables contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el mismo juicio de amparo. Dada entrada al recurso, se requerirá a la autoridad contra la cual se haya interpuesto para que rinda informe dentro del término de tres días. Transcurrido éste, con informe o sin él, se dará vista al Ministerio Público por igual término, y dentro de los tres días siguientes se dictará la resolución que proceda.

Por otra parte, el a. 100 establece que la falta o deficiencia de los informes en los casos referidos en los dos aa. anteriores, confirma la presunción de ser ciertos los hechos respectivos y hará incurrir a las autoridades omisas en una multa de tres a 30 días de salario, impuesta de plano por la autoridad que conozca de la queja en la misma resolución dictada sobre ella.

De la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

El a. 86 establece que el escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una Dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.

De la Declaración Universal de Derechos Humanos:⁵⁵⁸

El a. 8o. dispone que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos violatorios de sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:⁵⁵⁹

El a. 2o., numeral 3, establece que cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando la violación hubiese sido cometida por personas que actua-

⁵⁵⁸ Jesús Rodríguez y Rodríguez, comp., *Instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA*, México, CNDH, 1998, t. I. p. 21.

⁵⁵⁹ *Idem*, pp. 43-44.

ban en ejercicio de sus funciones oficiales; la autoridad competente judicial, administrativa o legislativa o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; asimismo, las autoridades competentes cumplirán toda decisión donde se haya estimado procedente el recurso.

De la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial:⁵⁶⁰

El a. 7.2 señala que toda persona tiene derecho a un recurso y amparo efectivos contra toda discriminación de la cual pueda ser víctima en sus derechos y libertades fundamentales por motivos de raza, de color o de origen étnico ante tribunales nacionales independientes y competentes para examinar esas cuestiones.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 55 al 59
RICNDH: aa. 149 al 157

Críterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Queja, alcance de la presunción por falta o deficiencia del informe de la autoridad contra la cual se interpone el recurso de. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Octava; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; t.: X, septiembre de 1992; p. 343.

Rubro: Queja, alcance de la presunción por falta o deficiencia del informe de la autoridad contra la cual se interpuso el recurso; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Octava; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; t.: IV, Segunda Parte-1, julio a diciembre de 1989; p. 427.

⁵⁶⁰ *Idem*, p. 83.

Bibliohemerografía

CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*. 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1998.

———, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Gerardo Montfort

ARTÍCULO 59. (*Términos y formas de conclusión del recurso de queja*)

La Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la queja en un término que no exceda de sesenta días, a partir de la aceptación del recurso, formulando una Recomendación al Organismo local, para que subsane, de acuerdo con su propia legislación, las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido: o bien declarará infundada la inconformidad cuando considere suficiente la justificación que presenta ese Organismo Estatal. Éste deberá informar en su caso, en un plazo no mayor de quince días hábiles, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha Recomendación.

COMENTARIO

Este a. pertenece al Capítulo IV de la Ley, referente a las inconformidades.

El a. que nos ocupa puede presentar aciertos y errores en su concepto y operación, los cuales son dignos de discusión de cara al mañana.

Consideramos relevante comentar la esencia de dicho precepto, pues si bien es cierto que el a. 102, apartado B, de la Carta Magna en su último párrafo

establece: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas”, también lo es que dicho apartado no establece la existencia de algún tipo de subordinación entre la Comisión Nacional y las similares de los Estados que, en determinado momento, justifique que la primera se convierta en órgano revisor de la actuación de las segundas.

Lo establecido en dicho precepto es, que los organismos a los cuáles hace referencia formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, situación considerada también en la exposición de motivos de la ley reglamentaria del a. constitucional citado, al señalar que dichas recomendaciones no tienen fuerza coercitiva, ni vinculan a la autoridad a la que se dirigen.

Por su parte, la mayoría de las leyes de las Comisiones locales, señalan la posibilidad de trabajar en coordinación con la Comisión Nacional, pero ninguna reconoce expresamente la existencia de subordinación.

En otras palabras, de acuerdo con lo señalado en el apartado B, del a. 102 constitucional, en las entidades federativas deben crearse instituciones similares a la CNDH, por lo tanto, las funciones de estos organismos locales también son, principalmente, las de recibir e investigar las quejas o denuncias, cuando se afectan los Derechos Humanos de los habitantes de cada una de dichas entidades federativas por las autoridades o servidores públicos de carácter local, formulando recomendaciones no obligatorias a dichas autoridades y debiendo rendir informes periódicos a los superiores jerárquicos de la administración pública estatal, especialmente al Congreso del Estado respectivo.

En virtud de lo antes señalado, resulta evidente que los Organismos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos citados por el a. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son independientes entre sí y autónomos del *Ombudsman* Nacional, por ello, carece de razón el hecho de que este último se convierta en revisor de los primeros, no obstante el propio a. 102, apartado B, de la Constitución lo permite, pues no podemos olvidar que la única fuerza de dichas instituciones (incluyendo la Nacional) radica en el convencimiento sobre la opinión pública; como se ha visto, su máximo instrumento, el cual, es la recomendación, no es de carácter obligatorio para la autoridad responsable de violar Derechos Humanos, entonces, el hecho de que la CNDH señale responsabilidad, ya sea por acción u omisión

de los organismos locales, debilita e incluso puede llegar a eliminar el reconocimiento social debido, volviendo ineficaz e injustificada la existencia de determinada Comisión local, cuando un *Ombudsman* no es autónomo. Éste no puede ser realmente un *Ombudsman*, pues la autonomía en dichas instituciones representa un requisito *sine qua non* para su buen funcionamiento.

En el ámbito local, como sucede en el federal, no debe haber recursos en contra de las resoluciones emitidas por los organismos locales, dejando establecida la obligatoriedad de que un órgano interno de control sancione, de acreditarse el caso, de manera individual al personal de estas Instituciones, y a los titulares de las mismas se les sancione de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislatura respectiva.

En síntesis, un *Ombudsman* no estará sujeto a mandato imperativo alguno y desempeñará sus funciones con autonomía y criterio propios, es decir, no existe relación jerárquica de sumisión o en absoluto de dependencia alguna en su actuación y funcionamiento.

Finalmente, en la LCNDH plagada de influencias de los procedimientos civil y penal aparece el término de resoluciones “definitivas” de los organismos locales a efecto de su eventual revisión por parte de la CNDH, lo cual es además un desacierto, porque a diferencia de las resoluciones de los jueces y tribunales, las resoluciones de los *Ombudsman* cuya naturaleza jurídica es declarativa (no constitutiva) no causan estado y siempre está abierta la posibilidad de que el *Ombudsman* emisor reabra *a posteriori* el expediente (por sobrevenir datos al respecto) y modifique su recomendación en consecuencia.

Así hemos venido insistiendo de manera sistemática en el cuestionable atributo del *Ombudsman* federal mexicano para conocer, a modo de juez de alzada, de las actuaciones de sus homólogas locales, lo que debería suprimirse en el futuro, toda vez que este rasgo del *Ombudsman* federal mexicano quiebra con la regla de la irrecurribilidad de la resolución de cualquier *Ombudsman*, y unido al dato de la facultad de atracción de los casos que por su trascendencia el *Ombudsman* federal puede ejercitar sobre las Comisiones homólogas, ambas competencias, reiteramos la primera inaceptable, la segunda inevitable dentro de un modelo federal, se traducen en una incuestionable subordinación de las figuras locales respecto de la Nacional.

De cara al porvenir, sería conveniente analizar las posibilidades que en reflexión comparada nos ofrece, por ejemplo, el sistema del *Ombudsman* español, cuya relación entre el *Ombudsman* nacional y los de las figuras regionales existentes, está basada en el principio de la subsidiaridad.

En España, las relaciones del Defensor del Pueblo con los defensores regionales (dígase Andalucía, Cataluña, Galicia, País Vasco, etcétera) se fundamentan de acuerdo con la Ley Orgánica del primero, en los principios de cooperación y coordinación de funciones, pero se mantienen intactas todas las competencias del Defensor del Pueblo, quien puede actuar en la esfera restringida a los organismos regionales, como en aquellas materias transferidas al Defensor regional y en aquellas quejas en las cuales ambas instituciones puedan actuar, en cuyo caso las tramita el que las recibe, pudiendo remitírselas mutuamente, respetando la voluntad del reclamante y considerando el mejor resultado, sin que en dicho sistema se hable de una dependencia jerárquica de las figuras regionales respecto de la central. El Estado unitario español por las características de su régimen autonómico ha encontrado en la subsidiaridad el camino para armonizar el desempeño de las instituciones estilo *Ombudsman* entre sí y no sólo de las regionales respecto de la nacional, sino también con la institución comunitaria, el Defensor del Pueblo Europeo.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 55, 56, 57, 58 y 60
RICNDH: aa. 156 y 158

Bibliohemerografía

ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, *La CNDH, una institución a medio camino. Propuestas para su urgente transformación*, México, Grupo Mandala Editores-Universidad Anáhuac del Sur, 1999.
AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, México, UNAM-CNDH, 1991.
———, *Regulación del Ombudsman en el derecho internacional comparado*, México, CNDH, 1993.
ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El Ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992.

CARPIZO, Jorge, *Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los derechos humanos*, México, CNDH, 1992.

———, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1998.

CASCAJO CASTRO, José Luis, “Los Defensores del Pueblo en el estado social democrático de derecho: una perspectiva teórica”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, núm. 24, 1989.

La experiencia del Ombudsman en la actualidad (Memoria), México, CNDH, 1992.

FIARÉN GUILLÉN, Víctor, “Figuras extraprocesales de arreglo de conflictos: la conciliación, la mediación, el *Ombudsman*”, *Justicia y sociedad*, México, UNAM, 1994.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 1997.

Francisco Javier Acuña Llamas

ARTÍCULO 60. (*Recurso de queja y facultad de atracción*)

La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el Organismo Estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este Organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.

COMENTARIO

Introducción

El a. 60 de la LCNDH establece la facultad de atracción que la Comisión Nacional tiene con respecto de las quejas o denuncias presentadas ante los Organismos estatales de Derechos Humanos. Este a. está directamente relacionado con los aa. 14 y 157 del RICNDH vigente.

I. Antecedentes

El texto del a. 60 se ha conservado íntegro desde la publicación de la LCNDH, en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de junio de 1992.

A diferencia de la propuesta presentada por el Ejecutivo para el proceso legislativo de la LCNDH (a. 54), en el texto definitivo la facultad de atracción quedó consignada en un a. específico, el 60.

La facultad de atracción con la cual estamos más familiarizados es con la atribución que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para conocer de un amparo directo o en revisión, que originalmente le haya correspondido sustanciar a un Tribunal Colegiado de Circuito.

Esta facultad de atracción ha provocado ciertas dudas en cuanto a su precisión por parte de un sector de la doctrina, pero debe señalarse que se trata de una institución que no es novedosa en materia de amparo y que tiene como modelo, aun cuando en forma menos amplia, el *certiorari* ante la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos. En efecto, la facultad de atracción fue introducida en las reformas de 1967 a las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial Federal, y se atribuyó a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, para conocer aquellos asuntos administrativos de competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito que dicha Sala considera de importancia trascendente para el interés nacional, y posteriormente, en las modificaciones de 1983 a ambos ordenamientos, se confirió esta misma atribución a las restantes Salas de la Corte, para solicitar de los Colegiados, aquellos juicios de amparo que estimaran de especial entidad.⁵⁶¹

II. Crítica

Desafortunadamente, un amplio sector de la doctrina aborda el tema de la facultad de atracción sólo desde la perspectiva jurisdiccional. En el ámbito procesal la facultad de atracción es la aptitud o poder legal para que un órgano jurisdiccional atraiga hacia sí la resolución de un juicio. Es decir, la atracción viene a ser la cualidad competencial por la que el juez de atribución principal

⁵⁶¹ Héctor Fix-Zamudio, "Artículo 107", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 5a. ed., México, Cámara de Diputados LVII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2000, t. X, p. 519.

adquiere facultades para conocer otros juicios. La atracción determina efectos modificativos sobre la competencia de los tribunales y acarrea como consecuencia la acumulación de los juicios singulares al juicio universal.⁵⁶²

A pesar de la diferencia existente entre la atracción dentro del juicio de amparo, el cual es un medio jurisdiccional de protección de garantías y la facultad de atracción dentro de la tramitación de quejas en la Comisión Nacional, que es un medio no jurisdiccional; nos permitimos hacer una analogía entre la SCJN y la CNDH debido a la importancia de la prontitud en la resolución de procedimientos, sobre todo en materia de garantías violadas y Derechos Humanos y, considerando que uno de los propósitos del procedimiento ante la Comisión Nacional es que éste sea sencillo y breve, sujeto sólo a las formalidades indispensables.⁵⁶³

De conformidad con el a. 60 de la LCNDH, la facultad de atracción es procedente: a) cuando se presente un recurso de queja por omisión o inactividad; b) por la importancia del asunto, y c) cuando haya dilación por parte del Organismo estatal para expedir su Recomendación.⁵⁶⁴

Atendiendo a una interpretación literal de la frase “ante un recurso de queja”, se infiere que la facultad de atracción no opera de oficio, sino a petición de la parte quejosa o denunciante. Llama la atención que sea la “especial gravedad” otro de los supuestos por los cuales la CNDH puede ejercer la facultad de atracción.

I. Al referirse la LCNDH al recurso de queja, éste debe haberse interpuesto, ya sea por omisión o por inactividad, por lo que se están incluyendo las dos especies del recurso:

1. Recurso de queja por las *omisiones* incurridas en una Comisión estatal durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos. Estas omisiones deben haber causado un perjuicio grave al quejoso y pueden tener efectos sobre el resultado final de la queja.⁵⁶⁵

⁵⁶² Cf. Ignacio Medina Lima, “Atracción procesal”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, t. I, A-C, p. 313.

⁵⁶³ *Vid.* El comentario al a. 58.

⁵⁶⁴ El a. 157 del RICNDH señala: “La facultad de atracción a que se refieren los artículos 60 de la Ley y 14 del presente Reglamento, se podrá ejercer ante la inactividad del organismo local respectivo”.

⁵⁶⁵ a. 149 del RICNDH.

2. Recurso de queja por manifiesta *inactividad* de la Comisión estatal en el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos. Puede entenderse que la inactividad consiste en el hecho de haber transcurrido más de seis meses desde la presentación de la queja o denuncia ante el Organismo local y éste no haya emitido Recomendación alguna, ni acredite estar dándole el seguimiento adecuado.⁵⁶⁶

II. Con respecto del segundo requisito, nos parece que el a. 60 es demasiado escueto pues no señala cuando un asunto debe considerarse “importante”. Haciendo una interpretación armónica de los aa. 60 de la LCNDH y 157 del RICNDH, podríamos definir un “asunto de importancia” como una presunta violación, la cual trascienda el interés de la entidad federativa e incida en la opinión pública nacional.

III. El tercer requisito es congruente con el principio de expeditud en la administración de justicia. En relación con este principio general de derecho encontramos la siguiente tesis aislada que a la letra dice:

Registro: 207,141; Materia: Común; Época: Octava; Instancia: Tercera Sala; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; t.: V, Primera Parte, enero a junio de 1990; Tesis: XXXIX/90; p. 158.

Atracción. Debe ejercerse esa facultad cuando de modo evidente se advierta que de no hacerlo se afectará la garantía de celeridad en la administración de justicia consagrada en el artículo 17 de la Constitución.

Cuando de modo evidente se advierta que de remitirse el asunto al órgano originalmente competente, se atentaría a la garantía de celeridad en la administración de justicia consagrada en el artículo 17 constitucional, resulta procedente que la Sala de la Suprema Corte correspondiente ejerza la facultad de atracción de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII de la Constitución y 26, fracciones I, inciso b) y III de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Amparo en revisión 993/89. Amalia Olvera de Ruiz. 12 de febrero de 1990. Cinco votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Jaime Raúl Oropeza García.

Una vez admitido el recurso de queja, la CNDH debe, en un término de 15 días, emitir un acuerdo de atracción, el cual será firmado exclusivamente

⁵⁶⁶ Cf. El a. 56 de la LCNDH.

por el Presidente de la Comisión Nacional o por un Visitador General en los términos del a. 55 del RICNDH y se notificará al Presidente de la Comisión estatal respectiva y a la autoridad local señalada como responsable. La Comisión Nacional seguirá tramitando la denuncia hasta dictar la Recomendación correspondiente.⁵⁶⁷

Como ejemplos de ordenamientos locales que reconocen la atribución de la Comisión Nacional para atraer quejas estatales, encontramos los siguientes:

- La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, del 2 de diciembre de 1992, hace referencia en el a. 3o., segundo párrafo, al a. 60 de la LCNDH.⁵⁶⁸
- Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, del 26 de septiembre de 1992: a. 3o.⁵⁶⁹
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, del 28 de enero de 1993: a. 3o., tercer párrafo.⁵⁷⁰
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, del 27 de enero de 1993: a. 5o.⁵⁷¹

⁵⁶⁷ a. 157 del RICNDH.

⁵⁶⁸ “Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos del Estado o de los municipios, en principio conocerá el Organismo de Protección de los Derechos Humanos establecido por este ordenamiento, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”.

⁵⁶⁹ “La Comisión Estatal de Derechos Humanos tendrá competencia para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter Estatal y Municipal, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”.

⁵⁷⁰ “Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos del Estado o de los Municipios, conocerá la Comisión Estatal de Derechos Humanos, salvo que se presente un recurso de queja por omisión o inactividad ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues en este caso la queja continuará tramitándose en los términos establecidos en el artículo 60 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”.

⁵⁷¹ “Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación como del Estado o sus Municipios, la competencia corresponderá a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 60 de la Ley que rige a este Organismo”.

Cabe hacer mención de los requisitos establecidos por la propia SCJN para ejercer la facultad de atracción:

Tesis aislada. Registro: 193,004; Materia: Común; Época: Novena; Instancia: Primera Sala; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; t. X, noviembre de 1999; Tesis: 1a. XXXIII/99; p. 421.

Atracción. Facultad de. Requisitos para que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puedan ejercerla.

De lo establecido en los artículos 107, fracción VIII, inciso b) penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 84 fracción III de la Ley de Amparo y 21 fracción II inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cuanto establece la facultad de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de ejercer la facultad de atracción respecto de los amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, se concluye que el ejercicio de ese derechos requiere, necesariamente, de dos requisitos, a saber: a) que el asunto de que se trate resulte de interés, entendido éste como aquel en el cual la sociedad o los actos de gobierno, por la conveniencia, bienestar y estabilidad, motiven su atención por poder resultar afectados de una manera determinante con motivo de la decisión que recaiga en el mismo, y b) que sea trascendente, en virtud del alcance que, significativamente, puedan producir sus efectos, tanto para la sociedad en general, como para los actos de gobierno.

Amparo en revisión (facultad de atracción) 311/99. Everardo Arturo Páez Martínez. 21 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Guillermo Campos Osorio.

El ejercicio de la facultad de atracción en el ámbito jurisdiccional (SCJN) y en el no jurisdiccional (CNDH) presenta las siguientes diferencias:

1. La facultad es ejercitable de manera oficiosa y discrecional por la misma SCJN. Mientras la Comisión Nacional sólo la ejercita mediante interposición del recurso de queja. Lo semejante en ambas instancias, es el requisito de interés y trascendencia del asunto a atraer.

2. El ejercicio de la facultad es casi exclusivo de la SCJN, ya que éste no puede ser solicitado por el quejoso u otra de las partes en el juicio de amparo; sólo pueden formular petición el Tribunal Colegiado de Circuito conocedor del asunto o el Procurador General de la República. Mientras el agraviado, en un procedimiento ante una Comisión estatal, es el que presenta el recurso de

queja ante la Comisión Nacional, logrando con esto excitar al sistema defensor de Derechos Humanos; el Organismo local que conoce del asunto no puede solicitar la atracción.

Tesis aislada. Registro: 206, 560; Materia: Común; Época: Octava; Instancia: Tercera Sala; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; t. XIV, diciembre de 1994; Tesis: 3a. LVII/94; p. 151.

Facultad de atracción. La parte quejosa en un juicio de amparo directo no está legitimada para solicitarla.

De conformidad con los artículos 107, fracción V, último párrafo, constitucional y 182 de la Ley de Amparo, la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de un juicio de amparo directo se ejercerá de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del asunto o del Procurador General de la República. Consecuentemente, la parte quejosa en un juicio de amparo directo no está legitimada para solicitar el ejercicio de tal facultad y, por consiguiente, si lo hace debe estimarse improcedente su petición por el propio tribunal ante quien se formule.

Varios 360/93. Héctor Malagón Soto. 26 de septiembre de 1994. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. En su ausencia hizo suyo el proyecto Carlos Sempé Minvielle. Secretaria: Lourdes Ferrer McGregor Poisot.

Consideramos que la facultad de atracción no debe quedar ni al arbitrio exclusivo de la partes ni al arbitrio del órgano superior; lo idóneo es conjugar ambas posturas: tanto es justo el hacer partícipe al interesado, como el actuar de oficio ante una situación de indefensión del agraviado.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 17, 103 y 107

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: a. 26

Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: a. 113

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas: a. 3o.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua: a. 3o.
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca: a. 3o.
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas: a. 5o.
LCNDH: aa. 56 y 58
RICNDH: aa. 55, 149 y 157

Bibliohemerografía

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 31a. ed., México, Porrúa, 1994.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *Diccionarios jurídicos temáticos: Juicio de amparo*, México, Harla, 1999, vol. 7.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Artículo 107”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 5a. ed., México, Cámara de Diputados LVII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2000, t. X.
- , *Justicia constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, 1a. re-imp., México, CNDH, 1997.
- MEDINA LIMA, Ignacio, “Atracción procesal”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 1998, t. I, A-C.

Garbiñe Saruwatari Zavala

ARTÍCULO 61. (*Procedencia del recurso de impugnación*)

El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados Organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios Organismos Estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados Organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

COMENTARIO

El a. permanece íntegro desde la primera versión de la LCNDH en 1992 y desarrolla uno de los dos procedimientos de inconformidad previstos, tanto en el Capítulo IV de la propia Ley como, de forma general, en el último párrafo del a. 102, apartado B, de la Constitución, el recurso de impugnación. Éste procede contra actos definitivos, ya sea de las autoridades con motivo de los informes que rinden ante los organismos estatales de Derechos Humanos en relación al cumplimiento de las recomendaciones, o bien, de estos organismos con motivo de las resoluciones⁵⁷² emitidas, a diferencia de lo ocurrido en el recurso de queja, procedente contra las omisiones o defecto en la atención a los quejosos, salvo el supuesto —lo indica el propio artículo— en el cual los acuerdos de los organismos locales se violen ostensiblemente los derechos de aquellos, ante lo cual procede también la impugnación.

Nos encontramos aquí frente a una especie única de *Ombudsman* bi-instancial, ante un procedimiento de casación del órgano federal con respecto a las resoluciones de los organismos locales, esto favorece el hecho de que el quejoso tenga acceso a uno de los derechos inherentes al debido proceso, en este caso, la posibilidad de recurrir la resolución de autoridad que le haya sido adversa, incluso puede implicar la modificación de la recomendación emitida por el organismo correspondiente en la entidad federativa.

Es importante notar lo siguiente, por una parte, la inconformidad se genera para combatir resoluciones de organismos locales, pero se presenta ante la Comisión Nacional y, por otro lado, no se prevé el recurso cuando el expediente se ha tramitado ante la propia CNDH, como señala de forma contundente el a. 47 de la propia ley. ¿Se trata entonces de un dejo de autoritarismo de corte centralista? ¿Un juego de atribuciones de un organismo “superior” sobre otros, ante la urgencia de controlar el poder desde el centro?

La explicación histórica en relación a la doble instancia, radica en el hecho de que originalmente se había pensado en la creación de delegaciones en las entidades federativas de un único organismo nacional, esto hubiese sido un grave error, al considerar a los Estados —como frecuentemente ha ocurrido

⁵⁷² Por resolución definitiva, se entiende según el a. 159 del RICNDH, “toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los Derechos Humanos”.

en la organización jurídico-política de nuestro país— como menores de edad, no aptos para implementar sus propias figuras e instituciones y ulteriormente, hubiese entorpecido el desarrollo de estas Comisiones como órganos constitucionales autónomos. Finalmente, se optó porque cada entidad federativa desarrollara su propio organismo de forma independiente. Así, el a. 2o. transitorio de la reforma constitucional de enero de 1992 indica que las legislaturas de los Estados dispondrían de un año para llevar a cabo la instauración de los organismos locales respectivos.

Por su parte, en la exposición de motivos de esta reforma, y habida cuenta de la conveniencia de contar con Comisiones locales, se estimó que la sustanciación de las inconformidades interpuestas ante la Comisión Nacional *permitiría unidad de criterios en lo que hace a la forma, términos y medios para salvaguardar los Derechos Humanos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza judicial.*

Así pues, la unidad de criterio en las resoluciones de los organismos protectores de Derechos Humanos ha sido la razón para hacer confluir en la CNDH la tramitación de las inconformidades. De cualquier manera, subsiste un control desde el centro, una delegación parcial de la *auctoritas* de los órganos locales al federal, por cuanto se contempla la revisión de los actos definitivos por parte de éste, lo cual por otro lado, puede resultar muy conveniente en el sentido de favorecer que las Comisiones en las entidades federativas actúen conforme a derecho y sustenten sus resoluciones de forma impecable, a fin de gozar de una mayor autonomía real. Por otra parte, el recurso de impugnación tiene la bondad de someter a un escrutinio ulterior los informes definitivos presentados por las autoridades locales en relación al cumplimiento de las recomendaciones, lo cual, amplía el control del *Ombudsman* sobre la actuación de los gobernantes.

