

LA INCORPORACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Miguel Pérez López

*A Norma Rojas Delgadillo,
por su confianza y apoyo*

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se revisarán algunos textos y discusiones acaecidos durante el proceso de la modificación constitucional creadora de la división del artículo 120 de la Ley fundamental, en dos apartados, a fin de indagar a qué se aspiraba con el cambio, y cuál fue el resultado. Se tratará de emplazar el análisis desde la perspectiva histórico-constitucional, para después expresar algunas consideraciones respecto de la adición del apartado B.

Con plena aceptación de la insuficiencia de las fuentes (todas provenientes de las autoridades federales partícipes en el procedimiento revisor), se debe también considerar la situación política de las legislaturas locales, disminuida en una reforma constitucional, sin demérito de admitir la probabilidad de que en algunas se haya dado un debate o algún documento trascendente.

Rehuyo la pretensión de descubrir la voluntad del legislador —por la conocida superación del método exegético, y en atención a la subestimación del órgano legislativo, tendencialmente relegado al papel de caja registradora, enfatizada en los regímenes presidencialistas latinoamericanos—, por lo que el análisis será encauzado para tratar

de descubrir beneficios e incongruencias, explicar alcances y limitaciones, y tratar de ubicar la importancia de la adición en el sistema jurídico patrio y, principalmente, en la sociedad mexicana.

1. El *ombudsman*, como institución de protección de los derechos de los gobernados, ha sentado tardíamente sus raíces en el sistema jurídico-político mexicano (a pesar de tener valiosos antecedentes en el Procurador de Pobres impulsado por Ponciano Arriaga, en 1847).¹ La constante demanda popular de hacer efectivo el Estado de Derecho, así como su conversión democrática, ha estimulado el fincamiento de la institución de origen sueco, de manera mecánica como en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), e imitativa por

1. Este trabajo sigue la brecha iniciada en otras dos entregas bajo mi firma: "El Decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos" y "El reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", publicadas en los números 18 (mayo-septiembre de 1991) y 19 (septiembre-diciembre de 1991) de *Alegatos*. Por lo que se refiere al Procurador de Pobres de Arriaga, en una bien documentada y extensa tesis de licenciatura, Magdalena Aguilar Cuevas considera que esa institución se asemeja más a una defensoría de oficio, que a un *ombudsman*, *vid. El defensor del ciudadano (ombudsman)*. México, UNAM-CNDH, 1991, p. 135.

parte de algunas entidades federativas (con sus valiosas excepciones, como los casos de Michoacán y Baja California).² Sin valorar debidamente las funciones constitucionales ya existentes, y provocar su aplicación práctica, se busca crear novedosos mecanismos para alcanzar la espectacularidad transitoria, necesaria para proclamar que, en un país próximo a ingresar al Primer Mundo (bajo promesa oficial), hice respetar los derechos consagrados constitucionalmente. Parece más una oferta al futuro socio inversionista, que la satisfacción de un reclamo popular de cumplir con los mandatos constitucionales. Lo que parecía una concesión graciosa provocó una respuesta colectiva que desnudó la desconfianza hacia la prestación del servicio público jurisdiccional, la desarticulación de los medios legales de defensa y la carga autoritaria inherente al sistema político.

En lugar de plantear la necesidad de convocar un nuevo órgano constituyente, encargado de interpretar el reclamo popular para superar esa problemática, se acude al manido expediente de rasgar y parchar el texto constitucional de 1917.

Por lo que respecta a la CNDH, se dio la metamorfosis necesaria pero tardada, una vez que se realizó un experimento voluntarista y contrario a la Constitución.

2. Del 6 de junio de 1990 al 28 de enero de 1992, transcurrieron diecinueve meses en los cuales la CNDH existió al margen —y en contra— de la estructura constitucional, al tiempo de exhibir a dos legislaturas indolentes del Congreso de la Unión, así como la prepotencia del Poder Ejecutivo Federal. Pero la CNDH pasó la prueba, a criterio de un sinodal, que consideró cumplidos los requisitos para otorgar la mención constitucional a su propia obra.