Con respecto al punto referente a la ausencia de un mecanismo de esta naturaleza ante los actos definitivos en la esfera de competencia federal, me parece que sería de capital importancia introducir un control interno, con supervisión del Congreso de la Unión, el cual permitiese recurrir las resoluciones definitivas de la CNDH, de manera especial las recomendaciones, o más importante aún, la falta de ellas.

Por otra parte, en el ámbito internacional, México ha suscrito los principales instrumentos en materia de Derechos Humanos, algunos de los cuales accionan mecanismos procesales específicos para su tutela, pero no cuentan con la

posibilidad para recurrir sus resoluciones. En el caso concreto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus dos órganos competentes, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana,⁵⁷³ no se ha previsto que el quejoso pueda impugnar las recomendaciones de la Comisión y aún menos las sentencias de la Corte, cuyo fallo —señala el a. 67 de la Convención Americana— *será definitivo e inapelable*.⁵⁷⁴

Tampoco es posible considerar de alguna manera a esta jurisdicción internacional como una especie de impugnación de las resoluciones de los organismos domésticos; es claro que, habiendo el peticionario agotado los recursos internos, activa estos mecanismos procesales por los cuales se podría fincar una responsabilidad internacional al Estado, considerando exclusivamente la posible violación de los derechos protegidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Los criterios del sistema interamericano son claros en el sentido de que sus resoluciones no constituyen una instancia procesal ulterior en la revisión de los actos de los Estados parte de la Convención Americana. La figura, conocida como la “fórmula de la cuarta instancia”, considera las decisiones de los tribunales internos, siempre que éstas sean imparciales e independientes, no sujetas al escrutinio de los órganos del sistema interamericano, como si fuese una última revisión de los criterios jurisdiccionales. Al respecto, en el caso *Marzoni vs. Argentina*, tramitado ante la Comisión Interamericana, se precisa:

50. El carácter de esa función constituye también la base de la denominada “fórmula de la cuarta instancia” aplicada por la Comisión, que es congruente con la práctica del sistema europeo de Derechos Humanos. La premisa básica de esa fórmula es que la Comisión no puede revisar las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia y aplicando

⁵⁷³ México ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1981. Esta aceptación implica automáticamente que la Comisión puede conocer casos, dentro de los cuales involucrase al Estado parte en la Convención. Sin embargo, para que la Corte pueda ejercer su jurisdicción contenciosa, es preciso llevar a cabo una aceptación expresa de su competencia, que México otorgó finalmente en 1998.

⁵⁷⁴ En este sentido, el quejoso no puede siquiera acudir directamente a la Corte, ya que de conformidad con el a. 61.1 de la Convención Americana, “*sólo los Estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a decisión de la Corte*”.

las debidas garantías judiciales, a menos que considere la posibilidad de que se haya cometido una violación de la Convención.

51. [...] La función de la Comisión consiste en garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados partes de la Convención, pero no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar supuestos errores de derecho o de hecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia.⁵⁷⁵

El análisis comparado permite identificar la peculiaridad de este recurso, cuyo mérito es, precisamente, la unificación de criterios de actuación en torno a los mecanismos de tutela de los Derechos Humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano. Asimismo, la dinámica propia del recurso de impugnación, al revisar resoluciones definitivas de organismos locales por parte de la CNDH, constituye una especie de federalización *sui generis* en el ámbito de los órganos constitucionales autónomos.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: a. 47
RICNDH: aa. 159 y 160

Bibliohemerografía

CARPISO, Jorge, "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de Derechos Humanos", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2000.
CORRAL, Carlos y GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, comps., *Código internacional de derechos humanos*, Madrid, Editorial Colex, 1997.
FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Medios de impugnación", *Diccionario jurídico mexicano*, 11a., ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, t. III, I-O.

⁵⁷⁵ *Marzioni v. Argentina*, Caso núm. 11673, Informe Anual Comisión I.D.H. 1996, OEA/Ser. L/V/II.95, Doc.7 rev., 14 de marzo de 1997, p. 76, párrafos 50 y 51.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *coord.*, *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, UNAM, 2001.

LÓPEZ UGALDE, Antonio y SARRE, Miguel, *Alternativas para la recuperación del Ombudsman. Nuevo marco constitucional y legal*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., 1999 (Documento de trabajo 26).

José Luis Caballero Ochoa

ARTÍCULO 62. (*Requisitos del recurso de impugnación*)

El recurso de impugnación deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya, así como las pruebas documentales que se consideren necesarias. A su vez, el Organismo Estatal de Derechos Humanos deberá enviar, con la instancia del recurrente, un informe sobre la Recomendación que se impugna con los documentos justificativos que considere necesarios.

COMENTARIO

Si el a. 61 se aboca a los supuestos de procedencia del recurso de impugnación, esta disposición —subsiste íntegra desde la primera versión de la LCN-DH— refiere los pasos de la dinámica procesal en la sustanciación del mismo, concretamente, los elementos que deberán allegar al órgano revisor, tanto el recurrente, como la Comisión estatal que haya generado el acto controvertido o, en su caso, la autoridad.

A partir de estos elementos —descripción de los hechos y razonamientos en que se sustenta el promovente, documentos probatorios, así como el informe del organismo estatal sobre la resolución impugnada— el órgano revisor podrá integrar su criterio para resolver la inconformidad.

Se trata, pues, de contar verdaderamente con un recurso efectivo. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —de observancia para nuestro país— ha señalado que por recurso efectivo se entiende aquél considerado como adecuado y eficaz. Un recurso adecuado

será aquél cuya función, en el sistema de derecho interno de un Estado, sea la idónea para proteger la situación jurídica infringida; la eficacia conlleva el hecho de producir el resultado para el cual fue previsto,⁵⁷⁶ de tal suerte que el análisis del expediente, integrado debidamente con la documentación aludida, pueda generar convicción en el órgano revisor respecto de la resolución impugnada.

Asimismo, esta disposición cumple con el alcance del derecho de audiencia previsto en el a. 14 constitucional en lo referente a las formalidades garantizadas por el debido proceso. En efecto, esta garantía de seguridad jurídica de primerísimo orden en nuestro sistema constitucional, señala que todo acto de privación por parte del Estado deberá estar sujeto a un juicio *lato sensu*, en tribunales previamente establecidos, de conformidad con las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y en el cual se cumplan los elementos de formalidad esenciales en el procedimiento.

Estas formalidades incluyen la posibilidad de que las partes sustenten —como indica este precepto— una *descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya* la inconformidad, así como el ofrecimiento y desahogo de las pruebas. En realidad, ya la misma interposición del recurso es una manera de cumplir con las formalidades necesarias para garantizar el debido proceso, en este caso del quejoso ante el organismo estatal de Derechos Humanos.

Especial relevancia reviste la oportunidad probatoria, que consiste —en palabras del doctor Héctor Fix-Zamudio— en la ocasión equilibrada y razonable para los justiciables con el fin de ofrecer y, en su caso, intervenir en el desahogo de los medios de prueba, si se toma en cuenta que los elementos de convicción poseen trascendencia esencial en el proceso, pues de los mismos depende el contenido de la sentencia.⁵⁷⁷

Efectivamente, estos elementos probatorios son de trascendencia esencial para el recurrente; estas pueden provocar la revocación del acto definitivo con las pruebas documentales considerados como relevantes en la instancia del recurso; trascendentes para la comisión local, la cual hará lo propio tratando de justificar la resolución definitiva impugnada, es decir, la recomendación;

⁵⁷⁶ *Vid.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velázquez Rodríguez*, Etapa de fondo, sentencia del 29 de julio de 1988, (Serie C, núm. 4, párrafos 61 y ss.)

⁵⁷⁷ Héctor Fix-Zamudio, “Eficacia de los instrumentos protectores de los derechos humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, II, 2002, p. 26.

trascendentes, al fin, para la autoridad en caso de que se controvierta el informe definitivo presentado con respecto al cumplimiento de las recomendaciones. Sin embargo, en este caso específico, me parece que de forma paralela a la sustanciación del recurso, es preciso un control del órgano legislativo, el cual conozca el alcance del informe definitivo y, en su caso, pueda incidir en que la autoridad cumpla cabalmente con la Recomendación.

De la tramitación adecuada de la impugnación, dependerá en buena medida el éxito de las pretensiones del recurrente. Claro está, que el punto toral radica en la labor llevada a cabo por el organismo local de Derechos Humanos en la tramitación del expediente de queja de forma impecable y apegada a derecho. A guisa de ejemplo, en el informe de actividades de la CNDH, correspondiente a 2004, en el punto referente al programa de inconformidades, se señala la desestimación de 335, de los 396 recursos de impugnación atendidos y concluidos durante ese periodo; se emitieron 51 recomendaciones dirigidas a la autoridad local, inicialmente destinataria de la recomendación del organismo estatal, y se confirmaron 7 resoluciones definitivas.⁵⁷⁸ Esto es indicativo de que prácticamente en todos los casos, las Comisiones locales sustanciaron de forma adecuada el expediente original y no hubo necesidad de emitir una recomendación a los organismos de las entidades federativas por parte de la Comisión Nacional.

Por otro lado, sí se aprecian algunos casos en los cuales fue necesario emitir una recomendación a la autoridad ante la insuficiencia en el cumplimiento de la dictada en el ámbito local, esto confirma la conveniencia de una supervisión ulterior de la CNDH hacia los informes de las autoridades en los Estados de la República.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 14 y 102, apartado B

⁵⁷⁸ Vid. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004*, México, CNDH, 2005, pp. 405-406.

LCNDH: aa. 61 y 63 al 66

RICNDH: aa. 159 al 167

Bibliohemerografía

CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, CNDH-UNAM, 1993.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004*, México, CNDH, 2005.

CORRAL, Carlos y GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, comps., *Código Internacional de Derechos Humanos*, Madrid, Editorial COLEX, 1997.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Eficacia de los instrumentos protectores de los Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, II, 2002.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, coord., *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, UNAM, 2001.

José Luis Caballero Ochoa

ARTÍCULO 63. (*Lugar y plazo para la presentación del recurso de impugnación*)

El recurso de impugnación interpuesto contra una Recomendación de carácter local, o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad local, deberá presentarse por escrito ante el Organismo Estatal de protección de Derechos Humanos que la hubiere formulado, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia Recomendación. El citado Organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional dentro de los quince días siguientes.

COMENTARIO

Este precepto está incluido dentro del capítulo correspondiente a la tramitación de las inconformidades que se pueden presentar ante la CNDH. No ha sufrido

modificación alguna desde la primera versión de la LCNDH en 1992, en la cual se estableció, inicialmente, la posibilidad de hacer valer ciertas inconformidades relacionadas con acciones u omisiones de las autoridades estatales y de los organismos estatales (competencia local) de protección de Derechos Humanos. Por consiguiente, estos medios de impugnación pueden ser interpuestos por el quejoso, ante cualquiera de las Comisiones estatales previstas en el marco jurídico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así las cosas, la Ley Fundamental, en el último párrafo de su a. 102, apartado B, prescribe que será la CNDH la que conozca de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La LCNDH, acorde con la Constitución, precisa que las inconformidades se sustanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el a. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Supletoriamente, en lo que resulte procedente, se aplicarán los preceptos del Título III, Capítulo I, de esta ley. Las resoluciones de la CNDH sobre estas inconformidades no admitirán recurso alguno.

Para estudiar los alcances del precepto en comento, resulta indispensable comprender el contenido, naturaleza y alcances de esta instancia procesal. En principio, la palabra “recurso”, viene del latín *recursus*, que quiere decir camino de vuelta, de regreso o retorno. De manera general:

Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.⁵⁷⁹

Según Eduardo Pallares:

La palabra recurso tiene un doble sentido, el amplio y uno más restringido. El primero [...], es el medio que otorga la ley para que la persona agraviada por una resolución judicial obtenga su revocación, modificación o nulidad. En sen-

⁵⁷⁹ Héctor Fix-Zamudio, “Recurso”, *Diccionario jurídico mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991, t. IV, P-Z, pp. 2702 y 2703.

tido más restringido presupone que la revocación, modificación o nulidad de la resolución estén encomendados a tribunales de una instancia superior.⁵⁸⁰

El recurso, acorde con su naturaleza, es esencialmente un:

Acto judicial dentro del desarrollo del proceso, que ayuda tanto a los litigantes como al Estado a la obtención y aplicación de una mejor justicia. Desde un punto de vista objetivista o formal con los recursos se persigue el logro de la mejor aplicación de la ley, y desde un punto de vista subjetivo cada una de las partes persigue la tutela de su propio derecho.⁵⁸¹

El doctor Héctor Fix-Zamudio en su obra, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, establece que:

El llamado recurso de impugnación (con absoluta falta de técnica procesal por parte del legislador, si se toma en consideración que el término de impugnación es el género y recurso una de las especies), procede contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos. De manera excepcional podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos locales cuando a juicio de la Comisión Nacional se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes, en los procedimientos seguidos ante los citados organismos y los derechos deban protegerse de inmediato.⁵⁸²

Compartimos el punto de vista del doctor Fix-Zamudio cuando asevera que la denominación “recurso de impugnación” está mal empleada por nuestro legislador, ya que resulta del todo redundante.

No obstante lo anteriormente expuesto, el recurso de impugnación constituye un medio muy eficaz para la correcta impartición de justicia, ya que cumple con el objetivo de creación de los organismos de Derechos Humanos, que se resume en proteger los Derechos Humanos de cualquier persona que

⁵⁸⁰ Eduardo Pallares, *Diccionario de derecho procesal civil*, 20a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 685.

⁵⁸¹ *Enciclopedia jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1987, t. XXIV, p. 136.

⁵⁸² Héctor Fix-Zamudio, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 191.

los considere violados por una autoridad administrativa, y encuentra su justificación en el hecho de ser un medio muy efectivo para lograr la unificación de criterios de los organismos protectores de los Derechos Humanos en las distintas entidades federativas con los criterios de la CNDH, criterio que fue hecho valer por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en los debates que dieron lugar a la creación de la LCNDH.

Nuestro derecho contempla diversos medios de impugnación dentro de los que destacan el recurso de apelación, el de apelación extraordinaria, el de queja, el juicio de amparo, el de oposición de tercero y los incidentes de nulidad.

Consideramos que los ordenamientos contemporáneos han tenido un alto grado de evolución al considerar dentro de los cuerpos legislativos instrumentos específicos que se utilizan para la tutela de los Derechos Humanos, y que pueden considerarse como “medios indirectos”, integrados esencialmente por el proceso ordinario en todas sus ramas, particularmente el enjuiciamiento penal, ya que los derechos procesales del acusado se encuentran consagrados, generalmente en los textos constitucionales; en la misma dirección podemos señalar a las garantías constitucionales del proceso, y a la justicia administrativa. Esto se ha dado debido a la necesidad de que la tutela de los Derechos Humanos traiga aparejada la reparación y prevención de las violaciones realizadas por las autoridades y grupos de carácter social.

Entre dichos medios tutelares podemos mencionar el recurso o proceso de *habeas corpus*; el juicio de amparo; el *mandado de segurança* brasileño; el recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*) que ha alcanzado un alto grado de perfeccionamiento en el derecho de la República Federal de Alemania, y finalmente, el control judicial de la constitucionalidad de las leyes.⁵⁸³

Toda impugnación tiene su fundamento en la factibilidad humana. En este sentido podemos afirmar que la regulación de medios de impugnación en la materia de Derechos Humanos se creó, ya que dada la importancia de la mencionada materia, hay que ser extremadamente cautelosos para no incurrir en injusticias u omisiones al momento de actualizar la tutela de los derechos del quejoso que le ha sido encomendada a la noble institución que constituye la CNDH. “De lo anterior se desprende el hecho de que las partes deban contar con los medios para combatir las resoluciones de los tribunales, si éstas son

⁵⁸³ Héctor Fix-Zamudio, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, 2a. ed., México, CNDH, 1999, p. 89.

incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o pronunciadas sin apego a derecho como se desprende del texto de este artículo”.⁵⁸⁴

Por lo anterior, debemos ser extremadamente cautelosos en la forma en como se reglamentan los Acuerdos y Recomendaciones que puede pronunciar la Comisión Nacional, ya que estas últimas corresponden a la decisión final del Presidente de la Comisión Nacional.

Dichas Recomendaciones de acuerdo con el modelo del *Ombudsman*, no tienen carácter imperativo y además, no podrán anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiesen presentado las quejas o denuncias. El carácter no obligatorio de las citadas Recomendaciones para las autoridades o servidores públicos, no les priva de eficacia, pues la experiencia de los organismos que corresponden al modelo del *Ombudsman* ha demostrado... que su fuerza se haya en la publicidad de sus actos y en la opinión pública. Por otra parte, si dichas resoluciones tuviesen carácter vinculante, se convertirían en verdaderas decisiones jurisdiccionales que requerirían de las formalidades de un proceso en sentido estricto.⁵⁸⁵

Lo anterior no contrapone las disposiciones consagradas en la LCNDH referentes al cumplimiento que deben de dar a dichas Recomendaciones las autoridades locales a las que se les emiten, una vez que se hayan comprometido a ello; ni al hecho de que los quejosos puedan interponer el recurso de impugnación en contra de las Recomendaciones emitidas por las Comisiones estatales, ya que como hemos mencionado, esta disposición encuentra su fundamentación en la garantía de seguridad jurídica que tiene todo ser humano de que los organismos locales ante los que interponen una queja por violación de sus Derechos Humanos, no incurran en irregularidades dentro de los procedimientos seguidos ante ellos.

La Corte Interamericana ha emitido pronunciamientos en relación con la validez de las recomendaciones de los organismos protectores de derechos humanos en el ámbito internacional.

A juicio de la Corte, el término “recomendación”, usado por la Convención Americana, debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el a. 31.1 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, y por ello, no tiene el carácter de una

⁵⁸⁴ Cipriano Gómez Lara, *Teoría general del proceso*, 9a. ed., México, Harla, 1995, p. 297.

⁵⁸⁵ *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, México, núm. 3, 28 de abril de 1992.

decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado... en consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria.⁵⁸⁶

En otros sistemas de derecho, específicamente los implantados en algunos países escandinavos, especialmente en Suecia, Finlandia y Dinamarca:

El *Ombudsman*... tiene facultades para hacer acusaciones, formular amonestaciones, y además, si la situación legal ya no puede ser remediada por el funcionario involucrado porque la decisión se haya vuelto legalmente obligatoria, puede pedir (el canciller de la justicia y el *Ombudsman*) a la Suprema Corte o a la Suprema Corte Administrativa, que anulen la decisión.⁵⁸⁷

De lo anteriormente expuesto, se desprende que tanto la figura del *Ombudsman* sueco como el finés forman duplas con los Cancilleres de Justicia de sus diversos Estados, a efecto de procurar en todo momento la legalidad de las resoluciones emitidas por autoridades administrativas, efecto para lo cual, están investidos por la ley para ejercitar, en su caso, la acusación penal.

Acorde con la Exposición de Motivos de la LCNDH, las entidades federativas pueden establecer instituciones similares en el ámbito de sus competencias, en cuanto a los derechos que les otorgan las leyes y las Constituciones locales, por lo que podemos afirmar que no interfieren con las atribuciones de la CNDH.

Existen diversos sistemas para distribuir las *Competencias* entre la Federación y las entidades federativas. México sigue el principio de que todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es *competencia* de la entidad federativa. La Constitución General numera lo que los poderes de la Unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.⁵⁸⁸

En México, el derecho federal y el local tienen la misma jerarquía, uno no priva sobre el otro. En otras palabras, cuando existe alguna aparente contradicción

⁵⁸⁶ Vid. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Caballero Delgado y Santana*, Sentencia del 8 de diciembre de 1995, (Serie C, núm. 22, párrafo 67).

⁵⁸⁷ Luis Ernesto Salomón Delgado, *El Ombudsman*, México, Universidad de Guadalajara, 1992, pp. 67-68.

⁵⁸⁸ Héctor Fix-Fierro, "Artículo 124", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, UNAM-Porrúa, 2002, t. IV, p. 40.

entre una norma federal y una local, debemos examinar qué autoridad es competente respecto a esa materia.⁵⁸⁹

A este respecto cabe destacar que es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que establece las facultades concurrentes entre Federación y Estados en materia de Derechos Humanos.

Asimismo, el a. que nos ocupa dispone que el recurso de impugnación debe ser presentado por escrito en el organismo estatal de Derechos Humanos ante el que se hubiese formulado la queja, dentro de los 30 días siguientes al día en que el recurrente tuvo conocimiento de la propia Recomendación.

El hecho de que el recurso de impugnación deba presentarse por escrito, constituye un requisito de forma esencial dentro de este procedimiento. La LCNDH establece este mismo requisito para la presentación de la queja, por tratarse ambos de instrumentos consagrados en la ley para lograr la eficaz protección de los Derechos Humanos. Asimismo, excluye al recurrente de cumplir con esta formalidad en casos urgentes, en los cuales prevé la posibilidad de formular la queja por medio de comunicaciones electrónicas, debiendo ratificarla dentro de los tres días siguientes a su presentación; para el caso de que los comparecientes no puedan o no sepan escribir, o sean menores de edad, podrán presentar su queja en forma oral.

Por su parte el a. 162 del RICNDH establece que el recurso de impugnación se presentará por escrito ante la Comisión estatal respectiva, debiendo contener una descripción concreta de los agravios que se generen al quejoso.

Reafirmando este criterio, el a. 161 del RICNDH establece, como una obligación de la Dirección General de Quejas y Orientación de la CNDH, remitir los escritos de inconformidad de manera proporcional a las visitadurías generales para su atención y trámite. Con la documentación que remitan los organismos o autoridades locales se procederá a la integración del expediente del recurso. De lo anterior se desprende que en caso de que el quejoso no haya formulado su denuncia por escrito, las Comisiones estatales estarán imposibilitadas para remitir la documentación que la Comisión Nacional exige para poder integrar el recurso.

El a. 164 del RICNDH estatuye que la Comisión estatal al recibir el recurso de impugnación verificará que éste se encuentre debidamente firmado y

⁵⁸⁹ *Idem*, p. 46.

que cuente con los datos de identificación del quejoso. De lo anteriormente expuesto se infiere que las formalidades que se exigen para la presentación de este instrumento procesal, no provienen de un mero capricho de nuestro legislador, sino que encuentran su fundamento en el hecho de que el órgano que va a conocer de dicho recurso se allegue de documentación en la que se hagan constar todos los hechos, agravios y datos del recurrente; todo ello en aras de lograr una eficaz impartición de justicia.

Para finalizar con este aspecto del a., consideramos necesario entender que esta exigencia de la ley tiende a proteger en todo momento la garantía de seguridad jurídica que tiene el quejoso de que para el caso de interponer un recurso, éste deberá constar en un documento que le pueda servir como medio de prueba que constate el medio de defensa que ha interpuesto con la finalidad de modificar una recomendación en la cual se le han violado sus derechos o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la autoridad para restaurarle en el goce de sus derechos violados.

Otro aspecto importante a destacar en este a., es el hecho de que el recurso debe presentarse ante el organismo estatal de protección de Derechos Humanos que hubiera formulado la resolución que se busca impugnar. Esta disposición contenida en la ley de la materia, está apoyada en el último párrafo del a. 162 del RICNDH, el cual establece que en caso de que el promovente presente el recurso de impugnación ante la Comisión Nacional, ésta lo remitirá mediante oficio al Organismo local para que proceda.

En nuestra opinión, esta disposición encuentra su sustento en la semejanza que dicho medio de defensa guarda con la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente con la figura del “amparo directo” regulado por el citado ordenamiento y cuya finalidad es la de que el quejoso pueda proceder contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados.

En términos generales, el amparo en México constituye un medio de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional. A grandes rasgos se puede afirmar que el juicio de amparo es un sistema de control de la constitucionalidad, así como de legalidad de las leyes y actos de las autoridades, en los términos que consagra nuestra Constitución.

Consideramos pertinente hacer un paréntesis para esclarecer el hecho de que tanto el juicio de amparo como la Comisión Nacional tienen como objeto la protección de los Derechos Humanos; pero sus actuaciones son esencialmente diferentes, ya que en el caso del amparo, las sentencias que emiten los tribunales federales, competentes para conocer de este tipo de juicios, son vinculatorias para las partes. Dichos tribunales están investidos por ley para hacer cumplir sus resoluciones por la vía coactiva, tal y como se desprende de la lectura del capítulo relativo a la ejecución de las sentencias de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte:

A través de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como de las Comisiones equivalentes en las entidades federativas, el Estado mexicano se propuso establecer un sistema nacional de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos, que respondiera de manera ágil y sencilla a los múltiples requerimientos ciudadanos, sin que ello implicara de manera alguna que éstos abdicaran de los procedimientos judiciales establecidos.⁵⁹⁰

El maestro Salomón Delgado enfatiza esta idea al afirmar que “combatir los abusos de la burocracia es una labor que debe realizarse con agilidad e informalidad. Lejos de los rigores de los procedimientos jurisdiccionales, cuando se realiza una función como la del *Ombudsman*”.⁵⁹¹

Una Recomendación emitida por la Comisión Nacional “presenta varios aspectos que la separan ostensiblemente de las resoluciones judiciales. En primer lugar su carácter no imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirige”.⁵⁹²

Por lo anterior muchos autores dan al trabajo de la Comisión Nacional el carácter de “magistratura de opinión o de persuasión”.⁵⁹³

⁵⁹⁰ Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, p. 464.

⁵⁹¹ L. Salomón, *op. cit.*, p. 191.