En su periodo preconstitucional, la CNDH se destacó por enfrentar las arbitrariedades de los agentes de la policía judicial federal, junto con otros cuerpos de seguridad pública en la lucha contra el narcotráfico; denunciar las conocidas prácticas de corrupción carcelaria; ser objeto de espionaje telefónico; rehuir las cuestiones electorales; investigar problemas políticos graves como el homicidio de Norma Corona Sapién (donde se denunció como presunto responsable al comandante de la policía judicial federal que se hizo cargo de la investigación de dicho delito);³ recabar quejas de variada índole, no necesariamente relacionadas con las arbitrariedades policiacas o del orden



penal, sino sobre discriminación racial, respeto a los derechos de los mexicanos en los Estados Unidos, cuestiones administrativas, legislación sobre el aborto en Chiapas, retenes carreteros, agresiones contra periodistas, tratamiento psiquiátrico a internos en reclusorios, responsabilidades administrativas y penales de servidores públicos, contaminación ambiental;⁴ intervenir, con sus recomendaciones, en la soberanía de los estados y en el ámbito del poder judicial; crear y ejecutar programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos, preventivos en materia de derechos humanos y de acciones que impulsen el cumplimiento de los tratados internacionales signados por México;⁵ intervenir en uno de los episodios más vergonzosos en la lucha contra el tráfico de enervantes, en donde siete agentes judiciales federales sucumbieron en una balacera con efectivos militares. Sin duda, la CNDH se ha ocupado. El balance es parcialmente positivo.

rez López, "El Decreto...", op. cit. *supra* nota 1, lo cual fue reconocido por Carlos Salinas de Gortari a) darle título de objetivo primario de la creación de la CNDH al esclarecimiento de dicho homicidio; *vid. Gaceta de la CNDH*, número 91/17, diciembre de 1991, p. 13. Además, Amnistía Internacional, a un año del homicidio de la doctora Corona Sapién, dice que: "pese a la prohibición pública de la tortura efectuada por el gobierno y a una serie de iniciativas legales y administrativas, casi cualquier detenido corre el riesgo de ser torturado. La tortura sigue siendo un mal endémico en México. Amnistía Internacional considera que la razón principal es la impunidad casi total de que gozan los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que, habitualmente, actúan conculcando la ley sin temor al castigo". Amnistía Internacional, *México. Tortura e impunidad*, Madrid, 1991, p. 5.

2. Sobre las disposiciones jurídicas creadoras de órganos defensores de los derechos humanos, las compilaciones contenidas en la obra de Magdalena Aguilar Cuevas, op. cit. *supra* nota 1, pp. 173 a 439, y específicamente en los estados de la República Mexicana, *cfr.* Rosa María Álvarez de Lara, *Legislación estatal en materia de defensa de los derechos humanos*, México, CNDH, 1991 (Colección Folletos 1991/18).
3. En otra parte, quedó sentado que la creación de la CNDH se debió a la presión social por establecer los controles sobre la arbitrariedad de la fuerza pública que alcanzó a la doctora Corona; *vid.* Miguel Pé-

4. Uno de los aspectos positivos de la CNDH es su trabajo editorial, con apoyo de los Talleres Gráficos de la Nación, en el cual destaca la publicación mensual de la *Gaceta de la Comisión*, donde aparecen las recomendaciones del presidente, los acuerdos del Consejo y las resoluciones más importantes de la presidencia y la visitadora. En los programas de trabajos semestrales de la CNDH sobresalen los capítulos dedicados a las publicaciones y, especialmente, su colección "Clásicos", dirigida por Jesús Rodríguez y Rodríguez.
5. En el programa de trabajo para el IV semestre de la CNDH (diciembre de 1991 a junio de 1992) se hace referencia a diecinueve programas. *Cfr. Gaceta de la CNDH*, número 91/17, diciembre de 1991, pp.23a32.



A partir de una de las facultades de la CNDH, la de proponer reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los derechos humanos ante las instancias competentes (fracción IX del artículo 5o. del "Reglamento" de la CNDH), el día 16 de octubre de 1991, el presidente de la CNDH, Jorge Carpizo Mac gregor, propuso cinco anteproyectos de reformas legislativas a Carlos Salinas de Gortari para que fuesen sometidas ante el Congreso de la Unión. Esos cinco anteproyectos eran de reformas a la Ley para prevenir y sancionar la tortura, a la Ley federal de las entidades paraestatales, al Código Penal Federal, a la Ley que crea los consejos tutelares para menores y a la Ley orgánica de la CNDH.

En posterior ocasión trataré los anteproyectos referidos a las leyes Federal de las entidades paraestatales y Orgánica de la CNDH, pero sobresalen tres aspectos de naturaleza jurídico-política que es indispensable comentar:

a) En el primer anteproyecto existe una declaración que por sí misma se explica:

La Comisión ha ejercido sus atribuciones de manera autónoma e imparcial. La independencia que ello significa debe no sólo ser garantizada, sino consolidarse; debe también ser orgánica. De ahí que... la Comisión ha de adquirir la autonomía que requiere y regirse por su estatuto jurídico. Debe, entonces, dejar de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.⁶

En otro estudio, concluí que para adquirir carta de auténtico defensor de los derechos de los habitantes de la República, la CNDH debería contar con sólidas fundamentaciones constitucionales y legales, así como proporcionarle en dichas formaciones su cabal autonomía orgánica.⁷ La declaración transcrita lo corroboró unos meses después.

6. "Anteproyecto de reforma a la Ley federal de las entidades paraestatales", *Gaceta de la CNDH*, número 91/16, noviembre de 1991, p. 21 (subrayado mío).

7. Miguel Pérez López, "Q reglamento...", *op. ck.*, *supra* nota 1, p. 35.

b) En la exposición de motivos de la Ley orgánica de la CNDH no hay fundamento constitucional explícito referido a su naturaleza de órgano descentralizado, aunque implícitamente se desprendería del artículo 2o. del anteproyecto si se vincula con el artículo 90 constitucional, con la necesaria intervención del Poder Legislativo Federal, pero no podría gozar de autonomía en la misma manera que las universidades e instituciones de educación superior, porque en este último caso, el fundamento resulta obvio, pues la Ley Fundamental reconoce indubitadamente la autonomía universitaria (fracción VIII del artículo 3o. constitucional). En consecuencia, permanecería como una entidad de la Administración Pública Federal, con lo cual no deja de ser relativa su autonomía y no podría desprenderse que ésta es equivalente a la universitaria.

c) Nótese que se mantiene intocado el silencio constitucional respecto de la CNDH. Tanto el decreto de creación, como el reglamento de la CNDH, no tuvieron fundamento constitucional, independientemente de transgredir la organización constitucional. En los anteproyectos se parte de la idea de dar por sentado que la presencia de la CNDH en la vida institucional bien puede aceptarse sin certificación al más alto nivel normativo.

Al acusar recibo de los anteproyectos presentados por Carpizo, Salinas de Gortari expresó:

Quiero señalar ante ustedes que en diversas reuniones con miembros de la Comisión, éstos me han expuesto su interés de elevar a rango constitucional la existencia de la propia Comisión. Coincido en esta propuesta, y por ello someteré también al Congreso de la Unión Iniciativa de reforma constitucional para, en nuestro texto fundamental, establecer la permanencia e institucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esto lo haremos, con pleno respeto a la División de Poderes y al Poder Judicial.⁸

Salinas de Gortari ratifica su intención de promover la referida iniciativa en su tercer Informe ante el Congreso de la Unión, lo cual cumple el 18 de noviembre de 1991 -

II. LA INICIATIVA DE ADICIÓN CONSTITUCIONAL

3. La necesidad de enmendar los textos constitucionales destruye la ilusión constituyente de hacer eternas sus obras.

En sus orígenes históricos, la Constitución es erigida como el límite racional y efectivo del ejercicio del poder

8. "Mensaje del presidente Carlos Salinas de Gortari durante la ceremonia en la que la CNDH entregó sus anteproyectos legislativos", *Gaceta de la CNDH*, número 91/16, noviembre de 1991, p. 107.

político, al prescribir con exactitud el ámbito de acción gubernativa, considerando una constelación de principios derivados de la filosofía jurídico-política del Iluminismo (declaraciones de derechos subjetivos, división de poderes, régimen de atribuciones expresas. Estado de Derecho en suma), que son plasmados en un documento solemne, al que el gobernante trata de evadir y el ideólogo procura petrificar.

Las prescripciones constitucionales, como norma y principio, se estimaron inmarcesibles, a las cuales la autoridad debería acatar, con el bagaje liberal de considerar al individuo como el *telos* del edificio constitucional.

Sin embargo, las aspiraciones de eternidad constitucional se disuelven con los cambios de la vida social propuestos por la economía, la educación, la ciencia, la tecnología y, sobre todo, la actividad política.

La longevidad constitucional se deposita en las decisiones políticas fundamentales, las que, en teoría, todo cambio debe respetarse a fin de hacer armónica la Ley Fundamental y facilitar la adecuación de la dinámica del poder a esa normación. Esas decisiones le proporcionan coherencia lógica a la Constitución.⁹

9. "...el poder constituyente fija límites normativos que no pueden sobrepasar sin generar una norma anticonstitucional, los fundamentos referidos serían los que, por razones de coherencia lógicas, ideológicas o de protección a valores fundamentales, ninguna reforma puede contravenir", Alejandro del Palacio Díaz, "La Constitución contra sí misma", *Revista A*, México, UAM, 1985, pp. 7 a 26.