⁵⁹² Héctor Fix-Zamudio, *Comentarios a la Ley...*, *op. cit.*, p. 59.

⁵⁹³ Héctor Fix-Zamudio, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, 2a. ed., México, CNDH, 2001, p. 204.

Las recomendaciones de la Comisión Nacional tienen carácter de persuasivas, pero adquieren su fuerza en la opinión pública.

Consideramos oportuno establecer otras diferencias esenciales entre ambas figuras, dentro de las cuales destacan:

- Autoridades ante las que se interponen dichos medios de impugnación o de defensa del quejoso. En el caso del juicio de amparo, éste se interpone ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, incluso cuando se presente por conducto de la autoridad responsable que lo emitió; en el caso del recurso regulado por la LCNDH, éste se debe presentar ante la Comisión Nacional, no obstante que deba de ser interpuesto en primera instancia ante la Comisión estatal que emitió el acto que se quiere impugnar.
- En cuanto al ámbito de competencia de las autoridades que conocen de estas instituciones, la diferencia esencial radica en que los Tribunales Colegiados de Circuito conocen de las sentencias, laudos o resoluciones definitivas que pongan fin a juicios dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; por su parte la Comisión Nacional mediante la interposición de este recurso puede conocer de resoluciones definitivas de organismos estatales o informaciones de autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos, excepcionalmente pueden conocer de los acuerdos emitidos por los organismos estatales de Derechos Humanos.

A pesar de lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé como razón de ser de ambas instituciones la tutela y protección de los Derechos Humanos (para el caso de la Ley de Amparo los Derechos Humanos consagrados en la Constitución reconocidos como “Garantías Individuales” de los ciudadanos).

Nuestra actual Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue publicada en el *Diario Oficial* y entró en vigor el 10 de enero de 1936. Por otro lado, y cumpliendo con todas las exigencias que se fueron desarrollando en el ámbito internacional, nuestra LCNDH vigente fue publicada en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992 y reformada el 26 de noviembre de 2001.

En nuestra opinión, toda vez que ambas figuras tienden a proteger los derechos fundamentales del ciudadano frente a los actos de autoridad que los

vulneren, y habida cuenta de que la regulación en nuestro derecho positivo mexicano de la institución del juicio de amparo data de mediados del siglo XIX, mientras que la regulación de la materia que nos ocupa data de finales del siglo XX, ésta ha tomado como ejemplo y se ha asemejado en muchos aspectos a la primera, es decir, nuestro legislador, basándose en la similitud de objeto que guardan ambas instituciones jurídicas, ha tomado como base algunas de las disposiciones del juicio de amparo, concretamente de la figura del amparo directo, para regular el procedimiento objeto de este estudio.

Por lo que respecta a la presentación del recurso de impugnación ante los organismos estatales de Derechos Humanos, cabe destacar la semejanza que existe entre ambos ordenamientos. Concretamente el título relativo al juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en su a. 163 señala que la demanda de amparo directo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que emitió el acto definitivo objeto del amparo. Por su parte, el a. 63 de la LCNDH establece que dicho recurso deberá interponerse ante el organismo estatal de Derechos Humanos responsable del acto objeto del recurso.

Esta disposición cumple con lo dispuesto por el a. 4o. de la LCNDH, el cual establece que los procedimientos que se sigan ante la Comisión Nacional deberán basarse en los principios de inmediatez, concentración y rapidez, a efecto de darle celeridad al recurso de inconformidad regulado en el a. que nos ocupa, establece que dichos recursos deben presentarse ante el organismo estatal de protección de los Derechos Humanos que expidió el acto objeto de impugnación, logrando así que dicho organismo o autoridad esté en posibilidad de recabar toda la información necesaria e incluso preparar el informe que ha de presentar ante la Comisión Nacional, acorde con lo dispuesto por el a. 65 de la LCNDH.

Por último, el a. objeto de este análisis, le concede al recurrente un plazo de treinta días naturales contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia recomendación, para que presente el recurso de impugnación en contra de la misma. Asimismo le concede al organismo local quince días para enviar dicho recurso a la Comisión Nacional, con toda la documentación necesaria para que ésta resuelva.

Cabe hacer la aclaración de que dicho precepto establece el plazo de 15 días para que el organismo local envíe a la Comisión Nacional el citado recurso, sin hacer aclaración alguna en el sentido de si se trata de días hábiles o natu-

rales. Al respecto el a. 75 del RICNDH, referente al cómputo de los plazos y términos aludidos tanto en la Ley como en el Reglamento, señala que se entenderán como días naturales. El RICNDH cuando establece en su a. 163 que la Comisión estatal, dentro de los 15 días siguientes a la interposición del recurso de impugnación, deberá enviarlo a la Comisión Nacional acompañado del expediente del caso.

Acorde con el maestro Ignacio Burgoa por “término” podemos entender un periodo dentro del cual se está en posibilidad de ejercitar una acción o un derecho o realizar cualquier tipo de acto procesal ante una autoridad.

Los términos pueden ser prorrogables, improrrogables o fatales. Los primeros son aquellos cuya duración cronológica se puede ampliar; los improrrogables son los que contienen la imposibilidad de esa ampliación, y los fatales son aquellos que transcurridos hacen perder el derecho automáticamente, sin necesidad de acuse de rebeldía ni de proveimiento por parte de la autoridad judicial que declare su pérdida.⁵⁹⁴

Esto constituye otra concordancia entre la institución del amparo y el recurso de impugnación previsto por esta ley, ya que ambas legislaciones prevén dentro de su marco jurídico términos improrrogables para la tramitación y promoción de las actividades procesales previstas en sus legislaciones. Dichos términos obedecen a una necesidad imperante en nuestro sistema jurídico de proveer a los procedimientos jurídicos de celeridad procesal, logrando así, un mayor desarrollo de nuestro sistema de derecho, reduciendo las costas que acarrea toda actividad procesal; proporcionándole a los recurrentes una mejor y más eficiente atención.

Podemos concluir este comentario destacando la importancia de que el quejoso sea correctamente asesorado por el personal del organismo estatal ante el que se promueva una queja, sobre la posibilidad de interponer un recurso de impugnación en contra de las resoluciones definitivas que emitan estos organismos, así como en contra de la insuficiencia en el cumplimiento, por parte de la autoridad local, de las recomendaciones emitidas por el organismo estatal.

Asimismo, consideramos de vital importancia el hecho de que se pongan en conocimiento del recurrente los requisitos y términos que tiene el quejoso para interponer un recurso de impugnación, así como las condiciones previs-

⁵⁹⁴ Juventino V. Castro, *Garantías y amparo*, 7a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 445.

tas en este ordenamiento para que sea procedente dicho recurso. Todo esto se traduce en un mejor desempeño de la CNDH en las funciones que le han sido encomendadas por la legislación, lo cual se refleja en una eficaz protección de los Derechos Humanos de los ciudadanos de nuestra Nación.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 102, apartado B; 103, 107, y 124

LCNDH: aa. 2o. a. 4o., 46 y 47, 55 y 56, 61 a 66

RICNDH: aa. 75-76, 159 a 167

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 104, 114, 116, 158 y 163

Bibliohemerografía

BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 28a. ed., México, Porrúa, 1991.

CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, 7a. ed., México, Porrúa, 1991.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Caballero Delgado y Santana*, Sentencia del 8 de diciembre de 1995, (Serie C, núm. 22).

Diario de Debates de la Cámara de Senadores, México, núm. 3, 28 de abril de 1992.

Enciclopedia jurídica Omeba, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba-Driskill, 1987, t. XXIV.

FIX-FIERRO, Héctor, "Artículo 124", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 16a. ed., México, Porrúa, 2002, t. IV.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996.

———, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, 2a. ed., México, CNDH, 2001.

———, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, 2a. ed., México, CNDH, 1999.

- , “Recurso”, *Diccionario jurídico mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991, t. IV, P-Z.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 9a. ed., México, Harla, 1995.
- PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, 20a. ed., México, Porrúa, 1996.
- SALOMÓN DELGADO, Luis Ernesto, *El Ombudsman*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992.

Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño

ARTÍCULO 64. (*Legitimación para interponer recursos de impugnación*)

Sólo quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un Organismo Estatal de Derechos Humanos, estarán legitimados para interponer los recursos de impugnación, tanto contra las Recomendaciones de dichos Organismos como contra la insuficiencia de las autoridades locales en el cumplimiento de ellas.

COMENTARIO

I. Antecedentes

Este precepto de la LCNDH se enmarca dentro del contexto de las inconformidades en el procedimiento ante la Comisión Nacional. Para precisar la intención del término “recurso de impugnación” contenido en este a., es menester abordar el concepto acorde con lo que la doctrina ha establecido al señalar que los medios de impugnación son los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia.⁵⁹⁵

⁵⁹⁵ *Vid.* Héctor Fix-Zamudio, “Medios de impugnación”, *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1988, t. III, I-O, p. 2105.

Dentro de diversas clasificaciones de los medios de impugnación, la más flexible es la que los divide en remedios procesales, recursos y procesos impugnativos. De tal manera que el medio de impugnación es el género y el recurso es la especie.⁵⁹⁶

En el ámbito de aplicación de la LCNDH, la Comisión Nacional tiene facultad para conocer respecto de las inconformidades que se presenten por el actuar de los organismos estatales de Derechos Humanos tanto en contra las Recomendaciones emitidas por dichos organismos, como en contra de la insuficiencia en el cumplimiento de las Recomendaciones por las autoridades locales. Lo anterior con fundamento en el último párrafo del apartado B del a. 102 constitucional que establece que la Comisión Nacional conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

En este sentido, tanto la Constitución como la LCNDH hablan, en principio, de inconformidades, esta última señala en su a. 55 que las inconformidades se sustanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, y el a. 56 establece que el recurso de queja se interpondrá por la omisiones o por la inacción de las Comisiones estatales de Derechos Humanos.

En este sentido, para los efectos de la LCNDH, la inconformidad es el género y los recursos de queja e impugnación las especies.

Por su parte, el recurso de impugnación se interpone en contra de las resoluciones definitivas de cualquiera de los organismos estatales encargados de la protección de los Derechos Humanos en las entidades federativas o respecto de las medidas adoptadas por parte de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los mencionados organismos.⁵⁹⁷

En este sentido, el recurso de impugnación procede en contra de las resoluciones que concluyan un expediente abierto por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, que pueden ser: acuerdos de no responsabilidad; de conclusión por incompetencia; por desistimiento o falta de interés por parte del quejoso; por anterior acumulación de expedientes, o por no acreditarse violaciones a los Derechos Humanos.

⁵⁹⁶ *Vid.* Rafael de Pina, *Diccionario de derecho*, 7a. ed., aumentada, revisada y puesta al día por Rafael de Pina Vara, México, Porrúa, 1978, pp. 276 y 326.

⁵⁹⁷ *Vid.* El comentario al a. 61.

Asimismo, también una resolución definitiva de conclusión de un expediente es, desde luego, la Recomendación emitida por una Comisión Local y el recurso de impugnación se puede interponer por la inconformidad con el contenido de una o varias de las recomendaciones del documento en cuestión.

También es procedente el recurso de impugnación por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad de una Recomendación emitida por una Comisión estatal de los Derechos Humanos.⁴⁹⁸

Cuando el recurso de impugnación es interpuesto en contra del contenido de las Recomendaciones emitidas por los organismos locales defensores de los Derechos Humanos, la CNDH examina la legalidad de la Recomendación. En el caso de que dicho recurso haya sido interpuesto en contra del insuficiente cumplimiento por parte de la autoridad local respecto de la recomendación que le fue dirigida, el Organismo Nacional examinará la legalidad de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la Recomendación que le hubiere dirigido la Comisión estatal respectiva.⁵⁹⁹

Una vez sustanciado el recurso de impugnación, la CNDH deberá emitir la resolución respectiva confirmando o modificando la Recomendación emitida por el organismo estatal, cuando el recurso se interpone en contra del contenido de la Recomendación, o declarando la suficiencia o insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación por parte de la autoridad a la que fue dirigida.

En el caso de que la resolución declare la suficiencia o insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación, la Comisión Nacional deberá emitir una nueva Recomendación.⁶⁰⁰ La LCNDH determina que esta nueva Recomendación se dirija a la misma autoridad a la que se le emitió la Recomendación original; sin embargo, la práctica ha demostrado una mayor eficacia si la Recomendación que emite el Organismo Nacional es dirigida a la autoridad o servidor público que se encuentre en lo más alto de la línea jerárquica de la que depende el servidor público o la autoridad originalmente recomendada.

En los casos en que las resoluciones de la Comisión Nacional se pronuncien en relación con un recurso interpuesto en contra del contenido de una Recomendación, de acuerdo con el a. 66 de la LCNDH podrá emitir una Recomendación dirigida al organismo estatal respectivo.

⁵⁹⁸ *Vid.* El a. 159 del RICNDH.

⁵⁹⁹ *Vid.* El a. 65, tercer párrafo.

⁶⁰⁰ *Vid.* El comentario al a. 66.

II. Contenido

Este precepto faculta para la interposición del recurso de impugnación sólo a aquellos que hayan sido quejosos en un asunto resuelto por un organismo estatal de Derechos Humanos.

Empero, es pertinente destacar que la queja, como medio para denunciar las presuntas violaciones a los Derechos Humanos, puede ser realizada por cualquier persona, en términos de lo señalado en el a. 25 de la LCNDH.

En este sentido, es conveniente desatacar que quien presenta una queja, no es parte del procedimiento que lleva a cabo el organismo estatal, a pesar de la participación que la Ley le confiere en la integración de la queja. Asimismo, el quejoso pudiera no estar interesado en el desarrollo de dicho proceso ni en sus resultados. En este mismo sentido, no necesariamente el quejoso es el agraviado, esto es, la persona a la que le han sido violados sus derechos, y tampoco es preciso que sea el representante del agraviado.

Lo anterior se señala, en virtud de que el precepto de la LCNDH que se comenta, no le otorga al agraviado la facultad para interponer el recurso de impugnación, dejando al arbitrio del quejoso la interposición del recurso, situación que, como ya se mencionó anteriormente, pudiera no ser la idónea si el quejoso no tiene interés en el desarrollo del procedimiento.

Esta situación establecida por la Ley, ha sido subsanada por el RICNDH que en la fracción II de su a. 160 dispone como uno de los requisitos para la admisión del recurso el que éste sea suscrito por la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento que da origen a la impugnación.

Sin entrar en consideraciones respecto de si el a. 160 del RICNDH excede a lo establecido por la Ley y por lo tanto adolece de fundamento jurídico, es preciso señalar que en la práctica resulta adecuada la inclusión del o los agraviados como personas facultadas para interponer el recurso de impugnación.

En este mismo sentido, y atendiendo al principio jurídico de quien puede lo más, puede lo menos, cabría reflexionar en que si la ley concede a cualquier persona la facultad para presentar una queja, tal vez podría concederla también a cualquier persona para interponer un recurso de impugnación.

En este caso, se considera que la disposición de la LCNDH es correcta, toda vez que si bien es cierto que el quejoso no es parte en el procedimiento ante la Comisión Nacional, una vez presentada la queja, este acto lo liga a dicho

procedimiento con una relación jurídico procesal⁶⁰¹ *sui generis*, esto es, al momento de presentar la queja pierde su situación de “cualquiera” para convertirse en “quejoso” y, por tanto, ser la persona que motivó la instancia para la actuación de la Comisión estatal y sujeto participante en el procedimiento. Esta participación se confirma cuando la Comisión Nacional mantiene permanentemente informado al quejoso del desarrollo del procedimiento, toda vez que se le notifican los resultados de la investigación, la Recomendación que se haya dirigido a las autoridades, la aceptación y la ejecución de la misma, los acuerdos de no responsabilidad, así como la posibilidad de conciliación, su contenido, ventajas, trámite y resolución.⁶⁰²

Por otra parte, si el agraviado tampoco es parte en el procedimiento que sigue la Comisión estatal para determinar la existencia de violaciones a los Derechos Humanos, sí tiene un interés jurídico en el desarrollo y resultado de las actuaciones del organismo estatal.

En tal virtud, y una vez identificado el texto del RICNDH, se considera adecuado que tanto el quejoso como el agraviado, o sus respectivos representantes, sean quienes tengan la facultad de accionar el recurso de impugnación cuando consideren que las resoluciones definitivas del organismo local o las actuaciones de las autoridades estatales para dar cumplimiento a las recomendaciones del mencionado organismo, les causen agravio o sean insuficientes.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B

LCNDH: aa. 25, 50, 61, 65 y 66

RICNDH: aa. 122, 159 y 160

⁶⁰¹ *Vid.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo*, México, Themis, 1994, pp. 31 y ss., y Héctor Fix-Zamudio, “Relación jurídico procesal”, *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1988, t. IV, P-Z, pp. 2774 y 2775.

⁶⁰² *Vid.* Los aa. 50 de la LCNDH y 122 del RICNDH.

Bibliohemerografía

- CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*. 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1998.
- , *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Medios de impugnación”, *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1988, t. III, I-O.
- , “Relación jurídico procesal”, *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1988, t. IV, P-Z.
- LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.
- MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- PINA, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 7a. ed., aumentada, revisada y puesta al día por Rafael de Pina Vara, México, Porrúa, 1978.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del juicio de amparo*, México, Themis, 1994.

Rodolfo Héctor Lara Ponte

ARTÍCULO 65. (*Recepción, admisión y trámite del recurso de impugnación*)

Una vez que la Comisión Nacional hubiese recibido el recurso de impugnación, de inmediato examinará su procedencia y, en caso necesario, requerirá las informaciones que considere necesarias del Organismo Estatal respectivo, o de la autoridad correspondiente. Podrá desechar de plano aquellos recursos que considere notoriamente infundados o improcedentes.

Una vez admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad u Organismo Estatal contra el cual se hubiese interpuesto,

según sea el caso, a fin de que en un plazo máximo de diez días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta oportunamente, en relación con el trámite del recurso, se presumirán ciertos los hechos señalados en el recurso de impugnación, salvo prueba en contrario.

De acuerdo con la documentación respectiva, la Comisión Nacional examinará la legalidad de la Recomendación del Organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado. Excepcionalmente y sólo cuando se considere que es preciso un periodo probatorio, se recibirán las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos Organismos.

COMENTARIO

Se hace notar que, en síntesis, el precepto contempla la tramitación del recurso de impugnación a partir de que se recibe en la Comisión Nacional y señala las directrices acerca de lo que debe tenerse en cuenta al momento de resolverlo.

Antes de analizar su contenido, conviene insistir en que la impugnación, por los casos en que procede, es un recurso fundamental para la adecuada finalización de las investigaciones sobre violaciones a los Derechos Humanos que competen a los organismos estatales encargados de su protección. La trascendencia de la impugnación —derivada del carácter concluyente de las resoluciones que examina, de que tiene que ver con el cumplimiento de las recomendaciones de los organismos estatales por parte de las autoridades responsables y con la reparación de las violaciones cometidas por dichos organismos— hay que tenerla en cuenta no sólo para diferenciarla de la queja; también la materia encomendada por la ley a la impugnación es esencial a efecto de ponderar si resultó acertado establecer estos medios de revisión de los actos y determinaciones que tienen lugar en los procedimientos seguidos ante las Comisiones locales.

La justificación de que la LCNDH prevea recursos cuyo conocimiento corresponde a la Comisión Nacional entraña no sólo abordar lo relativo a las

ventajas de poder revisar actos y decisiones con efectos y consecuencias en la protección de los Derechos Humanos,⁶⁰³ sino también implica examinar si tales bondades persisten a la vista de lo conveniente que es que los procedimientos para investigar violaciones a esos derechos esenciales se caractericen por ser breves, sencillos, sujetos sólo a las formalidades esenciales e inspirados en los principios de inmediatez, concentración y rapidez.⁶⁰⁴ Del mismo modo, tratar lo concerniente a si está justificada la previsión legal de los recursos de queja e impugnación conduciría a hacer referencia al derecho a impugnar⁶⁰⁵ por quienes fueron agraviados con una actuación o solución adoptada en un procedimiento incoado precisamente por la transgresión a sus derechos fundamentales.

Valga lo apuntado anteriormente para exponer brevemente algunos de los importantes temas que se abordan en la llamada “teoría de la impugnación”,⁶⁰⁶ los cuales no es posible analizarlos en este lugar, por los límites que impone el contenido del a. que se comenta. Sin embargo, en nuestra opinión, el último aspecto de los apuntados, el correspondiente al derecho a recurrir en los procedimientos contradictorios, tiene un especial interés y en relación con él dejaremos sentada una posición.

No hay que perder de vista que las víctimas de una violación a sus Derechos Humanos por un acto de autoridad tienen el derecho a que se les restituya en el goce y disfrute de los mismos. Por consiguiente, a esas personas, ante cualquier insatisfacción que tengan respecto a los actos y determinaciones adoptadas por

⁶⁰³ Vid. Jorge Madrazo, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 80 y 81.

⁶⁰⁴ Vid., sobre estos caracteres, Emilio Rabasa Gamboa, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992, p. 16.

⁶⁰⁵ Vid. La propuesta que formula Julio A. Hernández Pliego en relación con el derecho al recurso como garantía individual, *Los recursos ordinarios en el proceso penal*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 101-126. Esta propuesta, pese a referirse a la materia penal, no deja de llamarlos la atención para poder justificar la previsión de los que se establecen para inconformarse por las decisiones de las Comisiones estatales protectoras de los Derechos Humanos. En cualquier caso, tal justificación deriva de argumentos sólidos como, por ejemplo, aquel que señala que “la causa de los Derechos Humanos no es sólo la del o los agraviados, sino la de todos. Si bien directamente uno o pocos son los afectados, indirectamente toda la sociedad resulta vulnerada”, Emilio Rabasa Gamboa, *op. cit.*, p. 16.

⁶⁰⁶ Vid. Cipriano Gómez Lara, *Teoría general del proceso*, México, UNAM, 1976, pp. 293 y ss.; Julio A. Hernández Pliego, *op. cit.*, pp. 53 y ss.

órganos creados para protegerlos, el Estado debe proporcionarles los instrumentos legales para revisar esos actos y decisiones y, en su caso, logren la plena restitución de sus derechos. No resulta vano ningún esfuerzo que se realice en este sentido. Ello como consecuencia de que, por una parte, la protección de los Derechos Humanos constituye un cometido del Estado mexicano previsto constitucionalmente,⁶⁰⁷ de tal suerte que debe inspirar a todas y cada una de las decisiones tomadas por los órganos que se precien de defenderlos. Y por otra parte, como resultado de que también la Carta Magna consagra el derecho a que se administre justicia, el cual obliga a que se emitan resoluciones que, entre otras características, deben ser completas, refiriéndose con ello a “que las leyes deben otorgar a las partes las oportunidades procesales adecuadas para exponer todas sus pretensiones y excepciones”.⁶⁰⁸

Por las razones apuntadas, consideramos acertada la posibilidad de recurrir con que cuentan los agraviados en sus Derechos Humanos.

Ahora bien, para iniciar los comentarios específicos acerca de lo que contempla el a. 65, hay que señalar, primeramente, qué ocurre tras la recepción del escrito por el que se interpone un recurso de impugnación.

Recibido el escrito, la Dirección General de Quejas y Orientación de la Comisión Nacional, en términos del a. 152 del RICNDH, en relación con el 166 del mismo cuerpo legal, lo registrará con un número de expediente, lo turnará a la Visitaduría General que corresponda y remitirá un acuse de recibo al recurrente. Ello salvo que dicho escrito se haya presentado directa —pero erróneamente— ante la Comisión Nacional, en cuyo caso ésta, por así disponerlo el a. 162 del RICNDH, habrá de devolverlo, mediante oficio, al organismo estatal, por ser el encargado, conforme al a. 63 de la LCNDH, de recibirlo de manos de los quejosos.

Una vez llegado el recurso a la Visitaduría General respectiva, un visitador adjunto designado por el titular de la misma lo calificará, pudiéndolo admitir, desechar o dejar pendiente su calificación (aa. 153 y 154 del RICNDH).

⁶⁰⁷ Ello se explica porque “las normas supremas son la síntesis histórica de un pueblo, apuntan la meta hacia donde se dirige y configuran la definición misma de la Constitución que es la norma por la que corren la realidad y la vida”, Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, pp. 22.

⁶⁰⁸ José Ovalle Favela, *Garantías constitucionales del proceso (artículos 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política)*, México, McGraw-Hill, 1996, pp. 291.

Al calificar la impugnación, tal y como dispone el a. 65 de la LCNDH, se analizará su procedencia de inmediato, para lo cual será necesario examinar: 1) los supuestos en que procede consignados, en los aa. 61 de la LCNDH y 159 del RICNDH; 2) los requisitos formales que debe reunir el escrito (descripción de hechos y razonamientos, expresión de agravios, exposición de fundamentos legales, pruebas documentales relacionadas con los agravios y la firma del quejoso o agraviado) referidos en los aa. 62 de la LCNDH, así como 160, fracción II, y 161 del RICNDH; 3) la exigencia de que dicho escrito se interponga directamente ante la Comisión estatal correspondiente recogida en los aa. 63 de la LCNDH y 160, fracción I, del RICNDH, y 4) el plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de que el recurrente hubiere tenido noticia sobre la información definitiva de la autoridad responsable respecto del cumplimiento de la recomendación (aa. 63 de la LCNDH y 160, fracción III, del RICNDH).