Estas consideraciones deben estar presentes en el procedimiento reformativo. Pero a partir de 1982, la Constitución federal mexicana ha padecido un conjunto de modificaciones desvanecedoras de esa armonía. Particularmente, en el periodo ordinario de sesiones de noviembre y diciembre de 1992 quedaron en entredicho algunos preceptos que contenían decisiones políticas fundamentales. La adición de un apartado B al artículo 102 no fue la excepción; aunque la intención de incluir en el texto constitucional a la CNDH no es criticable, los términos de la adición son insuficientes.

4. La iniciativa de adición de un apartado B en el artículo 102 constitucional se basa en las siguientes consideraciones preliminares:

d) La lucha contra la impunidad, tanto de delincuentes como de quienes tienen a su cargo la persecución de aquéllos.

b) Humanizar el derecho penal y mejorar los procedimientos relativos, con estricto respeto y preservación de los derechos humanos.

c) El compromiso presidencial de que el cambio, significado por la inserción de México en el nuevo orden mundial, se dé por la vía del derecho.

d) Para coadyuvar a la mejoría tanto de los sistemas de procuración y administración de justicia, como de los procedimientos a cargo de la administración pública, se creó la CNDH, para promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales actos.

A partir de estas bases, Salinas de Gortari explica las tareas desarrolladas por la CNDH, en especial su función de formular recomendaciones a las autoridades violadoras de los derechos humanos y la elaboración de propuestas de reformas a la legislación penal a fin de garantizar la integridad personal de los presuntos responsables delictivos. Se reconoce¹⁰ que la Comisión se estructuró a la manera del *ombudsman*, por su éxito en algunos sistemas dentro del Derecho comparado, al utilizar un procedimiento flexible y breve, en el que se investigan las quejas presentadas, procurando alcanzar una solución rápida y, en caso de no obtener ésta, sea emitida una recomendación no obligatoria para las autoridades respectivas, pero que al darse a conocer públicamente, lleva consigo el apoyo de la opinión pública.¹¹ Explica el contenido no coercitivo de la recomendación y hace un reconocimiento al respeto gubernamental de la autonomía funcional de la CNDH.

10. Contra lo expuesto por Jorge Carpizo: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos no es un *ombudsman* pero tiene muchas similitudes con él", *¿Qué es la CNDH?*, México, CNDH, 1991, p. 16 (Serie folletos 91/5).

11. Debe tenerse en cuenta que esta declaración de ninguna manera es un arranque de modestia.

El autor de la iniciativa destaca la presencia del Consejo, compuesto por miembros honorarios provenientes de diversos sectores sociales y con reconocido prestigio.

5. En lo que es propiamente la adición del apartado B en el artículo 102 de la Constitución federal, no existe una explicación lógica que justifique la ubicación de los órganos protectores de los derechos humanos. En sí, tampoco ha sido explicado, al menos doctrinalmente, por qué la normación del Procurador General de la República, empleado del Presidente de la República, está en el capítulo dedicado al Poder Judicial Federal. El autor de la iniciativa sostiene que como el artículo 102 hace referencia al Ministerio Público Federal, asume la errónea consideración de que es el representante de los intereses de la sociedad; entonces "se completaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto" (*sic*). Se dice que la iniciativa está basada en una propuesta formulada por la CNDH, inspirada en las ideas de quienes la integran y recoge la experiencia adquirida por la institución.

En el primer párrafo del apartado B se establece la existencia de un órgano de defensa de los *derechos humanos* (nótese que por vez primera se trata de incluir constitucionalmente el término de moda: derechos humanos), estructurado a partir de una ley aprobada por el Congreso federal, además de establecer las bases para que las legislaturas locales instauren órganos equivalentes en sus respectivos ámbitos.



Dichos órganos conocerían de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, violatorios de derechos, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los generados por el órgano judicial. En esta parte no hay referencia alguna a la autonomía de los órganos, ni a la forma en que se debería integrar la CNDH; ni están previstas prerrogativas para sus miembros que garanticen la autonomía del órgano, como podría ser su inclusión explícita entre los sujetos de fuero constitucional, o la protección de los emolumentos, como se establece a favor de los servidores del poder judicial; o a la publicidad de los informes, que viene a ser el elemento *sine qua non* de la fortaleza de la recomendación.

Las consideraciones presidenciales omiten alusiones respecto a que el *ombudsman* es un órgano *autónomo* del Parlamento. La única alusión a la autonomía se halla cuando se dice que los órganos formularán recomendaciones públicas *autónomas*, no obligatorias para las autoridades.

En la iniciativa se excluyen las materias electoral, laboral y jurisdiccional, de la competencia de los organismos protectores, por lo siguiente:

a) En lo concerniente a lo electoral, se estima como disolvente de la autoridad de la CNDH su participación en una materia donde enfrentaría el debate con las agrupaciones políticas.

b) En cuanto a los conflictos laborales, la exclusión está justificada en virtud de tratarse de controversias entre particulares.

c) Por lo que hace al aspecto jurisdiccional, es invocado el respeto a la independencia del Poder Judicial Federal como "la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de Derecho".

En la parte final de la iniciativa quedó erigida la CNDH como instancia superior de los órganos protectores de los estados, pues los quejosos podrán acudir al órgano creado por el Congreso de la Unión, impugnando las recomendaciones de los órganos locales. Más adelante comentaré estos aspeaos,¹² así como los artículos transitorios.

HI. LOS TRABAJOS DEL LEGISLADOR FEDERAL

A. En la Cámara de Diputados

6. La iniciativa fue turnada por el presidente de la Cámara de Diputados a las comisiones Unidas de Gobernación, Puntos constitucionales y de Derechos humanos para su dictamen.

12. *Infra*, apartado IV.

Por otra parte, el 21 noviembre de 1991, los partidos políticos representados en las cámaras del Congreso de la Unión suscribieron un acuerdo parlamentario, con el objeto de realizar trabajos en conferencia, para la consideración de iniciativas de reformas constitucionales; para tal efecto, el Senado tuvo a bien nombrar una comisión compuesta de doce de sus integrantes para llevar a cabo dichas labores con la comisión homóloga de la Cámara de Diputados. Con base en dichas designaciones, la instalación de los trabajos en conferencia se realizó el 27 de noviembre siguiente.

A.1) El dictamen de comisiones

7. Los diputados integrantes de las comisiones dictamina doras aprobaron, el día 26 de noviembre de 1991, un acuerdo de prácticas parlamentarias, a fin de hacer comparecer al presidente de la CNDH ante ellas, para que explicase el contenido de la iniciativa. La comparecencia se celebró el día siguiente en el Salón Verde del recinto alterno de la Cámara de Diputados.

El día 9 de diciembre del mismo año se rindió el dictamen a la iniciativa. Las consideraciones que motivan al dictamen son las siguientes:

a) El propósito de incluir en la Constitución a las instituciones de protección a los derechos humanos responde a la necesidad de erradicar la impunidad, el abuso, la arbitrariedad, la prepotencia y los excesos gubernamentales para perfeccionar la convivencia social.

b) La configuración del Estado de Derecho que permita el ejercicio de las garantías individuales, la preservación de los derechos sociales y auspiciar el ejercicio de los derechos políticos.

c) La existencia de una 'cultura de los derechos humanos', a partir de un desarrollo educativo de los pueblos exigentes de respeto a su libertad. "En México, el orden jurídico tiene como columna vertebral la idea primigenia de la dignidad del hombre. De ella se derivan dos conceptos esenciales para la convivencia social: protección de los derechos humanos y justicia en la relación social".¹³

d) El surgimiento de la CNDH trató de acrecentar la confianza social en las instituciones y preservar la certidumbre en el ejercicio de los derechos, asumiendo como modelo de su estructuración al *ombudsman* escandinavo, la cual no sule ni sustituye a ningún tribunal o procuraduría, ni recurso procesal alguno, pues su naturaleza le permite contribuir en la impartición de justicia, 'sin alterar el orden jurídico'.¹⁴ Los fines de la CNDH y el juicio de amparo no son incompatibles ni se contraponen.

13. *Dictamen de las Comisiones unidas de gobernación. Puntos constitucionales y de Derechos humanos a la iniciativa de reformas al artículo 102 constitucional*, versión mecanografiada, foja 5.

14. *Ibid.*, p. 6.

e) Se reconoce a la rigidez curial como causa del surgimiento de órganos auxiliares de la justicia como la CNDH, cuyos orígenes se ubican en la Procuraduría para Pobres concebida por Ponciano Arriaga.

Cuando el dictamen se aboca al estudio de la iniciativa no profundiza. Justifica, en lo sustancial, la propuesta de la adición: reconoce la independencia, objetividad y libertad de la CNDH para emitir sus pronunciamientos; aplaude la "descentralización" de la función protectora y hace suyas las motivaciones presidenciales para excluir las materias electoral, laboral y jurisdiccional de la competencia de la CNDH. No hay profundización, si acaso un prurito; sustituir de la iniciativa el término "entidad federativa" por el de 'estado'. Esa es la única modificación a la iniciativa.