Sobre el análisis de la procedencia por parte del visitador adjunto, resalta que éste, conforme al a. 155 del RICNDH, podrá solicitar al organismo local en el que se haya presentado la impugnación o a la autoridad responsable las informaciones que estime necesarias para decidir si lo admite o no. No obstante, el visitador adjunto, con información o sin información proporcionada por la Comisión local o por la autoridad responsable, podrá proponerle al Visitador General desechar la impugnación de plano o, sea, sin más trámite, cuando sea notoriamente improcedente o infundada.⁶⁰⁹

En cuanto a la admisión del recurso de impugnación, cabe hacer notar que en el Reglamento anterior existían exigencias especiales, por ejemplo, si éste versaba sobre una recomendación inicialmente aceptada y cumplida parcialmente por la autoridad responsable, pero que, al transcurrir el tiempo, terminó por incumplirla. Efectivamente, en este supuesto, el a. 163 de dicho ordenamiento exigía que debía estar acreditado, para admitirse el recurso, que el recurrente fuese la misma persona que había presentado la inconformidad ante la Comisión estatal; que la autoridad responsable señalada como tal en el recurso coincidiera con aquella a la que se había dirigido la recomendación,

⁶⁰⁹ Sobre las causas de improcedencia en el juicio de amparo, *vid.* Juventino V. Castro y Castro, *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1974, pp. 362 y ss. Habrá que considerar que algunas de esas causales son orientadoras para determinar los supuestos en los que la CNDH podrá declararse imposibilitada para conocer y resolver los recursos de impugnación y queja presentados.

y que el incumplimiento de ésta se refería y afectaba los hechos violatorios que la motivaron. Si no estaban acreditados estos hechos y la impugnación se admitía, tramitaba y resolvía, la determinación que tomara la Comisión Nacional se apartaría del procedimiento y de la resolución definitiva que diera lugar a la presentación de dicho recurso y, por tanto, éste no sería tal y perdería su sentido. Esto es, la declaración de suficiencia o insuficiencia del cumplimiento de la recomendación podría no involucrar al quejoso o agraviado, ni referirse a las violaciones de los Derechos Humanos que motivaron la recomendación ni tampoco destinarse a la autoridad responsable obligada a cumplirla. Por la misma razón expresada, que se traducía en que la impugnación no se apartara de los sujetos, hechos, procedimientos y determinaciones que la originaron, el segundo párrafo de ese a. también exigía que se verificara, durante la tramitación del recurso, que el quejoso no hubiere alterado los hechos que motivaron la recomendación.

Como precisa el a. que se está examinando, el trámite inmediato a la admisión del recurso de impugnación radica en correr traslado del mismo al organismo estatal o a la autoridad responsable, solicitándoles, según sea el caso, que remitan un informe en un plazo máximo de 10 días naturales. En este informe, que es distinto al que se refieren los aa. 62 de la LCNDH y 164 del RICNDH, podrán expresar alegatos y exponer los fundamentos que motivaron y justifican su conducta, así como remitir las constancias que estimen conducentes para demostrar sus alegatos.

La consecuencia de la falta de remisión del informe o su presentación inoportuna respecto a la tramitación del recurso de impugnación consiste en que se presumirán ciertos los hechos consignados en el escrito de impugnación, salvo que haya pruebas que desvirtúen su existencia.

El último párrafo del a. en comento establece, como se expuso al inicio de este comentario, los lineamientos a tener en cuenta para resolver el recurso de impugnación. Por ello, y de acuerdo con lo dispuesto en el a. 42 de la LCNDH, será la documentación del expediente la base para examinar la legalidad de la recomendación recurrida o la conducta de la autoridad responsable respecto al cumplimiento de la que se le hubiese dirigido. La mención a la legalidad, a nuestro parecer, conduce principalmente, en lo que atañe al cumplimiento dado a la recomendación por parte de la autoridad, al examen de las posibles causas de justificación que ésta haya alegado y probado en su informe para incumplirla o, bien, a la falta de fundamentos para exigir su acatamiento.

Por último, la posibilidad —excepcional— de que se abra un periodo probatorio para que cualquiera de las partes inmersas en el recurso de impugnación ofrezcan las evidencias que consideren pertinentes es, como se puede constatar, una facultad discrecional del Visitador General. Esta discrecionalidad deberá depender de la necesidad que exista de apreciar otras evidencias —distintas a las que obran en el expediente— para poder resolver la impugnación.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 42 y 61 al 63
RICNDH: aa. 152 a 155, 159 a 161 y 166

Bibliohemerografía

- CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1974.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, UNAM, 1976.
- HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A., *Los recursos ordinarios en el proceso penal*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.
- MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del proceso (artículos 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política)*, México, McGraw-Hill, 1996.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

José Antonio Bernal Guerrero

ARTÍCULO 66. (*Formas de resolución de los recursos de impugnación*)

Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, en el cual deberá pronunciarse por:

- a) La confirmación de la resolución definitiva del Organismo local de Derechos Humanos;
- b) La modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará, a su vez, una Recomendación al Organismo local;
- c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el Organismo Estatal respectivo;
- d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del Organismo Estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

COMENTARIO

El a. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la existencia de un organismo protector de los Derechos Humanos. Asimismo, prevé el establecimiento de organismos de la misma naturaleza en cada uno de los Estados integrantes de la Federación y del Distrito Federal, a efecto de que cada entidad federativa cuente con un órgano encargado de la protección de los Derechos Humanos de los pobladores de dicha entidad federativa.

Dichas Comisiones estatales se han creado tomando como modelo en cuanto a sus normas, organización y funcionamiento a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El último párrafo de dicho precepto constitucional establece una instancia de alzada para que la CNDH pueda conocer de las inconformidades que se presentan en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las entidades federativas.

En virtud de la importancia de la materia, la actividad de estos organismos está subordinada al control que sobre estas actividades puede ejercer la Federación.

Del estudio de los cuerpos legislativos que regulan esta materia en las 32 entidades federativas de nuestro país, se desprende que la mayor parte de dichos cuerpos normativos le dejan la puerta abierta a los particulares para que puedan interponer recursos, ya sea en contra de las resoluciones que dicten estos organismos, por la insuficiencia en el cumplimiento que algunas autoridades puedan dar a las recomendaciones emitidas por los mismos, o incluso en contra de las mismas recomendaciones que emitan, cuando resulte inminente que se han violado los derechos del quejoso. La mayor parte de dichas legislaciones contienen un capítulo de “recursos”, en el que remiten para la tramitación de los mismos a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

A este respecto, el a. 61 de la LCNDH establece que:

El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de la Recomendaciones emitidas por los citados Organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios Organismos Estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados Organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

La regulación de este recurso nos parece una herramienta sumamente positiva para lograr la eficiente protección de los Derechos Humanos, ya que permite mantener la unidad de criterios por lo que respecta a la forma, términos y medios de salvaguardar los Derechos Humanos, consolidando así los principios de objetividad, certeza y seguridad jurídica.

En el ámbito del derecho internacional, encontramos que diversos sistemas jurídicos mantienen regulaciones similares a la establecida por nuestra Constitución en el campo de los Derechos Humanos, tal es el caso de la figura del “Defensor del Pueblo” en España, institución prevista en los estatutos de autonomía y en leyes aprobadas por comunidades autónomas en España. La relación que guardan dichas comunidades autónomas con la figura del De-

fensor del Pueblo se asemeja en alto grado a la regulación que emite nuestra Constitución referente a las Comisiones estatales de Derechos Humanos con la Comisión Nacional.

Del contenido de la “Ley 36/1985”, se desprende la facultad del Defensor del Pueblo de supervisar la actividad de los órganos de la administración pública estatal que radiquen en el territorio de las diversas comunidades autónomas; el Defensor del Pueblo podrá contar con la colaboración del comisionado parlamentario, a efecto de cumplir con sus gestiones de una manera más eficaz e incluso recibirá de él las quejas que le hubieran remitido en relación con la actividad de los órganos de dicha administración. Asimismo, el Defensor del Pueblo podrá informar al comisionado parlamentario autonómico del resultado de sus gestiones, consolidándose así el control que el Defensor del Pueblo tiene sobre los comisionados parlamentarios de las comunidades autónomas españolas.

Resulta obvia la relación que esta institución guarda con el recurso de impugnación objeto de este estudio.

Por lo que hace al a. que nos ocupa, cabe mencionar que no ha sufrido modificación alguna desde la publicación de la LCNDH, el 29 de junio de 1992.

Acorde con la LCNDH, el recurso de impugnación procede exclusivamente ante la Comisión Nacional, contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de Derechos Humanos; así como contra la insuficiencia en el cumplimiento por parte de las autoridades locales de las recomendaciones emitidas por dichos organismos y en casos de excepción de las inconformidades que presenten los quejosos en contra de las recomendaciones emitidas por dichos organismos estatales cuando sea evidente la violación de los Derechos Humanos cometida durante la tramitación del procedimiento.

El mismo ordenamiento establece que las resoluciones y demás actos públicos realizados por la Comisión Nacional en el ejercicio de sus funciones son en razón de su importancia y naturaleza, de suyo inimpugnables. De lo anterior se desprende que el Organismo Nacional es de única instancia respecto de las infracciones a los derechos fundamentales atribuidas a autoridades federales, sobre las cuales tiene plena competencia acorde con sus atribuciones, y de segunda instancia por lo que respecta a las actuaciones de los organismos estatales en los supuestos analizados en el párrafo precedente.

El a. objeto de nuestro estudio establece que una vez agotada la tramitación del recurso, la Comisión Nacional deberá resolver sobre el mismo en un plazo

que no excederá de 60 días hábiles. A efecto de esclarecer el alcance de este precepto legal, consideramos pertinente hacer una somera descripción de las etapas que conforman la tramitación del recurso de impugnación.

La LCNDH establece que el recurso de impugnación deberá presentarse por escrito ante el organismo estatal de protección de Derechos Humanos que lo hubiere formulado, dentro de los 30 días naturales siguientes a aquél en que el recurrente tuvo conocimiento de la recomendación que quiere impugnar. Asimismo, advierte que en caso de que el promovente presente directamente el recurso de impugnación ante la Comisión Nacional, ésta tendrá que remitir el recurso mediante oficio, al organismo estatal, en un plazo que no excederá de 15 días. Una vez que la Comisión reciba el recurso de impugnación examinará su procedencia, pudiendo resolver la admisión o desechamiento de dicho recurso por considerarlo improcedente o infundado. En caso de que dicho recurso sea admitido, se deberá correr traslado del mismo a la autoridad u organismo estatal contra el que se hubiere interpuesto, los cuales tendrán como plazo máximo 10 días naturales para remitirle a la Comisión Nacional un informe fundando que justifique su conducta, anexando las constancias que justifiquen la misma. Para el caso de que dicho informe no se presente en el tiempo establecido por la LCNDH, se presumirán ciertos los hechos señalados en el recurso de impugnación, salvo prueba en contrario, por parte de quien incurrió en dicha omisión. De acuerdo con la documentación respectiva, la Comisión Nacional examinará la legalidad de la recomendación del organismo local o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado.

La LCNDH le otorga un término de 60 días naturales a la Comisión Nacional para que resuelva los recursos de impugnación que le presenten. A este respecto, opinamos que dicho término, responde esencialmente a la necesidad de que la Comisión Nacional cuente con un lapso de tiempo prudente, a efecto de resolver en forma pausada y profunda el asunto en cuestión. Es así como el legislador se asegura de que se cumpla con uno de los pilares de todo Estado de Derecho que es el correcto funcionamiento de todos los órganos de la administración pública, ya que la Comisión Nacional, aun cuando es un organismo autónomo, puede considerarse para efectos de su organización como un órgano de la administración pública. Consideramos que nuestros legisladores establecieron este lapso de tiempo por considerarlo suficiente para lograr dicha finalidad, sin incurrir en un término excesivo que pueda atentar

contra los principios de inmediatez y rapidez que consagra la propia LCNDH, en concordancia con las demás legislaciones procedimentales que conforman nuestro derecho positivo mexicano.

Acorde con el texto de la ley, la Comisión Nacional puede resolver el recurso de impugnación en diversos sentidos. En primer lugar puede optar por modificar la propia Recomendación, caso en el formulará, a su vez, una Recomendación que deberá seguir el Organismo estatal de Derechos Humanos. A efecto de que la Comisión pueda estar en posibilidad de realizar dicha modificación, la LCNDH, señala cuáles son las atribuciones de la Comisión, mismas que pueden resumirse en la protección de los Derechos Humanos, a nivel nacional. Esto da lugar a propuestas hechas por la Comisión Nacional a las autoridades del país; propuestas relativas a cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que traigan aparejada una mejor protección de los derechos de los ciudadanos.

Proteger los Derechos Humanos puede traducirse en un respeto hacia ellos; es decir, evitar cualquier acto que signifique su violación. De igual manera, en caso de que exista un acto considerado violatorio de los mismos, que éste haya sido denunciado; la Comisión Nacional, en ejercicio de sus atribuciones se encargará de reparar la violación, cumpliendo en la medida de lo posible, con los principios de a los que ya hemos hecho mención en otra parte de este estudio, que son inmediatez, concentración y rapidez, consagradas en la ley de la materia.

De lo anterior se deduce la posibilidad que tiene la Comisión de confirmar la resolución definitiva del Organismo local, para el caso de que de la tramitación del recurso en cuestión se desprenda que dicha resolución fue emitida conforme a derecho, sin haber resultado en forma alguna violados los derechos del quejoso.

Por lo que respecta a la declaración de suficiencia o, en su caso, de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el Organismo estatal respectivo; la Comisión Nacional formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

La insuficiencia en el cumplimiento de una Recomendación local emitida por un organismo estatal dedicado a la protección de los Derechos Humanos equivale a un cumplimiento deficiente e insatisfactorio de la misma. Para

determinar la insuficiencia en el cumplimiento, cabe recordar que los organismos locales, así como la propia Comisión Nacional, tienen la obligación de cumplir con los fines que contemplan la LCNDH y nuestra Constitución en su a. 102, apartado B.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 102, apartado B; 124, y 133

LCNDH: aa. 4o., 6o., 61 a 65

RICNDH: aa. 159 a 167

Criterio del Poder Judicial Federal:

Rubro: Legislaciones Federal y local, entre ellas no existe relación jerárquica, sino *competencia* determinada por la Constitución; Instancia: Tercera Sala; Fuente: Apéndice de 1995; Parte: Tomo I, Parte SCJN; Tesis: 186; p. 185; Época: Octava época.

Bibliohemerografía

Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1993.

JULIO ESTRADA, Alexei, *El Ombudsman en Colombia y en México, una perspectiva comparada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos en Guatemala, 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990.

Luis García López-Guerrero

TÍTULO IV
DE LAS AUTORIDADES Y LOS SERVIDORES
PÚBLICOS

CAPÍTULO I
Obligaciones y colaboración

ARTÍCULO 67. (*Obligación de proporcionar información*)

De conformidad con lo establecido en la presente Ley, las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido.

En los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 3o. de la Ley tratándose de las inconformidades previstas en el último párrafo del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades locales y municipales correspondientes deberán proporcionar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la información y datos que ésta les solicite, en los términos de la presente Ley.

COMENTARIO

Las facultades que la Constitución establece de manera específica, en el apartado B del a. 102, a la CNDH únicamente pueden llevarse a cabo a través de la investigación correspondiente, realizada por medio del procedimiento establecido en la LCNDH y en el RICNDH y tiene como finalidad verificar la existencia de

posibles violaciones a los derechos fundamentales que reconoce el orden jurídico mexicano. La forma de lograr este objetivo es con la obtención de datos y la información correspondiente que deben proporcionar a la Comisión Nacional las autoridades involucradas en la presunta violación a los Derechos Humanos, o en materia de las inconformidades a que alude el último párrafo del a. 102, apartado B, para estar en posición de establecer si se han violado o no dichos derechos y, de ser pertinente, proceder a emitir la recomendación correspondiente.

La información requerida a las autoridades integra la prueba y ésta formará parte medular de los razonamientos de motivación y fundamentación que como exigencia constitucional se ha establecido en el a. 16, habida cuenta que la CNDH debe respetar y someterse a las disposiciones de la norma fundamental, toda vez que si bien es cierto que este Organismo Nacional no tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo, pues éste es improcedente en relación con las recomendaciones que emita, la Comisión Nacional debe respetar las normas constitucionales, sobre todo aquellas que establecen los Derechos Humanos cuya protección tiene encomendada. Resultaría contradictorio sostener que la CNDH, como garante de los derechos fundamentales, no se sujetara a éstos, si se considera que una recomendación puede afectar o significar, en alguna medida, un acto de molestia al titular de un órgano del Estado.

El a. que se comenta impone a las autoridades y a los servidores públicos de carácter federal la obligación de cumplir con las peticiones de datos y de información que les haga la Comisión Nacional, en el entendido de que el contenido de la información deberá ajustarse estrictamente a la solicitud hecha por ésta, en términos de los dispuesto por los aa. 34, 38, 39 y 43 de la LCNDH y 99, 101, 104, 107, 112, 113 y 114 del RICNDH. Es conveniente señalar el ámbito personal de validez de la norma en comento la cual no sólo se refiere a las autoridades y servidores públicos de carácter federal, sino que también comprende adicionalmente a todas aquellas autoridades y servidores públicos involucrados en los asuntos de la Comisión Nacional, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar datos o información pertinente, como expresamente lo dispone el a. objeto de comentario.

Merece ser señalado que *los informes que obligatoriamente deben proporcionarse deben concordar exactamente con el contenido de la petición de la Comisión Nacional*. Los informes proporcionados constituyen elementos probatorios que la CNDH utilizará para constituir la debida motivación de sus recomendaciones, las que deben encontrarse además, debidamente funda-

mentadas mediante la cita expresa de los preceptos constitucionales violados que entrañan de manera necesaria la violación de los derechos fundamentales materia de la queja correspondiente, atento a lo dispuesto por los aa. 41 y 42 de la LCNDH y 140 y 132 del RICNDH.

Es conveniente destacar el carácter cuasi jurisdiccional que establece el último párrafo del apartado B del a. 102 constitucional al otorgarle a la Comisión Nacional la competencia para funcionar como órgano de segunda instancia respecto de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las entidades federativas cuando se presenten inconformidades respecto de su actuación o de sus determinaciones. El segundo párrafo del a. 67 que se comenta establece la misma obligación de rendir informes y proporcionar los datos que solicite la Comisión Nacional a las Comisiones estatales y a las autoridades locales y municipales correspondientes.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B
LCNDH: aa. 34, 38, 39, 42, 43, 62 y 65

RICNDH: aa. 99, 100, 101, 104, 107, 109, 112, 113, 114, 132, 140, 170
y 171

Criterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sus recomendaciones no tienen el carácter de actos de autoridad para efectos del juicio de amparo. Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Amparo en revisión 590/98. Ernesto Pérez Munive. 11 de febrero de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Filiberto Méndez Gutiérrez. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos. *Vid. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 223, tesis P. XCVII/98, de rubro “Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es improcedente el amparo en contra de la declaratoria de incompetencia para conocer de una denuncia de violación a Derechos Humanos, por no ser un acto de autoridad”.

Bibliohemerografía

CARPIZO, JORGE, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1998.

———, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.

López Chava r r í a , José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

Mad r a z o , Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Ra b a s a Gamboa , Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Victoria Adato Green

ARTÍCULO 68. (*Información o documentación reservadas*)

Las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión Nacional y expresarán las razones para considerarla así. En ese supuesto, los Visitadores Generales de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación, que se manejará en la más estricta confidencialidad.

COMENTARIO

La CNDH, de acuerdo con lo dispuesto por el apartado B del a. 102 constitucional tiene como tarea primordial, conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que vulneren los Derechos Humanos, en tal virtud, debe realizar la investigación no jurisdiccional de las quejas que recibe, mediante la comprobación e integración del expediente de queja, allegándose los datos que fueren necesarios, para ello solicitará a las autoridades y servidores públicos

federales, locales y municipales, que le proporcionen la información o documentación que le permita verificar si existe o no la violación a los derechos fundamentales, conforme a lo previsto por los aa. 101 y 104 del RICNDH, información que, de acuerdo con el a. 34 de la LCNDH, deberán presentar en un plazo máximo de 15 días naturales, mismo que podrá reducirse en los casos considerados urgentes.

Una vez admitida la instancia, y hecho del conocimiento de las autoridades contra quienes se interpuso la queja o reclamación y apercibidas de que la falta de rendición del informe o de la documentación que la apoye, así como el retraso injustificado de su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario. Las autoridades deberán presentar su informe en el que harán constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, y en su caso, el motivo que les impide proporcionarlos, señalando elementos suficientes que permitan determinar que el conocimiento de esta información se estima de “carácter reservado”, según lo dispuesto en el a. en comento, supuesto en el que, los Visitadores Generales tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, teniendo en consideración que el carácter reservado de la información no entorpezca el debido ejercicio de las funciones de las autoridades que la proporcionen y tampoco se oponga a la persona sobre la cual verse dicha información, en cuyo caso deberá identificarse debidamente.

La expresión “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, contenida en el a. 6o. constitucional, atribuye al Estado la función de asegurar la recepción de una información oportuna, objetiva y plural. Cabe aclarar, que el derecho a la información abarca tanto la actividad profesional como el derecho fundamental de acceder a ella; el responsable de esta información está obligado al secreto profesional de la misma y, al deber de guardarla, obligaciones que subsistirán aún después de finalizar sus funciones como servidor público.

La autoridad responsable de proporcionar la información debe, en su caso, mencionar todos los elementos que le impidan proporcionarla, por considerarla de carácter reservado de acuerdo a las siguientes excepciones:

- a) Los actos protegidos en interés de terceros: aseguran la discreción sobre los documentos administrativos de carácter nominativo a fin de salvaguardar

la vida privada, los datos familiares y médicos, todo lo relativo a los informes comerciales, a la propiedad industrial y a la propiedad intelectual.

b) Los secretos protegidos en beneficio del interés público: en materia de orden público, seguridad del Estado, salud pública.⁶¹⁰

La Comisión Nacional para el cumplimiento de los fines relacionados con sus funciones legítimas, podrá solicitar se le proporcione la información que será utilizada en la más estricta confidencialidad y, únicamente para documentar las evidencias en un expediente sujeto a investigación tal como lo establece el a. 115 del RICNDH.

Y, si bien es cierto que la información en poder del Estado es pública a excepción de la información reservada, también lo es, que la Comisión Nacional en ejercicio de sus atribuciones necesita conocer la información y documentación, aun cuando se considere de carácter reservado, para así estar en posibilidad de determinar si efectivamente hubo o no violación a los derechos fundamentales del quejoso y cumplir así con su función garante.

La falta de colaboración de las autoridades administrativas con los funcionarios de la Comisión Nacional, podrá ser motivo de la presentación de una protesta ante su superior jerárquico en su contra, independientemente de la responsabilidad administrativa a que haya lugar y de la solicitud de amonestación referida en el a. 73 de la LCNDH, en relación con el a. 114 del RICNDH.

La Suprema Corte interpretó el derecho a la información como una garantía individual; confirmó la obligación del Estado de informar verazmente, y mencionó que, como toda garantía, se haya sujeta a limitaciones o excepciones que se sustentan en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, dando origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce como “reserva de información” o “secreto burocrático”, como son los actos protegidos en interés de terceros, con el fin de asegurar la discreción sobre los documentos administrativos de carácter nominativo.

Al efecto en la Controversia Constitucional 26/99, suscitada como consecuencia de la intervención bancaria por parte del Estado, menciona que:

⁶¹⁰ Alberto Blanco-Urbe Quintero, “El derecho a la información y el acceso a los documentos administrativos”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 48, octubre-diciembre de 1991, p. 48.

El único requisito de procedibilidad para que se proporcione la información y documentación requerida para la elaboración de auditorías a las personas encargadas para ello, es que la institución banca múltiple requerida se encuentre dentro de los supuestos, es decir, se encuentre intervenida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o hubiese participado de los programas de saneamiento financiero mediante operaciones a la compra de cartera vencida, sin que importe el tipo de información, documentación o acto jurídico que se requiera, sólo interesa que la institución bancaria se ubique en los supuestos antes referidos.

Y agrega que:

El artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito constituye un derecho subjetivo atribuido exclusivamente a los usuarios del Servicio Bancario, o sea, se instituye para evitar que se hagan públicas o del conocimiento de terceros situaciones económicas que se ubican en el ámbito de la privacidad, máxime que el patrimonio del fideicomiso es únicamente de afectación, no formando parte del patrimonio de la propia institución bancaria, por lo que no le es dable dicha facultad al interventor del Banco Unión, Sociedad Anónima, para impedir la remisión de la información solicitada, dado que para el presente caso en concreto, la institución de crédito se rige por las disposiciones de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, incluyendo sus artículos transitorios, que constituyen el ordenamiento jurídico especial, que limita y restringe el sentido y alcance de la norma general contenida en la Ley de Instituciones de Crédito.

De igual manera con el fin de salvaguardar la vida privada, los datos familiares y médicos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis aislada sostiene que:

Los documentos, datos e informes que los trabajadores, patrones y demás personas proporcionen al Instituto Mexicano del Seguro Social, en cumplimiento de las obligaciones que les impone la ley relativa son estrictamente confidenciales y no pueden comunicarse o darse a conocer en forma nominativa e individual.

Criterio que no sólo aplica al Instituto Mexicano del Seguro Social, sino a todas aquellas dependencias y entidades de la administración pública federal y local, así como a organismos privados que conozcan datos o información

relativa a los expedientes clínicos de un paciente que recibió atención médica en alguna de las instituciones mencionadas.

Una excepción más es todo lo relativo a los informes: comerciales, de la propiedad industrial o de la propiedad intelectual, porque de tal obligación se deriva la prohibición para las autoridades de dar a conocer la información comercial que debe ser mantenida en secreto para no afectar los intereses del productor o exportador, en virtud de que la obligación de mantener la confidencialidad de la información comercial, que se obtenga en el procedimiento de verificación del origen y elaboración de los productos no viola la garantía de legalidad que establece el a. 16 de la Constitución.

Por cuanto a los secretos protegidos en beneficio del interés público: en materia de orden público, seguridad del Estado y salud pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis aislada en materia penal aduce: que durante la fase de averiguación previa, el Ministerio Público se obliga a respetar el derecho de petición de las partes, consagrado en el a. 8o. de la Constitución, y por consiguiente a notificarles los acuerdos correspondientes, excluyendo las actuaciones que por su naturaleza deben permanecer en reserva, a fin de no entorpecer su actividad investigadora y persecutora de delitos.⁶¹¹

Cabe mencionar que el derecho a la información, el dato o su conocimiento es un “bien” objeto de regulación jurídica, que se consagra en los derechos de expresión, de información y a la intimidad que las declaraciones de Derechos Humanos universalmente ratificadas, así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen.

El derecho positivo mexicano cuenta con ordenamientos jurídicos que contienen diversas normas que regulan y protegen el buen uso que se da a la información recibida y sancionando su mal uso, sin embargo, es evidente que existen lagunas que deben ser subsanadas con una legislación que especifique la forma en que deberá ser proporcionada la información, en el caso de que ésta sea solicitada por aquellas instituciones encargadas de vigilar que no se vulneren los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Es innegable que los Estados, para alcanzar un óptimo nivel de transparencia en el ejercicio de las funciones públicas, precisan de la construcción,

⁶¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. VIII, diciembre de 1998, Tesis XXII.1º.9 P, p. 1071.

promoción y apoyo del derecho de acceder y proporcionar información; que incluye especialmente la información del Estado, puesto que con ésta se genera confianza entre todos los miembros de la sociedad para saberse y sentirse informados de las acciones que se derivan directamente de las decisiones de sus gobernantes.

Al hacer una evaluación retrospectiva de la situación en nuestro país, se puede afirmar que el acceso a la información puede comprometer intereses generales o intereses difusos, ya que el conocimiento de la información por cualquier persona, acarrearía la violación de las garantías individuales previstas en nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 6o., 102, apartado B
LCNDH: aa. 34, 38, 39, 43, 48, 69, 70, 71, 72, 73
RICNDH: aa. 99, 100, 101, 102 104, 106, 107, 109, 112, 114 y 115

Instrumentos internacionales

Declaración Universal de Derechos Humanos: aa. 9o., 12, 22, 25.1
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: aa. IV, IX, XI, XVI, XVIII, XXIV
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: aa. 9.1.2, 17.1, 17.2
Convención Americana sobre Derechos Humanos: aa. 7o., 11, 24

Criterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Comisión Estatal de Derechos Humanos en el Estado de Sonora. Principios de reserva y confidencialidad. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el catorce de octubre en curso, aprobó, con el número CXXIII/1996, la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México Distrito Federal catorce de octubre de mil novecientos noventa y seis.

Rubro: Derecho a la información. Su ejercicio se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrado hoy veintiocho de marzo en curso, aprobó, con el número LX/2000, la tesis aislada que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.

Rubro: Garantías individuales (derecho a la información). Violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. La configura el intento de lograr la impunidad de las autoridades que actúan dentro de una cultura del engaño, de la maquinación y del ocultamiento, por infringir el artículo 6o. También constitucional. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número LXXXIX/1996, la tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

Rubro: Derecho a la información. El artículo 22 de la Ley del Seguro Social no lo viola al establecer la confidencialidad de los documentos, datos e informes proporcionados al Instituto relativo, ya que permite proporcionarlos para juicios y procedimientos legales. El Tribunal en Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiocho de marzo en curso, aprobó con el número XLVII/ 2000, la tesis aislada que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de marzo de dos mil.

Rubro: Copias en el juicio de amparo, cuando no procede requerir su expedición a las autoridades. *Vid.*: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 58, página 13, tesis por contradicción 1a./J.7/92.

Bibliohemerografía

BLANCO-URIBE QUINTERO, AIBERIO, “EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 48, octubre–diciembre de 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3a. ed., México, CNDH, 2001.

Decreto constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, CNDH, 1999.

- FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERANO, *El derechos acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- Fer r a j o l i, Luigi, *Derechos y garantías*, Madrid, Trota, 2001.
- Fer r e i r a Rubio, Delia Matilde, *El derecho a la intimidad*, Buenos Aires, Universidad, 1982.
- Méj a n, Luis Manuel, *El derecho a la intimidad y la informática*, México, Porrúa, 1994.
- Mur i l l o De La Cueva, Pablo Lucas, *El derecho a la autodeterminación informativa*, Madrid, Tecnos, 1990.
- , *Informática y protección de datos personales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Or t i V a l l e j o, Antonio, *Derecho a la intimidad e informática*, Granada, Comares, 1994.
- Ruiz Miguel, Carlos, *El derecho a la protección de la vida privada en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos*, Madrid, Civitas, 1994.
- Souvir ó n, José María, “En torno a la juridificación del poder informativo del Estado y el control de datos por la administración”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, Guipuzcoa, núm. 40, septiembre-diciembre de 1994.
- Va l e r o s Tor r i j o s, Julián y López Pel l i c e r, José Antonio, “Algunas consideraciones sobre el derecho a la protección de los datos personales en la actividad administrativa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, Guipuzcoa, núm. 59, enero-abril de 2001.
- Vel á z q u e z Ba u t i s t a, Rafael, *Protección jurídica de datos personales automatizados*, Madrid, Colex, 1993.
- Zúñiga Ur b i n a, Francisco, “Derecho a la intimidad y hábeas data (del recurso de protección al hábeas data)”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Lima, núm. 51, diciembre de 1997.

Publicaciones electrónicas

- GONZÁLEZ SCHMAL, JESÚS, “ACCESO A LA INFORMACIÓN”, UNIVERSIDAD SAIESIANA, [HTTP://MORGAN.IAA.UNAM.MX/USR/HUMANIDADES/226/COLUMNAS/GONZALEZSCH](http://morgan.iaa.unam.mx/user/HUMANIDADES/226/COLUMNAS/GONZALEZSCH)

Proyecto de Ley del acceso ciudadano a los documentos públicos – Nicaragua, (Medios y Libertad de Expresión en las Américas), <http://www.icfj.org/libertad-prensa/proyectonicaragua.html>

Proyecto de Ley derecho a la información y acción de “Habeas Data”, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Repartido núm. 114, mayo de 2000, <http://www.espectador.com/principal/documentos/doc0112031.htm>

Quintanilla Schmidt, Carlos, Información vs. Corrupción “Abriendo el acceso a la información pública en El Salvador”, <http://www.probidad.org/local/cac/vice.html>

Saldaña Pérez, Lucero, “Ejercicio de la Ciudadanía plena”, Grupo Parlamentario Partido Revolucionario Institucional, <http://pri.senado.gob.mx/csocal/Articulos/2002/Abril/22abr20021sp.html>

Victoria Adato Green

ARTÍCULO 69. (Convenios de colaboración con autoridades para la recepción de quejas)

En los términos previstos en la presente ley, las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales, colaborarán dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sin perjuicio de las atribuciones legales que correspondan a los Organismos Estatales de protección de los Derechos Humanos, la Comisión podrá celebrar convenios o acuerdos con dichas autoridades y servidores públicos para que puedan actuar como receptores de quejas y denuncias de competencia federal, las que remitirán a la Comisión Nacional por los medios más expeditos.

COMENTARIO

Introducción

Este a. otorga la facultad a la CNDH para firmar convenios con autoridades o servidores públicos federales, locales o municipales como receptores quejas en materia de Derechos Humanos.

I. Antecedentes

En la fracción I del a. 5o. del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, como facultad del Presidente de la CNDH se establecía: “Ejercer las atribuciones que este Decreto confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las demás autoridades que resulten competentes”; sin embargo, no tenía la posibilidad de firmar convenios para la recepción de quejas, en ese sentido señalaba la fracción IV del mismo a.: “Definir las políticas y lineamientos de coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los Derechos Humanos”.

El a. en comento pertenecía al 38 del anteproyecto de Ley Orgánica de la CNDH presentado por la propia CNDH, en su exposición de motivos sólo mencionaba que el capítulo que regulaba las obligaciones y colaboración de las autoridades es esencial “para las propias actividades, como se advierte en la práctica de organismos similares”.

El cual finalmente quedó aprobado como se encuentra redactado ahora y no ha sufrido reforma alguna.

II. Autoridades con las que se pueden realizar convenios de colaboración

Una lectura cuidadosa del a. nos indicaría que las autoridades con las que la CNDH puede firmar convenios son todas las autoridades o servidores públicos federales, locales o municipales, salvo los Organismos Locales de Derechos Humanos, lo cual es obvio ya que los procedimientos están regulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esta Ley y en el RICNDH, así como en las propias leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los cuales son de orden público.⁶¹²

La finalidad del a. es clara, la CNDH no tiene recursos suficientes para tener oficinas en las principales ciudades del país, de hecho, es de las pocas autoridades federales que no tiene delegaciones en los Estados de la República (como el Banco de México que por su función central no las necesitaría), lo cual no

⁶¹² *Vid.* comentario al a. 1o.

es lo óptimo para los casos urgentes y para cumplir con los principios de inmediatez, concentración y rapidez a que se refiere el a. 4o. de la LCNDH.⁶¹³

Sin embargo, la Comisión Nacional consciente de ello ha firmado en esta administración convenios con algunos Organismos locales de Derechos Humanos, entre ellos:⁶¹⁴

1. Con la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur, firmado el 21 de abril de 2001

El objetivo de este convenio general de colaboración es conjuntar acciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, para diseñar y ejecutar programas de capacitación, formación y divulgación en materia de Derechos Humanos, así como para coordinarse en la atención y remisión de las quejas que, siendo competencia de la otra parte, sean presentadas en sus oficinas, *autorizándose a la Comisión Estatal para que, al recibir una queja en la que estén involucradas autoridades federales, preventivamente y en casos urgentes, efectúe todos los actos que tengan como objeto la solución del conflicto planteado, dar fe de los hechos y solicitar a la autoridad señalada como responsable la adopción de medidas precautorias o cautelares indispensables para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o daños de difícil o imposible reparación.*

2. Con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, signado el 20 de septiembre de 2001

La finalidad de este convenio general de colaboración es conjuntar acciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, para diseñar y ejecutar programas de capacitación, formación y divulgación en materia de Derechos Humanos, así como para coordinarse en la atención y remisión de las quejas que, siendo competencia de la otra parte, sean presentadas en sus oficinas, *autorizándose a la Comisión Estatal para que, al recibir una queja en la que estén involucradas autoridades federales, preventivamente y en casos urgentes, efectúe todos los actos que tengan como objeto la solución del conflicto planteado,*

⁶¹³ Vid. comentario al a. 4o.

⁶¹⁴ Los siguientes Convenios se encuentran en las pp. 13 a 19 del *Informe de actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001.*

dar fe de los hechos y solicitar a la autoridad señalada como responsable la adopción de medidas precautorias o cautelares indispensables para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o daños de difícil o imposible reparación.

3. Con la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco, signado el 1 de octubre de 2001

La finalidad de este convenio general de colaboración es conjuntar acciones, en el ámbito de competencias de cada institución participante, para diseñar y ejecutar programas de capacitación, formación y divulgación en materia de Derechos Humanos, así como para coordinarse en la atención y remisión de las quejas que, siendo competencia de la otra parte, sean presentadas en sus oficinas, *autorizándose a la Comisión Estatal para que, al recibir una queja en la que estén involucradas autoridades federales, preventivamente y en casos urgentes, efectúe todos los actos que tengan como objeto la solución del conflicto planteado*, dar fe de los hechos y solicitar a la autoridad señalada como responsable la adopción de medidas precautorias o cautelares indispensables para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o daños de difícil o imposible reparación.

4. Con la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, suscrito el 4 de octubre de 2001

Mediante este convenio general de colaboración las partes se obligan a conjuntar acciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, para diseñar y ejecutar programas de capacitación, formación y divulgación en materia de Derechos Humanos, así como para coordinarse en la atención y remisión de las quejas que, siendo competencia de la otra parte, sean presentadas en sus oficinas, *autorizándose a la Comisión Estatal para que, al recibir una queja en la que estén involucradas autoridades federales, preventivamente y en casos urgentes, efectúe todos los actos que tengan como objeto la solución del conflicto planteado*, dar fe de los hechos y solicitar a la autoridad señalada como responsable la adopción de medidas precautorias o cautelares indispensables para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o daños de difícil o imposible reparación.

5. Con la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, firmado el 29 de octubre de 2001

En este convenio general de colaboración ambas partes se comprometen a conjuntar acciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, para diseñar y ejecutar programas de capacitación, formación y divulgación en materia de Derechos Humanos, así como para coordinarse en la atención y remisión de las quejas que, siendo competencia de la otra parte, sean presentadas en sus oficinas, *autorizándose a la Comisión Estatal para que, al recibir una queja en la que estén involucradas autoridades federales, preventivamente y en casos urgentes, efectúe todos los actos que tengan como objeto la solución del conflicto planteado*, dar fe de los hechos y solicitar a la autoridad señalada como responsable la adopción de medidas precautorias o cautelares indispensables para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o daños de difícil o imposible reparación.

6. Con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, signado el 12 de diciembre de 2001

El objetivo de este convenio es conjuntar acciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, para diseñar y ejecutar programas de capacitación, formación y divulgación en materia de Derechos Humanos, así como para coordinarse en la atención y remisión de las quejas que, siendo competencia de la otra parte, sean presentadas en sus oficinas, *autorizándose a la Comisión Estatal para que, al recibir una queja en la que estén involucradas autoridades federales, preventivamente y en casos urgentes, efectúe todos los actos que tengan como objeto la solución del conflicto planteado*, dar fe de los hechos y solicitar a la autoridad señalada como responsable la adopción de medidas precautorias o cautelares indispensables para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o daños de difícil o imposible reparación.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B

Bibliohemerografía

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe de actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001*, México, CNDH, 2002.

Luis García López-Guerrero

CAPÍTULO II

De las responsabilidades de las autoridades y servidores públicos

ARTÍCULO 70. *(Responsabilidad penal y administrativa)*

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

COMENTARIO

Introducción

El a. 70 de la LCNDH trata sobre la responsabilidad penal y administrativa de las autoridades y servidores públicos durante la tramitación de quejas, presentadas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos y de inconformidades, presentadas por acción o inacción de los organismos locales de Derechos Humanos.

Dentro del marco de la legislación mexicana los conceptos de autoridad y de servidor o funcionario público se entienden de la siguiente manera:

Gabino Fraga afirma que:

Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a

éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.⁶¹⁵

Los aa. 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 212 del Código Penal Federal (CPF) y 256 Código Penal para el Distrito Federal (CPDF), definen al servidor público como toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Dentro de estas categorías están incluidos el titular del Poder Ejecutivo y los Gobernadores de las entidades federativas; los representantes de elección popular tanto del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como de las legislaturas locales; los miembros del Poder Judicial Federal, del Poder Judicial del Distrito Federal y magistrados de los Tribunales de Justicia locales, los miembros de los Consejos de la Judicatura Federal y locales; los funcionarios y empleados del Instituto Federal Electoral y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

I. Antecedentes

Pueden considerarse como antecedentes de este a., el Proyecto de la Comisión Nacional y la Propuesta del Poder Ejecutivo que fueron sometidos a consideración durante el proceso legislativo de la LCNDH.⁶¹⁶

En estos proyectos encontramos que el incurrimento en responsabilidad penal y administrativa por parte de los servidores públicos ocurre durante la tramitación de las quejas; la diferencia entre ambos es que la Comisión Nacional propuso las palabras “quejas y denuncias”, mientras que el Ejecutivo propuso “quejas e inconformidades”, que es la frase que se quedó definitivamente en

⁶¹⁵ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 29a., ed., México, Porrúa, 1990, p. 126.

⁶¹⁶ Cf. José Luis López Chavarría *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993, p. 129.

el a. Esta última propuesta fue atinada debido a que amplía el margen de la responsabilidad ya no sólo al trámite de la queja, sino también al trámite de los recursos de queja y de impugnación.

Otra diferencia es que el Ejecutivo propuso un párrafo en el que se circunscribía la obligación de las autoridades y servidores públicos de proporcionar la información y datos solicitados por la Comisión Nacional. Este párrafo no fue incluido en la redacción final del a.

II. Crítica

Para efectuar una crítica adecuada es necesario desglosar el a. en cuatro partes fundamentales:

1. Autoridades y servidores públicos-responsabilidad

Los aa. 25 del Código Civil Federal (CCF) y del Código Civil para el Distrito Federal (CCDF) señalan que son personas morales la Nación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios. Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones (aa. 1918 del CCF y del CCDF). El Estado, según el a. 1927 del CCDF, tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas.⁶¹⁷

El a. en comento indica que tanto las autoridades como los servidores públicos incurrirán en responsabilidad penal y administrativa por sus actos u omisiones. En palabras de Hans Kelsen “un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado”.⁶¹⁸ En otros

⁶¹⁷ “Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”. El a. 32 CPF establece “Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29: [...] VI. El Estado, solidariamente, por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquéllos fueren culposos”.

⁶¹⁸ Hans Kelsen, citado por Rolando Tamayo y Salmorán, “Responsabilidad”, *Diccionario jurídico mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1989, t. IV, P-Z, p. 2825.

ámbitos del derecho como el mercantil o el civil, por la teoría de la ficción de la persona moral, ésta puede ser sancionada no sólo con multas sino con medidas extremas como la extinción o disolución, medidas que nunca serían impuestas a los órganos del Estado.⁶¹⁹ Por eso, en términos reales, los únicos dentro de la administración pública a los que se les puede imputar un ilícito y fincar responsabilidad por ello, son los servidores públicos como personas físicas. El derecho administrativo identifica a la “autoridad” con el trabajador del Estado, como persona física que desarrolla la función pública por estar investido con el *imperium* del poder público.

La palabra “autoridad” usualmente se aplica de manera amplia, ya sea para designar a los individuos, órganos o entidades que participan del poder público (detentadores legítimos del poder), investidos de facultades y funciones,⁶²⁰ pero en la práctica y sobre todo, para efectos como el de la responsabilidad, “autoridades” son los servidores públicos que tienen la potestad de mandar, decidir y hacer cumplir órdenes.⁶²¹ Y conforme al derecho penal sustantivo sólo las personas físicas pueden ser sujetos activos del delito.

2. Tipos de Responsabilidad

“La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta o ha causado una pérdida o un daño.”⁶²²

La responsabilidad de los servidores públicos puede ser:

⁶¹⁹ Ejemplos de lo mencionado los encontramos en el CCF que en su a. 2685 estipula: “las asociaciones [civiles] además de las causas previstas en los estatutos, se extinguen: [...] IV. Por resolución dictada por autoridad competente”, y en el CPF “cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte comprometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública” (a. 11).

⁶²⁰ Cf. Rolando Tamayo y Salmorán, “Autoridad”, *op. cit.*, t. I, A-CH, p. 286.

⁶²¹ Cf. *Idem*, p. 287.

⁶²² Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, 14a., ed., México, Porrúa, 1988, t. I, p. 475.

A. Política o constitucional: surge por los actos u omisiones en que hubiera incurrido el servidor público de alto nivel en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Como consecuencia de tal infracción va a proceder el juicio político.

B. Civil: “tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de la imposición de las sanciones que... [establecen otras leyes]”.⁶²³ Genera la obligación personal y directa para el servidor público de reparar el daño o perjuicio que cause a otra persona por su actuación ilícita.

C. Administrativa u oficial: se origina por la falta de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y/o eficiencia que un empleado público muestre en el desempeño de sus funciones. El procedimiento se lleva a cabo ante el superior jerárquico o los órganos de control interno de la autoridad de que se trate.

D. Penal: se origina por conductas activas o pasivas que sólo con la calidad de servidores públicos, pueden cometer, o “bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública”.⁶²⁴ La responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido el delito, entendiéndose por tal a quien ha cabido en alguna de las formas de intervención punible prevista por la ley. En otras palabras, la responsabilidad penal no es trascendental, ya que no puede imputarse y afectar a otras personas que no hayan tenido ni participación activa ni pasiva en la comisión de la conducta delictiva.

Los diferentes tipos de responsabilidad no se excluyen los unos de los otros.

3. Actos u omisiones

Los aa. 6o., fracción II, inciso b) de la LCNDH y 2o., fracción VII, del RICNDH definen los actos “ilícitos” como las conductas que puedan tipificarse como delitos y las faltas o las infracciones administrativas, los cuales pueden ser cometidos, ya sea por los particulares o algún otro agente social con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien, cuando

⁶²³ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 141.

⁶²⁴ *Cf. Idem*, p. 140.

estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos. Estos ilícitos, aunque no lo dicen así los aa. mencionados, pueden no sólo ser el detonante y la causa de la queja presentada ante la Comisión Nacional, sino también pueden ser cometidos durante el proceso de trámite de la misma.

De la lectura del a. puede suponerse que la disposición va dirigida a los servidores públicos adscritos a las autoridades presuntamente responsables de violaciones a los Derechos Humanos, pero también debe entenderse que los servidores públicos de la Comisión Nacional y de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos pueden ser responsables por la conducta que tengan durante y por la tramitación de una queja.

La Constitución⁶²⁵ señala conductas en las que pueden incurrir los servidores públicos y sus respectivas sanciones:

- a. 109, fracción I.

— Conducta: actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.⁶²⁶

— Servidores públicos imputables: senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistra-

⁶²⁵ *Vid.* El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, De las Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículos 108-114).

⁶²⁶ El a. 7o. de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* enuncia las conductas que *redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho*: “I. El ataque a las instituciones democráticas; II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; IV. El ataque a la libertad de sufragio; V. La usurpación de atribuciones; VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

dos de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

—Sanción: mediante juicio político se decide la destitución del servidor público del puesto o la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

- a. 109, fracción II.

—Conducta: comisión de delitos, entendidos éstos en términos del a. 7o. del CPF.

—Servidores públicos imputables: cualquier servidor público.

—Sanción: el servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la legislación penal y podrá haber también sanción económica por delitos patrimoniales.

- aa. 109, fracción III, y 113.

—Conducta: actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

—Servidores públicos imputables: cualquier servidor público.

—Sanción: además de las que señalen las leyes sobre responsabilidades administrativas, serán la suspensión, destitución o inhabilitación del cargo y las sanciones económicas correspondientes.

- a. 110, segundo párrafo.

—Conducta: violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales.

—Servidores públicos imputables: Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, Miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.

—Sanción: sujeción a juicio político y la correspondiente sanción de destitución o inhabilitación del cargo.

La LCNDH expresamente señala dos supuestos en los que pueden incurrir los servidores públicos:

- a. 38, segundo párrafo.

—Conducta: falta de rendición del informe solicitado, por la Comisión Nacional a la autoridad por motivo de la tramitación de una queja, así como la falta de presentación de la documentación que apoye dicho informe o el retraso injustificado en su presentación.

—Servidores públicos imputables: la autoridad señalada como responsable de una violación a los Derechos Humanos en el proceso de la queja.

—Sanción o consecuencia: además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

- a. 43.

—Conducta: incumplimiento de la obligación de comparecer o de aportar información o documentación, por parte de los servidores públicos que reciban un acuerdo de trámite de la Comisión Nacional.

—Servidores públicos imputables: la autoridad señalada como responsable en el proceso de la queja.

—Sanción o consecuencia: las sanciones señaladas en el Título IV, Capítulo II de la propia LCNDH

El RICNDH señala como conductas originadoras de responsabilidad:

- a. 136:

—Conducta: no responder si acepta o no, en el plazo de 15 días hábiles, la Recomendación dictada por la Comisión Nacional.

—Servidores públicos imputables: la autoridad a la que se le dirigió la Recomendación.

—Sanción o consecuencia: este hecho se hará del conocimiento de la opinión pública.

- a. 159, fracción III.

- Conducta: cumplimiento deficiente o insatisfactorio de la Recomendación dictada por el Organismo local de protección de Derechos Humanos.

- Servidores públicos imputables: la autoridad a la que se le dirigió la Recomendación.

- Sanción o consecuencia: procedencia del recurso de impugnación ante la Comisión Nacional.

- a. 172.

- Conducta: no remisión de las pruebas de cumplimiento por parte del Organismo local de protección de Derechos Humanos a la Comisión Nacional, habiendo recibido la resolución de un recurso de queja o de impugnación.

- Servidores públicos imputables: los funcionarios de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos.

- Sanción o consecuencia: no sólo se incurrirá en responsabilidad, sino también la Comisión Nacional podrá atraer el expediente en cuestión y resolver en consecuencia.

El CPF establece los delitos que pueden cometer los servidores públicos. A continuación se hace mención de aquellos que se pueden relacionar con la tramitación de la queja o de un recurso:

- a. 215, fracción III.

- Tipo penal: abuso de autoridad.

- Conducta: retraso o negación indebida, por parte de los servidores públicos, a los particulares de la protección o servicio que tengan obligación de otorgarles, así como impedir la presentación o el curso de una solicitud.

- Sujeto activo: cualquier servidor público de la autoridad responsable, pero además pueden incluirse a los funcionarios de la Comisión Nacional, así como a los de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos.

- Pena: prisión de uno a ocho años; multa de 50 hasta 300 días de salario, destitución del puesto e inhabilitación por un lapso de uno a ocho años para desempeñar otro cargo público.