A. 2) Discusión plenaria

8. El día 13 de diciembre fue discutido el dictamen de las comisiones unidas a la iniciativa de la inserción constitucional de la CNDH. En el debate parlamentario destacaron las siguientes intervenciones:¹⁵

a) El diputado Héctor Ramírez Cuéllar (del Partido Popular Socialista) se manifestó contra la idea iusnaturalista de los derechos humanos, pues es contraria a la idea que de los mismos existe en el texto constitucional de 1917; consecuentemente no deben ser ignoradas las garantías sociales como parte de esos derechos. Al efecto hace una propuesta de modificar la iniciativa, para que la protección se dirija a los derechos humanos que *otorga* el orden jurídico mexicano. Ramírez Cuéllar manifestó que su partido compartía los considerandos de la iniciativa y los juicios del doctor Carpizo de excluir a los organismos de protección respecto de las materias electoral, laboral y jurisdiccional.

b) Los diputados Servando Hernández Camacho (del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) y Félix Bautista (del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional) propusieron que fueran tomadas en cuenta las materias electoral y laboral, respectivamente.

c) Humberto Zazueta (del Partido de la Revolución Democrática) sostuvo que el nacimiento de la CNDH se enmarcó en la necesidad gubernamental de ganar crédito y legitimidad, alumbramiento encubridor de una conculcación más profunda de otros derechos, que el gobierno ha confinado al ámbito de la caridad pública y de la negociación política: los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la población. Pidió la incorporación de la materia laboral en la adición constitucional. Por último, precisó que los miembros de la CNDH fueran sujetos del juicio político. Su compañero de partido, Carlos González Duran, expuso la más afortunada y

15. Las intervenciones de los diputados fueron extraídas de la versión estenográfica de dicha sesión.



equilibrada de las intervenciones en el debate parlamentario: explicó, en cierta forma acertada, que la CNDH tiene la exigencia o necesidad de controlar y vigilar, no como un juez sino más bien como un fiscal a nombre de la sociedad; todos los derechos del hombre sin distinción deben ser competencia de la CNDH; la designación de los funcionarios de la Comisión correspondería a la Cámara de Diputados, y, a nombre del PRD, manifestó que su grupo parlamentario votaría a favor pero bajo reserva. De la misma corriente política, Jorge Moscoso pidió la inclusión de los municipios en el texto de la reforma, apoyado por Enrique Rico Arzate.

d) A nombre de la diputación del Partido Acción Nacional, el representante Luis Felipe Bravo manifestó que estaban conformes con la propuesta y consecuentemente votarían a favor, aunque consideró la necesidad de instaurar un *ombudsman* político (a este respecto su compañero Pablo Emilio Madero propuso una modificación, donde la CNDH debería conocer de la defensa de los derechos políticos, no necesariamente electorales, como sería el caso de la no expedición de la credencial de elector). Sin embargo, Víctor Manuel Orduña Muñoz fue incisivo en sus intervenciones e interpelaciones. Primero, calificó de mala la redacción de la iniciativa cuando se establece que la autonomía debería estar en el órgano mismo; por consecuencia, la recomendación sería autónoma. Segundo, la inhibición competencial de la CNDH respecto a las resoluciones judiciales obedece a un capricho (*sic*) del Poder Judicial porque: "no son más que viejas reminiscencias de viejas estructuras de poder que no permiten el nacimiento cabal de una figura constitucional de derecho moderno". Sin embargo, manifiesta que la competencia sólo se extenderá a los "actos administrativos" de los tribunales (los cuales serían aquellos dictados como de mero trámite en la prosecución judicial, que de ninguna manera pueden ser considerados como "administrativos", ni formal, ni materialmente).¹⁶

16. Esto originaría una confusa y estéril contienda de intervenciones fallidas del PRI y de interpelaciones equívocas del PAN.

Tercero: que la CNDH conozca de denuncias y quejas, lo cual no fue explicado en la tribuna, pero propuso un nuevo texto del párrafo primero donde se establece que la CNDH formularía denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

é) Por el Partido Revolucionario Institucional, los diputados Juan Ramiro Robledo, Francisco Arroyo Vieyra y Laura Alicia Garza Galindo manifestaron su apoyo al dictamen, sin profundizar en sus exposiciones. Del mismo grupo parlamentario, Amador Rodríguez Lozano sostuvo que el procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia ya constituía una conformación del *ombudsman*, especialmente de carácter judicial, aunque reconoció su ineffectividad, e hizo una propuesta consistente en reformular la presentada por Orduña, en cuanto a la presentación de quejas y denuncias.¹⁷ Salvador Valencia Carmona pidió a los partidos integrantes de la Cámara alentaran, protegieran y coadyuvaran a la CNDH:

No le pidamos más de aquello que pueda ofrecer; no pidamos más de aquello en que puede intervenir con eficacia. Por eso creo yo que estas reglas elementales de buen juego institucional, que estas reglas muy precisas y muy claras, que no salieron de las nubes, que no se inventaron, creo que debemos preservarlas y robustecerlas.¹⁸

A.3) Aprobación

9. Durante el desarrollo de la discusión se hicieron cinco propuestas de modificación formuladas por Ramírez Cuéllar Orduña, Ocegüera Galván, Moscoso y Madero, pero antes de votarse la de Orduña, Rodríguez Lozano hi-

17. Orduña propuso que los organismos de protección: "Formularan recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas".

18. Esta aseveración fue refutada por Pablo Emilio Madero: "tenemos que, exigirle a la CNDH que para que el ámbito que sea necesario, para que los derechos humanos de los mexicanos logren plena vigencia".



zo una propuesta de modificación ortográfica a ésta.¹⁹ Al cuestionarse a la Asamblea si estaba suficientemente discutido el artículo único del proyecto, en votación económica fueron aceptadas las de Ramírez Cuéllar y de Rodríguez Lozano, desechándose las otras. Después se procedió a recabar la votación nominal del proyecto del decreto: la secretaría computó 299 votos a favor, 55 con reserva y 3 en contra, considerándose aprobado en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de decreto. Pasó al Senado para sus efectos constitucionales.

B. En la Cámara de Senadores

10. Recibida la minuta de la colegisladora, el proyecto de reformas fue turnada por el presidente del Senado a la primera sección de las comisiones unidas de Puntos constitucionales, de Derechos humanos y de Estudios legislativos, para su dictamen.

B. 1.) Dictamen de las comisiones unidas²⁰

11. El dictamen de las comisiones senatoriales, formulado el 18 de diciembre, fue estructurado de la siguiente forma: antecedentes, contenido de la propuesta, consideraciones generales y análisis de la propuesta, al cual siguió el proyecto de decreto.

En los antecedentes es explicada la forma en que se desarrolló el trabajo legislativo de las cámaras, como la suscripción del acuerdo parlamentario de fecha 21 de noviembre de 1991, y la comparecencia de Jorge Carpizo ante

las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados. En el contenido de la propuesta hay una explicación de la iniciativa presidencial. En las consideraciones generales, las comisiones senatoriales hacen explicaciones respecto:

o) Al Estado de Derecho y la conformación limitadora de la estructura constitucional, a fin de asegurar la convivencia armónica y respetuosa de las libertades individuales y de los derechos de los grupos sociales, constituyéndose en este último punto la organización estatal en garante de los derechos de la sociedad o sea una imposición de un deber para el poder público.

b) Al sentido constituyente del otorgamiento de las garantías individuales y sociales, así como de las prerrogativas contenidas en los pactos y convenciones internacionales sobre dicha materia, y en los términos aprobados por la Cámara de Senadores en tanto se apegan a la propia Constitución, a fin de conformar la Ley Suprema de la Unión.

c) A la instauración del juicio de amparo como mecanismo de protección a las garantías constitucionalmente establecidas.

d) Al surgimiento del *ombudsman* como un sistema de investigación del comportamiento de la autoridad pública en perjuicio de los gobernados, cuya fuerza se sintetiza en su capacidad de recomendar y formular un "reproche público" a dicha autoridad, y por cuyas conocidas características no se contrapone a la existencia de otros medios reparadores de las violaciones sufridas, pues su valor es evitar la producción de dichas violaciones y, en caso de no impedir la realización de éstas, entonces las autoridades competentes asuman sus facultades de control.

é) A defender la creación de la CNDH, en atención de ser el respeto a los derechos humanos una prioridad nacional.

Expuestas estas consideraciones en el dictamen, el análisis de la reforma va dirigida a justificarla en términos sencillos: la CNDH debe tener una competencia circunscrita al conocimiento de quejas formuladas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa de autoridades

19. Una modificación de la presentada por Orduña: "Formularan recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas".

20. Vid. *Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LV Legislatura, primer período ordinario de sesiones, 18 de diciembre de 1991, número 28, p. 67 a 72.

que violen los derechos humanos, emitiendo, al efecto, recomendaciones investidas de autonomía. Hay ausencia de novedades respecto a las inhibiciones competenciales de los organismos de protección ciudadana en cuanto a las materias electoral, laboral y jurisdiccional. Destaca la propuesta de normar el ámbito de los estados, al obligarlos a establecer, en el término de un año, los organismos de protección de derechos humanos, pero faltó abundamiento respecto al papel de segunda instancia **de** las recomendaciones estatales, reservado en la iniciativa a la CNDH.