- a. 215, fracción IV.

- Tipo penal: abuso de autoridad.

- Conducta: negación injustificada de despachar un negocio pendiente dentro de los términos establecidos por la ley, bajo cualquier pretexto incluyendo el de oscuridad o silencio de la ley.

- Sujeto activo: cualquier funcionario encargado de administrar justicia, pero además pueden incluirse a los funcionarios de la Comisión Nacional, así como a los de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos.

- Pena: prisión de uno a ocho años; multa de 50 hasta 300 días de salario, destitución del puesto e inhabilitación por un lapso de uno a ocho años para desempeñar otro cargo público.

- a. 225, fracción VIII.

- Tipo penal: delitos contra la administración de justicia

- Conducta: retraso o entorpecimiento malicioso o negligente de la administración de justicia.

- Sujeto activo: cualquier funcionario encargado de administrar justicia, pero además pueden incluirse a los funcionarios de la Comisión Nacional, así como a los de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos.

- Pena. El CPF establece: prisión de tres a ocho años; multa de 500 a 1500 días de salario, y destitución del puesto e inhabilitación de tres a 10 años.

- a. 211.

- Tipo penal: revelación de secretos.

- Conducta: revelación de información o comunicación reservada que el funcionario conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.

- Sujeto activo: cualquier funcionario o empleado público, pero además pueden incluirse a los funcionarios de la Comisión Nacional, así como a los de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos.

- Pena: prisión de uno a cinco años; multa por un monto de 50 hasta 500 pesos, y suspensión de la profesión.

- a. 219, fracciones I y II.

—Tipo penal: intimidación.

—Conducta: inhibir a las personas, utilizando violencia física o moral para que no formulen querrela, denuncia o aporten información relativa a la comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o que por motivo de la queja, realice conductas ilícitas u omita lícitas que lesionen los intereses del denunciante.

—Sujeto activo: cualquier servidor público por sí o por interpósita persona; pero, además, pueden incluirse a los funcionarios de la Comisión Nacional, así como a los de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos.

—Pena: prisión de dos a nueve años; multa por un monto de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución del puesto e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro cargo.

- a. 249, fracción III.

—Tipo penal: variación del nombre o domicilio.

—Conducta: atribuir a una persona título o nombre a sabiendas de que no le pertenece.

—Sujeto activo: cualquier funcionario o empleado público; pero, además, pueden incluirse a los funcionarios de la Comisión Nacional, así como a los de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos.

—Pena: trabajo en favor de la comunidad de 10 a 180 jornadas.

Un servidor público, conforme al a. 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, está obligado entre otras cosas a:

I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

[...]

V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

[...]

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

[...]

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

4. Quejas e inconformidades

Nos hemos referido principalmente a la conducta de los servidores públicos, en general, durante la tramitación de la queja, pero en la conducta de los servidores públicos de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos específicamente pueden observarse actitudes causantes de responsabilidad y por las cuales puede suscitarse la interposición de un recurso de informalidad ante la Comisión Nacional por:

A. Omisiones durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos, causando un perjuicio grave al quejoso por los efectos que pueda haber sobre el resultado final de la queja (aa. 56 de la LCNDH y 149, fracción I, del RICNDH).

B. Inactividad manifiesta del Organismo local en el tratamiento de una queja (aa. 56 de la LCNDH y 149, fracción II, del RICNDH).

C. Formulación por parte del Organismo local de una Recomendación que no repare debidamente la violación denunciada por el quejoso (a. 159, fracción II, del RICNDH).

D. Emisión por parte del Organismo local de un acuerdo que viole ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes (a. 61 de la LCNDH).

El procedimiento de inconformidad coloca a la Comisión Nacional como un organismo de alzada o como una segunda instancia para conocer de los recursos que se interpongan contra actos u omisiones de las Comisiones locales, o de actos de las autoridades estatales en relación con las Recomendaciones. Precisamente, no se trata de actos de autoridades locales violatorios a los Derechos Humanos, se trata de insuficiencia en el cumplimiento de una Recomendación emitida por una Comisión estatal o por otras faltas en el procedimiento imputables a los Organismos locales.⁶²⁷

⁶²⁷ Cf. Emilio Rabasa Gamboa, “Comentarios sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del Simposio: Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993, p. 114.

III. Propuesta de Reforma

En razón de lo que se comentó anteriormente, sobre la persona en la que verdaderamente recae la responsabilidad derivada de un ilícito, sería más adecuado que el a. que nos ocupa entendiera a las “autoridades” como personas morales, órganos e entidades que delegan el poder de la administración pública en los “servidores públicos”, que son las personas físicas que desempeñan la función pública.

Ni la LCNDH ni el RICNDH cuentan con disposiciones específicas sobre las responsabilidades y sanciones correspondientes, aplicables a los servidores que trabajan tanto en la Comisión Nacional como en los Organismos locales de protección de Derechos Humanos, con respecto a la negligencia e ineficiencia culposa o dolosa en el tratamiento de cualquier procedimiento instaurado por violación a los Derechos Humanos. Queda claro que a estos servidores públicos les es aplicable la legislación general de los servidores de la administración pública.

Asimismo, consideramos que la responsabilidad señalada en la LCNDH debería extenderse a los ámbitos civil y político.

Por lo que en nuestra opinión, la redacción del a. debería indicar que:

Los servidores públicos adscritos a las autoridades presuntamente responsables de violaciones de Derechos Humanos, así como los servidores públicos que trabajan en la Comisión Nacional o en los Organismos locales de protección de Derechos Humanos, incurrirán en responsabilidad penal, administrativa, civil o política, según sea el caso, por los actos u omisiones...

Además, debería existir un a. que estableciera una adecuada reparación del daño para el quejoso afectado, en función de la trascendencia y gravedad de lo que está en conflicto: que son los derechos fundamentales de una persona.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 102, apartado B, y 108-114

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos: a. 2o.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: aa. 2o., 7o. y 8o.

Código Penal Federal: aa. 7o., 11, 211, 212, 215, 219, 225 y 249

Código Penal para el Distrito Federal: a. 256

Código Civil Federal: aa. 25, 1918 y 2685

Código Civil para el Distrito Federal: aa. 25, 1918 y 1927

LCNDH: aa. 6o., 38, 43, 56 y 61

RICNDH: aa. 2o., fracción VII, 136, 149, 159 y 172

Criterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Responsabilidades de servidores públicos. Sus modalidades de acuerdo con el título cuarto constitucional. Época: Novena; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; t. III, abril 1996; Tesis: P. LX/96; p. 128.

Rubro: Militares, son servidores públicos. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Octava; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; t. I, Segunda Parte-I, enero a junio de 1988; p. 413.

Rubro: Servidor público, la responsabilidad del, tiene diversos ámbitos legales de aplicación (administrativa, laboral, política, penal, civil). Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Novena; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; t. X, agosto de 1999; Tesis: IV. 1º.A.T.16A; p. 799.

Bibliohemerografía

FRAGA, GABINO, *Derecho administrativo*, 29a. ed., México, Porrúa, 1990.

López Chava r r ía, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

Ra b a s a G a m b o a, Emilio, “Comentarios sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del Simposio: Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

SERRA ROJAS, ANDRÉS, *Derecho administrativo*. 14a. ed., México, Porrúa, 1988, t. I.

Tamayo y Salmorán, Rolando, “Autoridad”, *Diccionario jurídico mexicano*, 3a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1989, t. I.

———, “Responsabilidad”, *Diccionario jurídico mexicano*, 3a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1989, t. IV.

Raúl Plascencia Villanueva

ARTÍCULO 71. (*Conductas evasivas o de entorpecimiento de la autoridad y faltas de los particulares*)

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

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

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

COMENTARIO

Introducción

El a. 71 de la LCNDH expone cuatro situaciones distintas: a) la elaboración de un informe especial; b) la persistencia por parte de las autoridades en la falta de colaboración con la Comisión Nacional; c) la obligación de la Comisión

Nacional de denunciar delitos o faltas de las autoridades, y d) la comisión de faltas o delitos por parte de los particulares.

I. Antecedentes

Aunque no se encontraron antecedentes directos del a. en comento que fueran sobresalientes, es interesante hacer referencia a la adición introducida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la que se pretendió crear una base legislativa para que la CNDH estuviera facultada para solicitar informes a los servidores públicos.

Por Decreto del 22 de diciembre de 1990, publicado en el *Diario Oficial* del 11 de enero de 1991, y vigente, según el a. transitorio único, al día siguiente de su publicación, se dio nuevo texto a la fracción XXI del a. 47⁶²⁸ de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El precepto determina las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar los principios, constitucionales y legales, que presiden su función. El texto añadido ordena: Proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los Derechos Humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.⁶²⁹

La preocupación generadora de esta reforma fue asegurar la eficacia de la función indagatoria de la Comisión Nacional y cancelar la resistencia de la autoridades, en cuanto al suministro de información veraz, completa y oportuna.⁶³⁰

⁶²⁸ El Título III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en que el se encontraba el a. 47, fue derogado el 13 de marzo de 2002 [posterior a la fecha de publicación de la obra de donde se tomó esta cita], quedando vigente sólo para los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal, en tanto el Gobierno del Distrito Federal publica su respectiva ley de responsabilidades. Los preceptos derogados fueron incorporados a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de hecho el citado a. 47 quedó en esta nueva Ley como a. 8o y la citada fracción XXI pasó a ser la fracción XIX, variando la redacción.

⁶²⁹ Sergio García Ramírez, *Proceso penal y Derechos Humanos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 37.

⁶³⁰ Cf. *Idem*, p. 23.

II. Crítica

Hemos mencionado que la primera situación expuesta por el a. en comento, es el informe especial que la Comisión Nacional podrá rendir cuando las autoridades no coadyuven en sus investigaciones. La LCNDH no menciona ningún otro supuesto en el que sea necesaria la elaboración de un informe especial.

Por su parte, el RICNDH, regula específicamente al informe especial en el a. 174.⁶³¹ Este a. faculta exclusivamente al Presidente de la Comisión Nacional para la presentación de dicho informe. La finalidad de poner en conocimiento de la opinión pública el contenido del informe, obviamente no es activar la coerción estatal, sino aplicar una sanción de tipo moral.

De la lectura del primer párrafo del a. en comento, se entiende que la autoridad implícitamente tiene dos tipos de obligaciones: la obligación de información y la de colaboración,⁶³² siendo ambas de carácter general ya que se dirigen a todas las autoridades, aquí no hay distinciones de ningún tipo, ni de ninguna jerarquía, autoridades federales, autoridades estatales o, incluso, autoridades municipales. La Comisión Nacional es competente para solicitar información a estos tres niveles de autoridades y también su colaboración en los procedimientos. Toda vez que la autoridad no cumpla con estas obligaciones incurrirá en responsabilidad penal o administrativa, ya sea por no proporcionar la información o por desvirtuar el procedimiento.⁶³³

El segundo párrafo del a. no se refiere a la falta de colaboración de las autoridades para con la Comisión Nacional, ni tampoco a los actos u omisiones relativos al procedimiento de queja; la palabra “independientemente” hace alusión a cualquier conducta que configure un delito o una falta, por o sin motivo de la queja. Aquí la LCNDH está otorgando una amplia facultad (que a la vez es obligación y responsabilidad) a la Comisión Nacional para denunciar cualquier conducta delictiva de la que llegue a tener conocimiento.

⁶³¹ “Cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, el presidente de la Comisión Nacional podrá presentar a la opinión pública y a las autoridades, informes especiales...”.

⁶³² Estas obligaciones se encuentran establecidas en el Capítulo I del Título IV de la LCNDH (aa. 67-69).

⁶³³ Cf. Emilio Rabasa Gamboa, “Comentarios sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del Simposio: Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993, p. 115.

III. La conducta de las autoridades con respecto al primer párrafo del a. está consignada en el RICNDH

1. a. 114.

A. Conducta: no dar respuesta a los requerimientos de información, formulados por la Comisión Nacional en más de dos ocasiones diferentes.

B. Servidor público imputable: autoridad presuntamente responsable de una violación a los Derechos Humanos u otras.

C. Sanción o consecuencia: el caso será turnado al órgano interno de control que corresponda para que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento administrativo respectivo y se impongan las sanciones que resulten aplicables.

IV. La conducta prevista en el a. en comento, cometida por los particulares, se relaciona con las disposiciones de los siguientes ordenamientos

1. Legislación de la Comisión Nacional

A. aa. 33 de la LCNDH y 93 del RICNDH

a. Conducta: presentar quejas notoriamente improcedentes o infundadas, esto es, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de pretensión.

b. Sujeto imputable: el quejoso.

c. Sanción o consecuencia: se le notificará al quejoso que su queja será rechazada y no habrá lugar a apertura de expediente.

B. a. 146 del RICNDH

a. Conducta: faltar a la verdad de manera dolosa ante la Comisión Nacional.

b. Sujeto imputable: cualquier particular o el mismo quejoso.

c. Sanción o consecuencia: la Comisión Nacional, de acuerdo con la gravedad y circunstancias del caso, podrá presentar la denuncia penal correspondiente por el delito de falsedad de declaraciones rendidas a una autoridad distinta de la judicial.

C. a. 189 del Código Penal Federal (CPF)

- a. Tipo penal: delitos cometidos en contra de servidores públicos.
- b. Conducta: cometer un delito en contra de un servidor público o agente de la autoridad cuando éste ejerza lícitamente sus funciones o con motivo de ellas.
- c. Sujeto activo: cualquier particular o el quejoso mismo.
- d. Pena: prisión de uno a seis años, además de la que le corresponda por el delito cometido.
- e. Comentario: en cuanto al objeto de la tutela penal, cabe destacar que dentro de las ideas antiguas se protegía sólo al funcionario, mientras que en el sistema moderno se trata, ante todo, de salvaguardar la función, sin olvidar, por supuesto, la protección simultánea de la persona del servidor público.⁶³⁴ La pena se agrava cuando se trata de un concurso de delitos, con la circunstancia especial de atentar en contra de un servidor del Estado.

D. a. 247 del CPF

- a. Tipo penal: falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a una autoridad.
- b. Conducta: faltar a la verdad al ser interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial.
- c. Sujeto activo: cualquier particular o el quejoso mismo.
- d. Pena: prisión de dos a seis años y multa de 100 a 300 días.
- e. Comentario. Es menester distinguir entre:
 - La presentación de denuncias, quejas, querellas o acusaciones en que, a sabiendas, se imputa falsamente un delito a persona determinada, siendo ésta inocente o que no existe el delito. Esta conducta configura el tipo penal de la calumnia (aa. 356, fracción II, del CPF y 216 del Código Penal para el Distrito Federal (CPDF)).
 - El falso testimonio propiamente dicho, consistente en la violación al deber de veracidad en las declaraciones ante la autoridad judicial (aa. 247, fracción II, del CPF y 311 del CPDF).
 - El falso testimonio muy grave y contrario al reo en materia criminal (a. 247, fracción II, parte final del CPF).

⁶³⁴ Cf. Francisco González de la Vega, *El Código Penal comentado*, 10a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 301.

- El soborno que consiste en la entrega o el ofrecimiento de dádivas de cualquier naturaleza (a. 247, fracción III, del CPF).
- Los falsos informes o declaraciones de otra naturaleza (a. 247, fracciones I, IV y V, del CPF).⁶³⁵

E. a. 249, fracciones I y II del CPF

a. Tipo penal: variación del nombre o del domicilio.

b. Conducta: ocultar su nombre o apellido o tomar otro al declarar ante la autoridad judicial u ocultar su domicilio o designar otro distinto o negar el verdadero para eludir cualquier diligencia o citación de una autoridad.

c. Sujeto activo: cualquier particular o el quejoso mismo.

d. Pena: trabajo en favor de la comunidad de 10 a 180 jornadas.

e. Comentario: se revela absurda la limitación del delito a la variación del nombre en declaraciones ante la autoridad judicial; más conveniente sería prolongarlo a toda clase de informes o declaraciones maliciosas ante cualquiera autoridad⁶³⁶ y más, porque la fracción II, en el caso del domicilio, sí considera a cualquier autoridad.

F. a. 356, fracción II del CPF

a. Tipo penal: calumnia.

b. Conducta: presentar denuncias, quejas o acusaciones calumniosas, entendiéndose por tales aquellas en que su autor imputa un delito a persona determinada, sabiendo que ésta es inocente, o que el delito no se ha cometido.

c. Sujeto activo: cualquier particular o el quejoso mismo.

d. Pena: prisión de seis meses a dos años o multa de dos a 300 pesos o ambas sanciones. Si el calumniado es condenado por sentencia irrevocable, se impondrá al calumniador la misma sanción que a aquél.

e. Comentario: la calumnia de tipo judicial requiere que el vehículo de la mentira sea una actividad procesal de denuncia, queja o acusación. Por la circunstancia de que la calumnia se dirija a persona determinada, debe entenderse que el imputador designe inequívocamente a determinado sujeto en forma precisa, sea por su nombre, por sus señas personales o por cualquier otra circunstancias que establezca la referencia personal.⁶³⁷

⁶³⁵ Cf. *Idem*, p. 367.

⁶³⁶ Cf. *Idem*, p. 368.

⁶³⁷ Cf. *Idem*, p. 458.

Ahora bien, los particulares se consideran sujetos procesales intervinientes por cuanto están facultados para denunciar a un servidor público. El Ministerio Público del Fuero Común o del Fuero Federal son también sujetos intervinientes, pues es obvio que pueden solicitar se prive de la inmunidad al servidor público que goza de la misma para así proceder penalmente en su contra. Asimismo, la Comisión Nacional puede denunciar tanto a la autoridad como al particular por conductas ilícitas.⁶³⁸

Entonces los facultados para denunciar ilícitos o aplicar las leyes de responsabilidades de los servidores públicos son:

1. Cualquier ciudadano.

A. De acuerdo con el último párrafo del a. 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con el a. 9o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refieren los aa. 109 y 110 de la Constitución.

B. El a. 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos indica que las dependencias y entidades establecerán unidades específicas, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

2. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

A. Según la fracción VIII del a. 3o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Comisión Nacional está facultada para aplicar dicha Ley, en el ámbito de su competencia.

B. De acuerdo con el a. en comento, la Comisión Nacional puede denunciar delitos y faltas de los servidores públicos, para que los órganos competentes incoen el procedimiento correspondiente.

C. La Comisión Nacional está facultada para presentar una denuncia penal por el delito de falsedad de declaraciones cuando el quejoso de manera dolosa o culposa falte a la verdad.

⁶³⁸ Cf. Guillermo Colín Sánchez, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, 13a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 645.

D. El a. 114 del RICNDH establece que cuando una autoridad o servidor público federal no dé respuesta a los requerimientos que le haya formulado la Comisión Nacional, ésta turnará el caso al órgano interno de control correspondiente para que inicie el procedimiento administrativo y le imponga las sanciones aplicables.

3. Secretaría de la Función Pública.

A. El a. 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar.

B. La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas en apego al procedimiento explicitado en el a. 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4. El Ministerio Público.

A. De la lectura del a. 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que por denuncia o querella formulada por particulares o por requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, se podrá proceder penalmente en contra de los servidores públicos, iniciando el procedimiento del juicio político ante la Cámara de Diputados.

B. Iniciar la averiguación de los delitos que se persiguen de oficio, así como de los delitos denunciados por queja o querella de parte ofendida, que se imputen a los servidores públicos.

V. Propuesta de reforma

En nuestra opinión, en razón de una técnica legislativa más depurada, el a. debería dividirse en dos: un a. dedicado a la conducta de las autoridades y otro para la conducta de los particulares.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 109 y 110
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos: aa. 3o., 8o., 10, 19 y 21
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: aa. 9o., 25, y 47
Código Penal Federal: aa. 189, 247, 249 y 356
Código Penal para el Distrito Federal: aa. 216 y 311
LCNDH: aa. 33, 67, 68 y 69
RICNDH: aa. 89, 109, 146 y 174

Legislación comparada

El maestro Fix-Zamudio confronta tres legislaciones diferentes:⁶³⁹

- En *Suecia, Finlandia y Dinamarca*: el *Ombudsman* respectivo está facultado para solicitar sanciones disciplinarias, y cuando considere que existe una conducta delictiva, para ejercitar la acción penal directamente o por medio del Ministerio Público.
- En *España*: la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo⁶⁴⁰ dispone que cuando el citado Defensor, en razón de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta o de hechos presumiblemente delictivos, los pondrá de inmediato en conocimiento del Fiscal General del Estado. Además el Defensor del Pueblo podrá, de oficio, ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso del local.

⁶³⁹ Héctor Fix-Zamudio, *Protección jurídica de los Derechos Humanos. Estudios comparativos*, 2a. ed., México, CNDH, 1999, pp. 405 y 406.

⁶⁴⁰ Esta ley fue promulgada el 6 de abril de 1981. En el capítulo VI regula las responsabilidades de las autoridades y funcionarios (aa. 25 y 26).

- En *Portugal*: el Estatuto del Promotor de la Justicia⁶⁴¹ (Provedor da Justiça) dispone que, cuando en el curso del procedimiento ante dicho organismo resultaren indicios suficientes de la realización de infracciones criminales o administrativas, el citado Promotor debe informar, según el caso, ya sea al Ministerio Público o a la autoridad jerárquica competente para iniciar el procedimiento disciplinario.

Criterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Falsedad en declaraciones rendidas ante una autoridad distinta de la judicial, delito de. Cuando se configura. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Octava; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; t. III, Segunda Parte-1, enero a junio 1989; p. 338.

Bibliohemerografía

- COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, 13a. ed., México, Porrúa, 1992.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, 2a. ed., México, CNDH, 1999.
- García Ramírez, Sergio, *Proceso penal y derechos humanos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993.
- González de la Vega, Francisco, *El Código Penal comentado*, 10a. ed., México, Porrúa, 1992.
- Rabasa Gamboa, Emilio, “Comentarios sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Memoria del Simposio: Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

Raúl Plascencia Villanueva

⁶⁴¹ Esta ley fue promulgada el 2 de noviembre de 1977 (a. 33, fracción I).

ARTÍCULO 72. (Conocimiento por parte de las autoridades superiores de las faltas de sus servidores públicos subordinados)

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

COMENTARIO

Introducción

El a. 72 de la LCNDH establece tres obligaciones distintas respecto de las autoridades superiores de los servidores públicos que incurrieron en responsabilidad:

- Obligación por parte de la Comisión Nacional de dar a conocer a las autoridades superiores competentes, las conductas generadoras de responsabilidad, cometidas por los servidores subordinados.
- Obligación por parte de las autoridades superiores de imponer las sanciones administrativas correspondientes a los servidores subordinados.
- Obligación por parte de las autoridades superiores de informar a la Comisión Nacional sobre las medidas tomadas y las sanciones impuestas a los servidores subordinados.

I. Antecedentes

Podemos considerar como antecedentes directos de este a., el Proyecto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Propuesta del Ejecutivo, ambos presentados para el proceso legislativo de la LCNDH.⁶⁴²

⁶⁴² Cf. José Luis López Chavarría *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993, pp. 130 y 131.

Dichos proyectos establecían la facultad para la Comisión Nacional de poner en conocimiento y de solicitar a las autoridades disciplinarias, la aplicación de sanciones. En el texto definitivo dicha facultad se convirtió en una obligación, lo cual nos parece acertado en cuanto que así la Comisión Nacional deviene en coadyuvante de las autoridades para combatir la negligencia o la corrupción burocrática. También se cambió el término “autoridades disciplinarias” expresado en los proyectos, por “autoridades superiores”, con la finalidad de que sea una instancia superior como la Secretaría de la Función Pública (SFP), o el propio superior jerárquico del servidor público infractor, el que sea competente y responsable para conocer de las conductas de sus servidores subordinados; en lugar de dar por sentado que cada autoridad cuenta con un órgano encargado exclusivamente de cuestiones disciplinarias.

Pero los antecedentes remotos tanto de este a., como de los demás aa. del capítulo II del Título IV de la LCNDH, los encontramos en la organización y regulación propia de los servidores públicos, existente ya desde el periodo prehispánico y durante el virreinato, donde el aspecto de la responsabilidad de los mismos ya ocupaba un papel importante. Ejemplo de lo anterior, lo encontramos en algunos textos legales del siglo XIX, entre ellos la Constitución de Apatzingán, que en su a. 159 establecía diversas disposiciones sobre la posible sanción de servidores públicos.⁶⁴³

La formación del sistema de responsabilidades y su eventual consolidación se ha ido dando a través de los siguientes actos legislativos:

- Publicación el 5 de febrero de 1917, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo Título Cuarto originalmente se denominó “De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”.
- Publicación en el *Diario Oficial*, el 5 de noviembre de 1939, del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
- Publicación en el *Diario Oficial*, el 21 de febrero de 1940, de la Ley de Responsabilidades Oficiales para Funcionarios y Empleados Públicos.
- Adición del Apartado B al a. 123 de la Constitución, el 5 de diciembre de 1960, dirigido a regular las relaciones laborales de los servidores públicos.

⁶⁴³ Cf. Carlos Reynoso Castillo, *Curso de derecho burocrático*, México, Porrúa, 1999, pp. 99 y 100.

- Publicación en el *Diario Oficial*, el 28 de diciembre de 1963, de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional. Esta ley abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
- Publicación en el *Diario Oficial*, el 4 de enero de 1980, de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.
- Publicación en el *Diario Oficial*, el 28 de diciembre de 1982, del Decreto mediante el cual se reformó el Título Cuarto de la Constitución y la denominación del mismo para quedar “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”.
- Publicación en el *Diario Oficial*, el 31 de diciembre de 1982, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta ley derogó a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.
- A partir de la reforma del 13 de marzo de 2002, las disposiciones de esta ley seguirán aplicándose en materia local para el Distrito Federal.
- Publicación en el *Diario Oficial*, el 13 de marzo de 2002, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta ley deroga los Títulos Primero (por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas), Tercero y Cuarto (únicamente por lo que respecta al ámbito federal) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Publicación en el *Diario Oficial*, el 14 de junio de 2002, del Decreto mediante el cual se reformaron el a. 113 y el Título Cuarto de la Constitución, cuya denominación es “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”.

II. Crítica

Ya hemos mencionado tanto en este a. como en los comentarios de los aa. precedentes de la LCNDH, que los marcos de referencia principales para el sistema de responsabilidad de los servidores públicos son la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Llama la atención que

estas leyes no distinguen entre las diferentes categorías de servidores públicos, enmarcándolos a todos en una denominación; la diferencia en las definiciones de dichas categorías, puede ser útil para dilucidar el distinto grado de responsabilidad y la sanción respectiva.

- “Funcionario público: es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad”.⁶⁴⁴
- “Empleado público: es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley”.⁶⁴⁵
- “Servidor público: es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)”.⁶⁴⁶

Ahora procede reconsiderar cada una de las obligaciones señaladas en la “Introducción”:

III. Con respecto a las responsabilidades de las autoridades

Encontramos que la Comisión Nacional tiene las siguientes obligaciones o facultades:

1. Facultad de rendir un informe especial sobre las conductas evasivas o de entorpecimiento de las autoridades (a. 71, primer párrafo, de la LCNDH).
2. Obligación de denunciar los delitos y faltas de las que tenga conocimiento sobre las autoridades involucradas en las investigaciones que por motivo de una queja esté llevando a cabo la Comisión Nacional (a. 71, segundo párrafo, de la LCNDH).

⁶⁴⁴ Miguel Acosta Romero, *Derecho burocrático mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 139.

⁶⁴⁵ *Ibidem*.

⁶⁴⁶ *Idem*, p. 140.

3. Facultad de solicitar la amonestación pública o privada al titular de la dependencia a la que se encuentra adscrito el servidor público infractor (a. 73 de la LCNDH). Ejemplo de esto se aprecia cuando la autoridad no presenta los requerimientos solicitados por la Comisión Nacional, en cuyo caso ella tiene la obligación o facultad de solicitar al superior jerárquico del funcionario moroso que le imponga una amonestación (a. 112, tercer párrafo, del RICNDH).
4. Facultad para presentar una protesta ante el superior jerárquico del servidor público infractor por la falta de colaboración para con la Comisión Nacional, independientemente de la amonestación (a. 112, tercer párrafo, del RICNDH).
5. Obligación de turnar al órgano interno de control correspondiente, el caso de una autoridad o servidor público federal que deje de dar respuesta a los requerimientos de información de la Comisión Nacional (a. 114, tercer párrafo, del RICNDH).
6. Obligación de hacer notar en la Recomendación que emita, que la autoridad niega los hechos que ya se acreditaron como ciertos o no adopta las medidas precautorias o cautelares requeridas por el Visitador General (a. 117, tercer párrafo, del RICNDH).
7. Facultad por parte de “la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los Derechos Humanos” de proponer la reparación de daños y perjuicios en sus Recomendaciones (a. 44, segundo párrafo, de la LCNDH).

IV. Con respecto a la aplicación de las sanciones

Primero es necesario definir que tipo de sanciones permite la legislación mexicana:

Las penas y medidas de seguridad que les corresponderían a los servidores públicos, de conformidad con el a. 24 del Código Penal Federal (CPF) son:

1. Prisión.
2. Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad.
[...]
6. Sanción pecuniaria [que comprende la multa, la reparación del daño y la sanción económica].

[...]

9. Amonestación.

10. Apercibimiento.

[...]

13. Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.

[...]

18. Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.

El CPF vigente, en su catálogo general, no establece concretamente la diferenciación entre penas y medidas de seguridad. Penas son los medios fundamentales de represión y de lucha contra el delito y de defensa contra el peligro de nuevos delitos. No atiende sólo al delincuente, sino también a la colectividad, ya que se considera la prevención general como medio de eliminación o de corrección. Las medidas de seguridad son aplicadas, al igual que las penas, *post factum*, por la autoridad judicial. Son accesorias y sustitutivas de las penas o alternadas con ellas y constituyen una defensa contra el peligro de nuevos delitos únicamente por parte del delincuente por lo que son una medida de prevención especial.⁶⁴⁷

1. La sanción *civil* es:

A. Reparación del daño

El a. 1915 del Código Civil Federal (CCF) ordena que la situación de la que gozaba la persona lesionada antes de que se produjera el hecho lesivo, debe ser restablecida mediante la restitución. Cuando la restitución no sea posible, la obligación se resarce mediante el pago de una indemnización en numerario, para lo cual se calculan no sólo los daños sino también los perjuicios. El a. 1927 del Código Civil para el Distrito Federal (CCDF) establece la obligación del Estado de responder del pago de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos que, obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres, han lesionado un bien jurídicamente tutelado.

⁶⁴⁷ Cf. Francisco González de la Vega, *El Código Penal comentado*, 10a. ed., México, Porrúa, 1992, pp. 108 y 109.

2. Las sanciones por faltas *administrativas*⁶⁴⁸ consisten en:

A. Apercibimiento privado o público⁶⁴⁹

Es una sanción que los magistrados y los jueces pueden imponer a sus subordinados y también a quienes perturben o contraríen el normal desarrollo de las audiencias y demás actividades judiciales o falten de palabra o por escrito, al respeto y consideración debidos a la administración de justicia. Esta sanción constituye una manifestación de la facultad disciplinaria que corresponde a los titulares del poder jurisdiccional para mantener el orden y buen gobierno de sus respectivos tribunales.⁶⁵⁰

B. Amonestación privada o pública

El vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, desde un primer punto de vista, se aplica como una corrección disciplinaria, ya sea como una simple advertencia, o bien como una reprensión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa.⁶⁵¹ A esta sanción se refiere el a. 73 de la LCNDH.

C. Suspensión del empleo, cargo o comisión

Impedimento temporal, por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, en el ejercicio del empleo o función pública que desempeña el servidor en la época de perpetración del ilícito.⁶⁵²

⁶⁴⁸ Estas sanciones son enunciadas en el a. 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁶⁴⁹ Esta sanción aparece en el a. 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁶⁵⁰ Cf. Héctor Fix-Zamudio, "Apercibimiento", *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991, t. I, A-CH, p. 180.

⁶⁵¹ Cf. Héctor Fix-Zamudio, "Amonestación", *op. cit.*, p. 152.

⁶⁵² Cf. Álvaro Bunster, "Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos", *op. cit.*, t. III, I-O, p. 1719.

D. Destitución del puesto

Es la separación definitiva de un trabajador al servicio del Estado del cargo que desempeña ya sea como corrección o como castigo.⁶⁵³

E. Sanción económica

Es un castigo de carácter patrimonial derivado de la infracción a un ordenamiento, que se impone por y dependiendo del beneficio o lucro obtenido por el servidor público y el correlativo daño o perjuicio causado al interés general o colectivo.

F. Inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público

Pena consistente en el impedimento absoluto para volver a ejercer algún empleo o función pública. Es lógica la existencia de esta sanción, pues no sería protección suficiente de los intereses públicos el privar temporalmente a un servidor público del empleo desde el cual ha perjudicado la causa pública, dejando simultáneamente abierta la puerta para que éste pueda seguir haciéndolo desde otra posición análoga.⁶⁵⁴

Para imponer sanciones administrativas, habrán de ser considerados en forma obligatoria los siguientes elementos: la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,⁶⁵⁵ o bien las que se dicten con base en ella, las circunstancias socio-económicas del servidor público, el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la antigüedad del servicio, la reincidencia en el cumplimiento [*sic*, debería decir “incumplimiento”] de obligaciones, y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.⁶⁵⁶

⁶⁵³ Cf. José Barragán Barragán, “Destitución de funcionarios”, *op. cit.*, t. II, D-H, p. 1120.

⁶⁵⁴ Cf. Álvaro Bunster, *op. cit.*, p. 1719.

⁶⁵⁵ El libro de donde se tomó esta cita es anterior a la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁶⁵⁶ Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, 13a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 657.

Uno de los aspectos debatidos sobre la responsabilidad de los servidores públicos, es el que se refiere a la, a veces, coincidencia en que una misma hipótesis pueda ser sancionada tanto por las normas laborales, como por las administrativas; es decir, que un mismo servidor público con motivo de una determinada conducta puede ser sancionado por diferentes vías.⁶⁵⁷

3. Las sanciones *laborales* aplicables a los servidores públicos, por ilícitos cometidos durante su encargo son:

A. Suspensión temporal de los efectos del nombramiento del trabajador

Esta sanción procede cuando se ha presentado alguna irregularidad durante la gestión del servidor público que ha manejado fondos, valores o bienes; la suspensión durará mientras se practica la investigación, a. 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) y fracción IX del Apartado B del a. 123 de la Constitución.

B. Cese del nombramiento o designación

Esta sanción procede por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos que señalan principalmente los incisos a), e) y g) de la fracción V del a. 46 de la LFTSE y la fracción IX del Apartado B del a. 123 de la Constitución.

C. Multa

Puede ser impuesta como medida de apremio para que se cumplan las determinaciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (a. 148 LFTSE) o para castigar las infracciones a la LFTSE que no tengan establecida otra sanción (a. 165 de la LFTSE).

D. Correcciones disciplinarias.

Comprenden: a) amonestación; b) multa no mayor a 100 pesos, y c) suspensión del empleo con privación de sueldos hasta por tres días (a. 163 de la LFTSE).

⁶⁵⁷ Cf. Carlos Reynoso Castillo, *op. cit.*, p. 109.

4. Como el a. en comento se refiere expresamente a las sanciones administrativas, las reglas para la imposición de las mismas son las siguientes.⁶⁵⁸

A. La amonestación pública o privada será impuesta por la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades⁶⁵⁹ y ejecutada por el jefe inmediato.

B. La suspensión del cargo será impuesta por la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

C. La destitución del cargo será impuesta por la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

D. Las sanciones económicas serán impuestas por la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

E. La inhabilitación para desempeñar otro cargo será impuesta por la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada en los términos de la resolución dictada.

Cabe destacar que las sanciones de amonestación, suspensión y destitución son ejecutadas por el superior jerárquico del servidor público responsable. Las sanciones económicas son ejecutadas por la Tesorería de la Federación, que es el órgano federal encargado del servicio de recaudación.⁶⁶⁰

La ejecución de la inhabilitación, no queda muy clara en términos generales, ya que se deja al arbitrio de la resolución que se dicte para cada caso; tampoco

⁶⁵⁸ *Vid.* Los aa. 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 176 del RICNDH.

⁶⁵⁹ *Vid.* Las definiciones establecidas en el a. 5o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁶⁶⁰ Los servicios de recaudación consisten en la recepción, custodia y concentración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal (a. 15 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación).

se especifica quién emite dicha resolución, aunque suponemos que la propia SFP, tratándose de infracciones administrativas, la Cámara de Senadores, tratándose de juicio político o un juez penal, tratándose de otros casos graves.

V. Deber de las autoridades de informar las sanciones impuestas

Hemos comentado que la SFP es la dependencia encargada de imponer las sanciones a los servidores públicos, pero de acuerdo a la organización de la propia SFP, son los titulares de los órganos internos de control los que dan seguimiento a los procedimientos instaurados contra un servidor. Los titulares de los órganos internos de control son designados por la SFP dentro de los organismos públicos (incluyendo dependencias, órganos desconcentrados, entidades paraestatales y Procuraduría General de la República). Estos titulares tendrán, en el ámbito del organismo de la administración pública federal al que están adscritos, la facultad de recibir las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos;⁶⁶¹ la investigación y fincamiento de responsabilidades; la imposición de sanciones administrativas, y la verificación del cobro de las sanciones económicas (a. 63, fracción I, del Reglamento Interior de la SFP).

Pero el Reglamento Interior de la SFP no señala que exista, por parte de la propia SFP o de los titulares de los órganos internos de control, la obligación de informar a la Comisión Nacional o a los Organismos locales de Derechos Humanos acerca de la imposición de las sanciones. Así que esta obligación consignada en la LCNDH va dirigida directamente a la autoridad a la que está adscrito el servidor público infractor, cuyo órgano superior se convierte en responsable disciplinario de su servidor subordinado.

Correlativa a la obligación y facultad sancionadora de la autoridad, existe la obligación por parte de los servidores públicos de cumplir una disposición que legalmente les haya comunicado su superior competente (a. 225, fracción V, del Código Penal Federal)⁶⁶² Se exige en los servidores públicos el deber

⁶⁶¹ Los actos antijurídicos a los que se refiere este a. no son los de carácter patrimonial, ya que éstos son conocidos por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la SFP.

⁶⁶² “Son delitos contra la administración de Justicia cometidos por servidores públicos los siguientes: [...] V. No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello. [...] Al que cometa este delito se le impondrá pena de

de obediencia, no sólo en relación a las instrucciones recibidas para el desempeño de su función pública, sino también respecto de las resoluciones que emitan los superiores para la disciplina, corrección y sanción de las conductas antijurídicas.

VI. Propuesta de reforma

Consideramos que es muy limitante que el a. comentado mencione únicamente las sanciones administrativas, siendo que los superiores jerárquicos también son competentes para imponer las correspondientes sanciones laborales; ninguna disposición del Capítulo II del Título IV de la LCNDH hace referencia explícita ni a estas sanciones ni a las civiles.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 123, apartado B

Constitución de Apatzingán: a. 159

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos: aa. 5o. y 13

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional: aa. 45, 46, 148, 163 y 165

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: a. 135

Ley del Servicio de Tesorería de la Federación: a. 15

Código Penal Federal: aa. 24 y 225

Código Civil Federal: a. 1915

Código Civil para el Distrito Federal: a. 1927

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública: a. 63

LCNDH: aa. 44, 71 y 73

RICNDH: aa. 11, 114, 117 y 176

prisión de dos a ocho años, multa de 200 a 400 días, destitución del puesto e inhabilitación por un lapso de uno a 10 años para el desempeño de un nuevo cargo público”.

Criterios del Poder Judicial Federal

Rubro: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Al procedimiento previsto en ella le es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Época: Novena; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; t. XIII, febrero de 2001; Tesis: I.8o.A.15ª; p. 1767.

Rubro: Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ley Federal de. Su artículo 56, fracción V, que establece la inhabilitación como sanción administrativa, no viola los artículos 21 y 49 constitucionales. Instancia: Pleno; Época: Novena; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; t. III, abril de 1996; Tesis: P.LIX/96; p. 127.

Rubro: Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades de los. Su artículo 72, fracción II, inciso b) no es violatorio del artículo 123 constitucional. Instancia: Pleno; Época: Octava; Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; t. 65, mayo de 1993; Tesis: P. XXV/93; p. 27.

Bibliohemerografía

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Derecho burocrático mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1999.

Barra gán Barra gán, José, “Destitución de funcionarios”, *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991, t. II, D-H.

Bunster, Álvaro, “Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos”, *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991, t. III, I-O.

Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, 13a. ed., México, Porrúa, 1992.

Fix-Zamudio, Héctor, “Amonestación”, *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991, t. I, A-CH.

———, “Apercibimiento”, *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991, t. I, A-CH.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, FRANCISCO, *El Código Penal comentado*, 10a. ed., México, Porrúa, 1992.

López Chavarría, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

Reynoso Castillo, Carlos, *Curso de derecho burocrático*, México, Porrúa, 1999.

Raúl Plascencia Villanueva

ARTÍCULO 73. (*Solicitud de amonestaciones públicas o privadas*)
Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

COMENTARIO:

En el Título IV “De las Autoridades y los Servidores Públicos”, encontramos dos capítulos que respectivamente corresponden a “Obligaciones y colaboración” y “De las responsabilidades de las autoridades y servidores públicos”. Como puede verse esta normatividad que va de la mano con la facultad indagatoria, propia de los procedimientos de queja tramitados en la Comisión Nacional, trata sobre el desarrollo del principio de colaboración. Luis Ernesto Salomón lo explica como:

Una disposición que establezca que las autoridades públicas están obligadas a auxiliar, con carácter preferente y urgente al *Ombudsman* en el desempeño de sus funciones de investigación, es parte fundamental de la normativa institucional. Este principio debe considerarse como una consecuencia de la facultad indagatoria, y debe entenderse en sentido más amplio, o sea la obligación no se limita a los órganos a supervisar sino a todos aquellos que puedan contribuir en el auxilio de la institución, e implica también que las autoridades no podrán negarle el acceso a los expedientes y demás documentos que el *Ombudsman*

considere necesario analizar [...] La colaboración obligatoria implica también un supuesto hipotético al que necesariamente debe seguirse una consecuencia.⁶⁶³

Por consiguiente, el *Ombudsman* puede acudir al superior o titular de unidad administrativa, para que éste sancione al servidor público cuya conducta no sea de colaboración con la investigación de la Comisión Nacional. En efecto:

La función controladora y el principio de colaboración obligatoria llevan al *Ombudsman* al campo de las sanciones en caso de incumplimiento, pero debe quedar claro que el *Ombudsman* no es un agente sancionador, debido a que carece de potestad para ello. Los *Ombudsman* generalmente están facultados para denunciar las responsabilidades de los funcionarios tanto en la vía administrativa, ante los órganos competentes, como en cuestiones penales, poniéndose en contacto con quien tenga el ejercicio de la acción penal para solicitar su ejercicio.⁶⁶⁴

Por eso, el a. materia de comentario establece que “Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate”. De ahí que lo que siga sea analizar la naturaleza de las amonestaciones, bien públicas o privadas. El maestro Víctor M. Martínez Bullé Goyri, comentando el a. 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁶⁶⁵ precisa:

El apercibimiento se concreta en una llamada de atención, en hacer ver al funcionario las fallas u omisiones cometidas. La amonestación, en palabras sencillas, es un regaño, una llamada de atención más fuerte que se hace, como el apercibimiento, generalmente por escrito e implica en cierta forma la amenaza de aplicar sanciones mayores en caso de reincidencia. Estas sanciones, conjuntamente con la suspensión en el empleo por un periodo entre tres días y tres meses, corresponden en su aplicación al superior jerárquico. En el caso de los empleados de confianza corresponde al superior jerárquico aplicar tanto la suspensión como la destitución en el cargo.⁶⁶⁶

⁶⁶³ Luis Ernesto Salomón Delgado, *El Ombudsman*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992, pp. 136-137.

⁶⁶⁴ *Idem*, p. 137.

⁶⁶⁵ Publicada en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1982.

⁶⁶⁶ Víctor M. Martínez Bullé Goyri, “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos”, *Código ético de conducta de los servidores públicos*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, p. 95.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 1o., 102, apartado B, 109 y 123 apartado B

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: aa. 47, 50, 53 y 57

LCNDH: aa. 1o., 2o., 3o., 4o., 25-42, 55-72

RICNDH: 1o., 2o.; 75-147

Criterios del Poder Judicial de la Federación

Rubro: Empleados públicos, terminación de los efectos del nombramiento de un empleado público por desobediencia sistemática e injustificada a las órdenes de sus superiores (Art. 46 V-G). Ejecutoria: b.i.j., núm. 95, ip. 305 17 de julio de 1995. A.d. 662/1954.

Bibliohemerografía

CARPIZO, JORGE, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

———, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.

López Chavarría, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

Madrado, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Martínez Bullé Goyri, Víctor M., “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos”, *Código ético de conducta de los servidores públicos*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.

Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Salomón Delgado, Luis Ernesto, *El Ombudsman*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992.

Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño

TÍTULO V

DEL RÉGIMEN LABORAL

CAPÍTULO ÚNICO

ARTÍCULO 74. (*Régimen laboral de los trabajadores de la CNDH*)
El personal que preste sus servicios a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se registrará por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho personal quedará incorporado al Régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza, debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

COMENTARIO

El Título V de la LCNDH trata acerca “Del régimen laboral”, abordado en un solo a. con el número 74. La norma en comento no ha sido modificada desde su promulgación, el 23 de junio de 1992.⁶⁶⁷ El primer aspecto a destacar sobre

⁶⁶⁷ Cf. Jorge Madrazo, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 157, y Emilio Rabasa Gamboa, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México, análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992, pp. 64-65.

este a., es que sitúa el régimen laboral de los servidores públicos de la CNDH dentro del ámbito del derecho burocrático, que es “el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores”.⁶⁶⁸

El fundamento constitucional, como el propio a. 74 lo precisa, es el apartado B del a. 123 constitucional.⁶⁶⁹ En consecuencia, la legislación secundaria especializada se encuentra en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional”, publicada en el *Diario Oficial* el 28 de diciembre de 1963 y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada, a su vez, el 27 de diciembre de 1983,⁶⁷⁰ entre otras.⁶⁷¹

Sin embargo el pasaje más relevante a comentar es el contenido en el segundo párrafo. Efectivamente, siendo la CNDH un organismo público autónomo, el legislador ha visto la conveniencia de que su personal de planta sea de confianza.⁶⁷²

⁶⁶⁸ Carlos Reynoso Castillo, *Curso de derecho burocrático*, México, Porrúa, 1999, p. XXI.

⁶⁶⁹ “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.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: [...]

B. Entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: [...]

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

⁶⁷⁰ “La presente ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República; y se aplicara: [...]

V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta Ley” (a. lo.).

⁶⁷¹ *Vid.* Miguel Acosta Romero, *Derecho burocrático mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 194-195. También considérese la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1982.

⁶⁷² *Vid.* Jorge Madrazo, *op. cit.*, pp. 60, 67. También *vid.* el a. 7o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, que establece: “Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5o., la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación”. El a. 5o. de la respectiva ley, desarrolla un catálogo con carácter enunciativo, más no limitativo. De ahí que el carácter de trabajador de confianza se determinará *ad casum*.

Nuestra legislación clasifica a los trabajadores en de base y de confianza; la calidad del trabajador de confianza es excepcional, ya que el a. 5o. citado define los diversos puestos y funciones que son considerados de confianza, y en consecuencia, todos aquellos puestos o funciones no comprendidas en él son de base.

Esta situación obedece a lo señalado en la fracción XIV del apartado B del a. 123 constitucional, al precisar que mediante la ley se determinarán los cargos de confianza.

Es importante señalar que en las dependencias del Poder Ejecutivo las funciones de confianza, según la ley, deben corresponder a puestos específicos en el catálogo respectivo de cada una de ellas.

En estas condiciones, no basta solamente aducir que un determinado puesto es de confianza, sino que se requiere además que se acredite que las funciones adscritas al puesto son de las que el a. 5o. considera de confianza.⁶⁷³

En principio, como es usual en los organismos públicos,⁶⁷⁴ dentro de determinados niveles, los trabajadores de confianza son sujetos allegados al titular de la respectiva dependencia, en virtud de sus características personales, en la mayoría de los casos en razón de su formación académica o de su experiencia. Acosta Romero comenta que: “sin duda, que tratándose de altos funcionarios, incluso nombrados por el Ejecutivo Federal, ‘la confianza’ resulta necesaria e imprescindible, porque se trata de sus colaboradores más cercanos”.⁶⁷⁵ Sin embargo, esto se acentúa en un órgano público autónomo como lo es la CNDH cuya misión es proteger y promover los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, mediante la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración del Estado y la prestación de los servicios públicos a la población. Por consiguiente, como es sabido, el *Ombudsman* nacional no ejerce funciones jurisdiccionales, fiscales, ni impone multas. En suma no viene a suplir a un poder o a otro órgano público. Su fuerza reside en su *auctoritas*⁶⁷⁶ ejercida a través de actos de persuasión formulados

⁶⁷³ Mariano Herrán Salvatti y Carlos Francisco Quintana Roldán, *Legislación burocrática federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 36.

⁶⁷⁴ Vid. Miguel Galindo Camacho, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1997, t. I, p. 260.

⁶⁷⁵ Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 614.

⁶⁷⁶ La *auctoritas* es “el saber socialmente reconocido”, Álvaro d’Ors, *Derecho privado romano*, Pamplona, EUNSA, 1991, p. 37.

mediante la emisión de recomendaciones.⁶⁷⁷ Dichas estas características, es más comprensible que el Presidente de la Comisión Nacional se apoye en un personal de confianza que goce, asimismo, de una considerable *auctoritas*. Ya que la fuerza de las recomendaciones emitidas por este órgano encuentran su fuerza en el carácter moral del *Ombudsman*, por ende, sus auxiliares deben de cumplir con tales requisitos. A su vez, teniendo la CNDH la finalidad, no sólo de defender los Derechos Humanos, sino de promoverlos,⁶⁷⁸ debe contar con un plantel de considerable prestigio académico. En virtud de lo anterior, veamos la siguiente tesis jurisprudencial:

La denominación que de confianza recibe una plaza regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada por el trabajador lo que la determina;⁶⁷⁹ por lo tanto, el señalamiento que hace al a. 5o. de dicho ordenamiento legal, debe corresponder plenamente a todos aquellos trabajadores que guardan las condiciones ahí precisadas.⁶⁸⁰

⁶⁷⁷ Cf. Luis Ernesto Salomón Delgado, *El Ombudsman*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992, p. 23.

⁶⁷⁸ *Vid. Supra* el comentario al a. 2o. de la LCNDH.

⁶⁷⁹ Asimismo, resulta de interés la siguiente tesis jurisprudencial: Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Parte: III, abril de 1996; Tesis: I.4o.T.23; p. 490. Trabajadores de confianza, designación de. (Petróleos Mexicanos). Ciertamente es que el patrón tiene plena libertad para seleccionar a sus trabajadores de confianza, sin que esté obligado a tomar en cuenta la aptitud y antigüedad de cada uno de ellos, pues puede atender sólo a la honradez, discreción, habilidad o confianza que se les tenga; pero no menos resulta serlo, que tratándose de los trabajadores de confianza al servicio de Petróleos Mexicanos, no puede aplicarse tal criterio, toda vez que dicha empresa se rige en este aspecto por las normas de trato al personal de confianza, las que en su capítulo segundo señalan que el director general y los subdirectores de Petróleos Mexicanos contratarán a su personal de confianza: a). En base a su antigüedad (artículo 5o.) y b). Atendiendo a su aptitud y méritos en el trabajo (artículo 7o.), de lo que resulta evidente que la facultad de contratación de trabajadores de confianza, que tienen el director y los subdirectores de referencia, no es discrecional, sino que se encuentra reglamentada. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Amparo directo 1058/95. Luz María San Román Gutiérrez. 3 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval. Secretario: René Díaz Nárez.

⁶⁸⁰ Trabajadores de confianza al servicio del Estado. Determinación del carácter de. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Amparo directo 161/88. Rafael Alcino Reyes. 26 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval.

Luego entonces, es la actividad propia (su naturaleza) como magistratura de persuasión, la que conlleva al *Ombudsman* nacional a contar con una planta integrada por trabajadores de confianza.

Existe una tesis aislada *ad-hoc*, aunque relativa a la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chiapas, empero, el texto resulta de utilidad para el a. en comento:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 115, fracción VIII, último párrafo y 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados, los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base en lo previsto en el artículo 123 de la propia Carta Magna; por su parte, esta última disposición en su apartado B, fracción XIV, establece que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, así como que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. En estas condiciones, debe decirse que el artículo 60 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chiapas que dispone que todos los servidores públicos que integren la planta de dicha comisión estatal, serán trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña, no transgrede el citado artículo 123, apartado B, fracción XIV. Ello es así, porque, por un lado, el propio numeral de la Ley Fundamental prevé la creación por la ley ordinaria de una categoría de trabajadores que, por la naturaleza de la función o el tipo de cargo que desempeñan, no pueden gozar de todos los derechos que como garantías mínimas establece el artículo 123, apartado B, de la Carta Magna, a favor de los trabajadores de base al servicio del Estado, entre ellos, el de la estabilidad o inamovilidad en el empleo y, por otro, si la norma constitucional últimamente citada no obliga a que toda ley prevenga que deban existir trabajadores de base y de confianza, es evidente que no hay impedimento para que el legislador

Secretario: René Díaz Nárez. Amparo directo 1020/92. Adolfo Pola Simuta. 21 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Carrete Herrera. Secretario: Gilberto León Hernández. Amparo directo 1077/92. Ana Rosa Rice Peña. 11 de noviembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval. Secretario: Miguel César Magallón Trujillo. Amparo directo 1110/92. Antonio García León. 6 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval. Secretario: René Díaz Nárez. Amparo directo 798/93. Director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval. Secretario: Miguel César Magallón Trujillo.

común generalice a los trabajadores de una institución como trabajadores de confianza, en tanto no exceda lo dispuesto en dicha norma, ni contraríe su contenido, además de que el Congreso del Estado de Chiapas, al emitir la referida ley, únicamente ejerció la facultad reglamentaria que le atribuye la Constitución Federal en los mencionados artículos 115, 116 y 123.⁶⁸¹

Visto lo anterior, es menester, traer a colación que la institución de “trabajador de confianza” ha sido objeto de muchas críticas doctrinales, en razón de la inestabilidad del empleo.⁶⁸² No obstante, existe un criterio jurisprudencial que pretende explicar la naturaleza jurídica de tal régimen laboral:

Trabajadores de confianza al servicio del Estado. Origen histórico de los catálogos de puestos en los ordenamientos burocráticos. El derecho burocrático se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral; al excluirse a los empleados públicos de la regulación de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos treinta y uno, surgieron intentos de normatividad propia que cristalizaron hasta el año de mil novecientos treinta y ocho al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue emulado por diversas legislaciones locales; le sucedió otro estatuto en el año de mil novecientos cuarenta y uno y hasta mil novecientos sesenta se adicionó el a. 123 constitucional por un apartado B en que se reguló lo relativo a la relación de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores; en mil novecientos sesenta y tres se expidió su ley reglamentaria. Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral.

⁶⁸¹ Localización: Novena Época; Instancia: Primera Sala; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; t. XV, abril de 2002 Tesis: 1a. XV/2002, p. 458; Materia: Constitucional, Laboral. Tesis aislada. Rubro: Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chiapas. El artículo 60 de la ley relativa que establece que los servidores públicos que integren la planta respectiva serán trabajadores de confianza, no transgrede el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Federal. Precedentes: Amparo directo en revisión 213/99. Martha Guadalupe Santiago Suárez. 16 de agosto de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Urbano Martínez Hernández.

⁶⁸² *Vid.* por ejemplo, Néstor de Buen, *Derechos del trabajador de confianza*, 2a ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Dirección General de Publicaciones-Fomento Editorial, 2001, p. 35.

Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del a. 89, fracción II, de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del a. 123, apartado B, de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.⁶⁸³

Al margen de las consideraciones teóricas o incluso de la experiencia cognoscible a través de otros criterios jurisprudenciales,⁶⁸⁴ la esencia de las

⁶⁸³ Contradicción de tesis 13/97. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Civil y de Trabajo del Segundo Circuito. 13 marzo de 1998. Cinco votos: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

⁶⁸⁴ Por ejemplo, *vid.* la siguiente tesis: Trabajadores de confianza al servicio del Estado, únicamente gozan de las normas protectoras del salario y de los beneficios del régimen de seguridad social no así del derecho a la estabilidad en el trabajo (legislación del Estado de México). “De acuerdo con el artículo 116, fracción V de la Constitución General de la República, las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes expedidas al efecto por la legislatura local correspondiente, con base en lo previsto por el artículo 123 de la propia Constitución; y este último precepto tratándose de trabajadores de confianza al servicio del Estado, estatuye que gozarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, estableciéndose con ello una clara distinción entre las prerrogativas otorgadas a los trabajadores de base y supernumerarios y a los de confianza; por ello, resulta evidente que aun cuando el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, no contiene ninguna disposición en el sentido de que los derechos de los empleados de confianza se limitan a las normas protectoras del salario y a los beneficios que derivan del régimen de seguridad social; esta circunstancia emana precisamente de los preceptos constitucionales citados, que desde luego no deben ser contrariados por las legislaturas locales al expedir las leyes respectivas. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Segundo Circuito. Amparo directo 134/94. José Antonio Lira León. 23 de septiembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís. Secretario: Joel Alfonso Sierra Palacios.

funciones propios del *Ombudsman*, van más allá del tratamiento que comúnmente se ha concedido al trabajador de confianza. La defensa y promoción de los Derechos Humanos implica que los servidores públicos avocados a ésta, gocen de una razonable estabilidad, por lo que se puede concluir afirmando que se trataría de trabajadores de confianza con un carácter *sui géneris*.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: aa. 1o., 2o., 5o., 90 y 123

LCNDH: aa. 1o., 2o., 67-73

RICNDH: aa. 1o., 2o., 17-72 y 114

Bibliohemerografía

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Derecho burocrático mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1999.

Buen, Néstor de, *Derechos del trabajador de confianza*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Dirección General de Publicaciones-Fomento Editorial, 2001.

D'Or s, Álvaro, *Derecho privado romano*, Pamplona, EUNSA, 1991.

Gal indo Ca ma cho, Miguel, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1997, t. I.

Her r án Sal vat ti, Mariano y Quint ana Rol dán, Carlos Francisco, *Legislación burocrática federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

MADRAZO, JORGE, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Ra ba sa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Reynoso Ca st il lo, Carlos, *Curso de derecho burocrático*, México, Porrúa, 1999.

Sal omón Del ga do, Luis Ernesto, *El Ombudsman*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992.

Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño

TÍTULO VI

DEL PATRIMONIO Y DEL PRESUPUESTO DE LA COMISIÓN NACIONAL

ARTÍCULO 75. (*Patrimonio propio*)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento.

COMENTARIO

Este a. forma parte del Título VI de la LCNDH, “Del patrimonio y del presupuesto de la Comisión Nacional”, en cuanto a sus antecedentes, podemos comentar que durante el tiempo que lleva en funciones la CNDH ha pasado por diversas etapas, mismas que han determinado su régimen patrimonial; así, mientras fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación no contaba con un patrimonio propio, y fue hasta la publicación de la LCNDH en el *Diario Oficial* de la Federación, el 29 de junio de 1992, cuando se convirtió en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Desde entonces, el entorno jurídico de la Comisión Nacional cambió para convertirse en un órgano con autonomía emanada de la Constitución, mediante la reforma al apartado B del a. 102 y, derivado de lo anterior, se llevó a cabo una reforma a la Ley, publicada el 26 de noviembre de 2001 en el *Diario Oficial*, este a. no ha sido modificado.

A efectos de continuar con el proceso de desarrollo de la etapa de autonomía de la CNDH, es de proponerse y se propone lo siguiente:

Según lo señalado en el a. 75, se establece que la Comisión Nacional contará con un patrimonio propio, por lo que la reforma al apartado B del a. 102

constitucional, viene a ratificar y reforzar lo anterior cuando dispone en la parte correspondiente del párrafo cuarto que “el organismo que establezca el Congreso de la Unión [...] contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”, reafirmando lo antes dicho por la Ley.

Sin embargo, con el fin de fortalecer la autonomía de que está investida esta Institución, sería conveniente modificar el a. en comento en el siguiente sentido:

Artículo 75. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos contará con un patrimonio propio, el cual estará integrado con los bienes inmuebles y muebles, tanto del dominio público como del dominio privado, otorgados por la Federación, destinados al cumplimiento de su objeto, así como por el presupuesto que anualmente le sea asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y por los ingresos, en numerario o en especie, que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de esta Ley y de su Reglamento Interno.

Con respecto al a. 75 de la ley vigente, se hacen los siguientes comentarios: el primer aspecto a destacar en este a. es que al ser la Comisión Nacional un organismo con autonomía emanada de la Constitución, que presta un servicio público, la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, mismo que en principio es una atribución del Estado, y que para su eficaz manejo se requiere de un conocimiento técnico específico, por lo que el Estado otorga independencia a dicho servicio público y le proporciona un patrimonio que sirva de base a su autonomía.

El fundamento constitucional es el mencionado apartado B del a. 102 del Pacto Federal,⁶⁸⁵ y la legislación secundaria especializada se encuentra en la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 20 de mayo de 2004; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ambas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el

⁶⁸⁵ “El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios” (párrafo cuarto).

4 de enero de 2000, el Código Civil Federal, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 1 de septiembre de 1932, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1976, y su Reglamento publicado el 18 de noviembre de 1981 y sus reformas, entre otras.

El patrimonio de la Comisión Nacional, entendido como el conjunto de bienes que sirven para realizar su objeto, se constituye por fondos y bienes federales, separados del patrimonio general de la nación y que, sin embargo, son finalmente propiedad del Estado.

Para hablar sobre el régimen patrimonial de la Comisión Nacional es necesario comentar primero sobre la personalidad jurídica y la capacidad; así tenemos que el Código Civil Federal establece en su a. 25 “Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios; II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley”, es en esta última fracción donde queda incluida la Comisión Nacional, pues es una Institución de carácter público reconocida por la Ley, de acuerdo con esto su régimen se encuentra establecido en el a. 26 del mismo ordenamiento, al señalar que “las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución”.

Conforme a lo anterior, tenemos que la CNDH, en el ejercicio de los derechos necesarios para realizar su objeto, tiene capacidad para adquirir los bienes que requiera para llevar a cabo su fin como Institución, mismos que formarán parte de su patrimonio y que pueden ser bienes inmuebles, muebles, equipos, donaciones, recursos financieros, etcétera.

Todos los bienes patrimonio de la Comisión Nacional, finalmente, como ya se mencionó, son propiedad de la nación y según lo señalado en la Ley General de Bienes Nacionales en su a. 3o. son:

- I. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;
- III. Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;
- IV. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;
- V. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y
- VI. Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

Estas categorías de bienes están integradas tanto por inmuebles (*vid.* el a. 750 del Código Civil Federal), como por muebles (*vid.* aa. 752 a 754 del ordenamiento citado). El a. 6o. de la Ley General de Bienes Nacionales señala cuáles son los bienes de dominio público:

VI. Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta ley;

[...]

XVIII. Los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes, las piezas etnológicas o paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos; las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

De lo anterior concluimos, que el patrimonio de la Comisión Nacional forma parte del patrimonio del Estado, y por lo tanto, está integrado por bienes inmuebles y muebles tanto del dominio público, como del dominio privado.

Otro aspecto a comentar es que dado que la Comisión Nacional es una institución cuyo objetivo esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano, y que dichas actividades corresponden al Estado, no obtiene ingresos por los servicios que presta, por lo que el Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros necesarios para su debido funcionamiento, los cuales serán asignados en el Presupuesto⁶⁸⁶ de Egresos de la Federación que año con año aprueba la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

⁶⁸⁶ Uno de los conceptos más comunes del término presupuesto es el que señala la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: “Estimación financiera anticipada, anual de los egresos e ingresos necesarios del Sector Público Federal, para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.” *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B

Bibliohemerografía

CARPIZO, JORGE, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1998.

———, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.

López Chavar r ía, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

Madr a zo, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Ra ba sa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Mauricio Farah Gebara

ARTÍCULO 76. (*Elaboración del anteproyecto de presupuesto anual de egresos*)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente.

COMENTARIO

Al igual que el a. 75, este a. forma parte del Título VI de la LCNDH, “Del Patrimonio y del Presupuesto de la Comisión Nacional”. Por lo que hace a sus antecedentes, podemos comentar que durante el tiempo que lleva en funciones la CNDH ha atravesado por diversas etapas, mismas que han determinado su

régimen patrimonial y financiero; así, mientras fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, aunque mantenía cierta autonomía, dependía del titular de dicha Secretaría, no contaba con un patrimonio propio y los recursos financieros con los que desempeñaba sus funciones pertenecían a la dependencia mencionada, no fue sino hasta la publicación de la LCNDH en el *Diario Oficial* de la Federación, el 29 de junio de 1992, cuando devinó en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y los recursos financieros que manejaba le eran asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Desde entonces, el entorno jurídico de la Comisión Nacional cambió para convertirse en un órgano con autonomía emanada de la Constitución, mediante la reforma al apartado B del a. 102 constitucional y, derivado de lo anterior, se llevó a cabo una reforma a la LCNDH, publicada el 26 de noviembre de 2001 en el *Diario Oficial*; este a. no se modificó.

A partir de ser reconocida la Comisión Nacional como un órgano constitucional autónomo, se le debe concebir como un organismo cuyas atribuciones y facultades emanan directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, debe apegarse a estas disposiciones constitucionales; es pertinente recordar que en materia de presupuesto público el párrafo segundo de la fracción IV del a. 74 constitucional otorga al Ejecutivo Federal la facultad exclusiva de enviar a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Dentro de esta disposición, la autonomía de la CNDH está garantizada, si tenemos en cuenta que algunos órganos e instituciones del Estado mexicano reciben un trato presupuestario diferenciado que garantiza y potencia su autonomía; en este caso, se encuentran los Poderes Legislativo y Judicial que tienen la facultad de elaborar sus propios proyectos de presupuesto y enviarlos al Ejecutivo Federal para que sean incorporados al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que recibe la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, discusión y aprobación.

En el mismo caso se hallan el Banco de México y el Instituto Federal Electoral, instituciones a las cuales la Constitución reconoce como organismos públicos autónomos en sus aa. 28 y 41 respectivamente.

Con base en el pacto federal ambos órganos autónomos, en su normatividad correspondiente, establecen un tratamiento presupuestario distinto en su favor, respecto de las dependencias y otras entidades del Poder Ejecutivo Federal.

Así, la Ley del Banco de México en su a. 46 a la letra señala:

La Junta de Gobierno tendrá las facultades siguientes:

[...]

XI. Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus aa. 82 y 83 señala lo siguiente para el Instituto Federal Electoral:

Artículo 82.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

v) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 83.

1. Corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes:

[...]

g) Proponer anualmente al Consejo General el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación.

h) Remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley de la materia.

De acuerdo con el avance logrado por los antecitados órganos constitucionales autónomos en la construcción de su autonomía, para la Comisión Nacional se formula la siguiente propuesta de reforma al a. 76 de su ley:

Artículo 76. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su proyecto de estructura programática y presupuesto anual de egresos, los cuales remitirá directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal para que sean integrados al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, en los términos de la ley de la materia.

La Comisión Nacional formulará sus estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable, del ejercicio correspondiente, conforme a los lineamientos técnicos respectivos.

Por lo que hace al a. 76 de la LCNDH, el aspecto a comentar es que como un organismo cuyo objetivo principal es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano, servicios que corresponden en primera instancia al Estado, y dado que el servicio que presta no es remunerado, sus ingresos financieros deben ser otorgados por el propio Estado e incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación que es:

El documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.⁶⁸⁷

Al respecto es conveniente comentar que:

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el único instrumento en el cual se pueden determinar el monto y el ejercicio del gasto público federal para un año, ningún egreso Federal puede efectuarse si no está contemplado por el presupuesto correspondiente.

Las erogaciones contempladas en el presupuesto son aquellas que serán ejercidas por los Poderes de la Unión, dependencias centralizadas y descentralizadas del ejecutivo federal, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal y el Gobierno del Distrito Federal.

[...]

El presupuesto de Egresos es el instrumento más eficaz para la programación de actividades, por lo que está directamente relacionado con la planeación económica. Es a través del presupuesto por medio del cual se determinan las áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional.⁶⁸⁸

⁶⁸⁷ *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2001.

⁶⁸⁸ Manuel González Oropeza, "Presupuesto de egresos de la Federación", *Diccionario jurídico mexicano*, 14a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, t. IV, P-Z, p. 2523.

Aplicando lo anteriormente dicho a la Comisión Nacional, su presupuesto deberá contemplar todos los egresos a realizar durante un año, por lo que sus programas y proyectos deberán quedar establecidos con la anticipación requerida para la formulación del presupuesto anual.

El fundamento constitucional es el ya mencionado a. 74,⁶⁸⁹ en consecuencia, la legislación secundaria especializada se encuentra en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1976, así como en su Reglamento, publicado el 18 de noviembre de 1981 en el *Diario Oficial* de la Federación.

Como órgano constitucional autónomo la Comisión Nacional tiene la facultad de elaborar su proyecto de Presupuesto de egresos para el ejercicio correspondiente, el que estará sustentado en una estructura programática congruente con el objetivo de este Organismo Nacional, constituida actualmente por la función⁶⁹⁰ 22: “Protección y promoción de los Derechos Humanos”; dos subfunciones⁶⁹¹ a saber: subfunción 01: “Doctrina de los Derechos Humanos”, y subfunción 2: “Protección de los Derechos Humanos”, así como

⁶⁸⁹ Son facultades de la Cámara de Diputados:

[...]

IV Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

⁶⁹⁰ Según el *Glosario de términos más usuales en la administración pública*, la función es el “objetivo institucional a través del cual el sector público produce o presta determinado bien o servicio, respectivamente y en el que se plasman las atribuciones del gobierno. Incorpora amplias agrupaciones de actividades afines, encaminadas a cumplir con los fines y atribuciones que tiene encomendados el gobierno como ente rector y orientador de la actividad económica social. Las funciones se definen a partir de las disposiciones jurídico-administrativas. En la nueva estructura programática, la función es la máxima agregación de la clasificación del gasto público. Representa los campos de acción que el marco jurídico y la sociedad establecen para el sector público y muestra la dirección estratégica que se da a los recursos públicos”.

⁶⁹¹ Conforme al documento antes mencionado, la subfunción es la “categoría programática que identifica con un grado mayor de desagregación el ámbito de competencia del sector público; incorpora acciones y servicios afines que corresponden al desglose de una función, a través de los cuales el sector público produce o presta determinado bien o servicio”.

cuatro actividades institucionales⁶⁹² que son: la denominación de la actividad institucional 325: “Promover, educar, preservar y difundir masivamente las políticas y la cultura de los Derechos Humanos; actividad institucional 457: “Proteger los Derechos Humanos y su observancia, a través de la atención de expedientes sobre quejas y recursos presentados, de acuerdo con los procedimientos que la ley establece”; actividad institucional 701: “Administrar recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos”, y actividad institucional 703: “Capacitar y formar servidores públicos”; a la cual están incorporadas sus 15 unidades responsables⁶⁹³ que se encargan de desarrollar los programas de trabajo, a través de los cuales se cumple cabalmente con los objetivos, programas, proyectos, indicadores y metas institucionales. Dicho proyecto es enviado, conforme al procedimiento que establece la ley mencionada, para su integración al Proyecto de Egresos de la Federación correspondiente, el cual se entrega a la Cámara de Diputados para su revisión, discusión y aprobación.

Correlación de fuentes

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a. 102, apartado B

⁶⁹² La actividad institucional es el “conjunto de operaciones que realizan las unidades responsables o ejecutoras de los recursos públicos con la finalidad de dar cumplimiento a la misión encomendada. Su ejecución conduce directamente a la producción de un bien o la prestación de un servicio para atender a un usuario o “cliente” plenamente identificado”.

⁶⁹³ El documento multimencionado señala que unidad responsable es la “unidad administrativa perteneciente a una estructura básica de una dependencia, facultada para ejercer gasto con el fin de llevar a cabo actividades que conduzcan al cumplimiento de objetivos y metas establecidas en los programas de una dependencia o entidad del Gobierno Federal”. Aplicando este concepto a la Comisión Nacional, como ente autónomo constitucional, actualmente cuenta con las siguientes: Primera Visitaduría General; Segunda Visitaduría General; Tercera Visitaduría General; Cuarta Visitaduría General; Quinta Visitaduría General; Secretaría Ejecutiva; Secretaría Técnica del Consejo Consultivo; Secretaría de Administración; Coordinación General de Comunicación y Proyectos; Dirección General de Quejas y Orientación; Dirección General Jurídica; Dirección General de Planeación y Análisis; Dirección General de Información Automatizada; Coordinación General de Administración; Contraloría Interna; Dirección General del Centro Nacional de Derechos Humanos.

Bibliohemerografía

CARPIZO, JORGE, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1998.

———, *¿Qué es la CNDH?*, 2a. ed., México, CNDH, 1991.

López Chavar r ía, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

Madr a zo, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Ra ba sa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.

Mauricio Farah Gebara

TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

TERCERO. En tanto el Congreso de la Unión para el Distrito Federal y las Legislaturas de los Estados establezcan los Organismos de Protección de los Derechos Humanos a que se refiere el primer párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local, de conformidad con lo establecido por dicha Constitución Política.

La Comisión Nacional conocerá también de las quejas e inconformidades que se presenten en relación con las Recomendaciones o acuerdos del Organismo de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como de la insuficiencia en el cumplimiento de las mismas por parte de las autoridades a las que sean emitidas.

CUARTO. Los recursos humanos, materiales y presupuestales con que actualmente cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pasarán a formar parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como Organismo descentralizado que se crea en esta ley, preservándose los derechos adquiridos de los trabajadores de la Comisión.

QUINTO. Los actuales funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en sus cargos hasta que se haga la designación correspondiente, conforme a lo dispuesto por esta ley.

SEXO. Los actuales miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en el desempeño de sus encargos en dicho Consejo, el que realizará una insaculación para conocer el orden en que serán sustituidos de conformidad con el artículo 17 de esta ley.

SÉPTIMO. El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será expedido por su Consejo dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley, y deberá ser publicado en el *Diario Oficial* de la Federación.

OCTAVO. El Presidente de la República enviará a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, para su aprobación, el nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de los noventa días siguientes a aquél en que esta ley entre en vigor.

México, D. F. a 23 de junio de 1992.— Sen. Manuel Aguilera Gómez, *Presidente*.— Dip. Jorge Alfonso Calderón Salazar, *Presidente*.— Sen. Antonio Melgar Aranda, *Secretario*.— Dip. Felipe Muñoz Kapamas, *Secretario*.— Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticinco días del mes de junio de mil novecientos noventa y dos.— Carlos Salinas de Gortari.— Rúbrica.— El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.— Rúbrica.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA
Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES Y RUBROS DE LA LEY
DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS,
PUBLICADO EL 26 DE NOVIEMBRE DE 2001

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

SEGUNDO. En el informe correspondiente al año 2001, éste abarcará desde el 16 de noviembre de 2000 hasta el 31 de diciembre de 2001.

TERCERO. Quedan sin efecto todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente decreto.

CUARTO. Toda referencia que se haga en ésta y en otras disposiciones legales a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, deberán entenderse a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Consejo Consultivo respectivamente.

México, D.F., a 6 de noviembre de 2001.— Sen. Diego Fernández de Cevallos, Presidente.— Dip. Beatriz Elena Paredes Rangel, Presidenta.— Sen. Sara I. Castellanos C., Secretario. — Dip. Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, Secretario.— Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción 1 del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de noviembre de dos mil uno.— Vicente Fox Quesada.— Rúbrica.— El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.— Rúbrica.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comentada y concordada, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en diciembre de 2005 en los talleres de REPRODUCCIONES Y MATERIALES, S. A. de C. V., Presidentes núm. 189-A, Col. Portales, C. P. 03300, México, D. F. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. El tiraje consta de 2,000 ejemplares.