En la misma fecha de su elaboración, el dictamen fue sometido a primera lectura ante el Pleno del Senado.

B.2) Discusión plenaria²¹

12. El día 19 de diciembre de 1991 fue dispensada, por votación económica plenaria, la segunda lectura, poniéndose a discusión y votación.. Al ponerse a discusión en lo general, se registraron como oradores los senadores Silvia Hernández Enríquez (PRI), por las comisiones y en pro del dictamen, y Roberto Robles Garnica y Porfirio Muñoz Ledo (ambos del PRD), para razonar sus votos.

El primero en hacer uso de la tribuna fue Robles Garnica, quien expresó que la creación de la CNDH tiene su origen en la presión interna y externa ante los excesos policiacos. La elevación a rango constitucional de la CNDH es deficiente, al insistirse nuevamente en las inhibiciones competenciales, y en este punto el orador se detiene en el punto electoral, al señalar que la omisión es deliberada, pues se trata de limitar el tránsito hacia la democracia.

Siguió Porfirio Muñoz Ledo a razonar su voto, expresando que dedicaría su intervención a los aspectos técnico-políticos, puesto que su compañero de partido había expuesto el aspecto central del voto perredista. La reforma representa un avance institucional, pero rodeada de frenos limitadores del organismo, en especial de la CNDH, la cual fue saludada desde un principio por su partido, pero con la condición de dotarla de autonomía plena y no como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, configurándose una limitación y un error, por las características que el poder de mando implican al interior de una dependencia administrativa. Esa caracterización administrativa generaría conflicto entre las autoridades. Para remediar esta situación, se consideró pertinente que la CNDH rindiera su informe al jefe del Poder Ejecutivo, a fin de que éste instara a las dependencias a cumplir con las recomendaciones, lo que en rigor aumentó la capacidad discrecional del Ejecutivo. También fue cometido otro error al dotarse a la CNDH de la representación gubernamental ante los organismos internacionales, pues su consecuencia política sería que defendiera al Gobierno y llevara casos ante los tribunales:

Porque una institución que está encargada de velar porque se aplique, porque se cumpla con los derechos humanos, no da una imagen correcta hacia el exterior que esté justificando lo que hagan las propias autoridades a las cuales les está dando recomendaciones. No hubo receptividad a pesar de viajes, contactos y se abandonó en ese punto.

El senador perredista refuta que la designación de los funcionarios y de los miembros consultivos de la CNDH fuera presidencial, pues terminaban como funcionarios de la Secretaría de Gobernación. Después consideró que para superar la disputa del otorgamiento o reconocimiento de derechos fundamentales, prefería hablar de consagración constitucional, o por adquisición de obligaciones dentro de la comunidad internacional. O, en todo caso, podría también tratarse de *derechos vigentes*. En la misma línea argumentativa, expresó que el derecho de elegir gobernantes es un derecho humano básico, y de ninguna manera se justifica su exclusión competencial, lo mismo que los derechos de los trabajadores. Para el legislador, las causas justificadoras de la exclusión son la protección a un sistema electoral viciado y la protección al sector patronal.

En cuanto a la inhibición referida a la materia jurisdiccional, indica que ahí fue expresado mejor criterio. A este respecto existieron presiones para que el Gobierno fuera titubeante ante presiones internas, económicas y de miembros del foro. En este último caso, menciona un desplegado periodístico presentado por el abogado Ramón Sánchez Meda, donde se hizo una apología del juicio de amparo dirigido a expresar la inutilidad de la CNDH, a lo cual contestó Muñoz Ledo:

No ven que ésta es una institución nueva que no rompe el sistema de división de poderes; no el orden jurídico vigente, sino que añade, no una garantía en el sentido jurisdiccional; ni añade una instancia más (*sic*), sino es una organización que por su prestigio, su jerarquía, por el apoyo de la sociedad y del propio poder público puede corregir actos de la autoridad por fuera del proceso administrativo.

A partir del caso de la Procuraduría de protección ciudadana de Baja California, Muñoz Ledo consideró que era indispensable dotar expresamente a la CNDH de autonomía desde la letra constitucional y reconocer el papel de los organismos independientes de protección de derechos humanos. Para cerrar esta intervención, sostiene que su compañero de partido en la Cámara y él con lo que no están conformes del proyecto es con las exclusiones competenciales.

A continuación, pasó Silvia Hernández, presidenta de la Comisión de derechos humanos del Senado, a defender el dictamen. La senadora por Querétaro expresó que la iniciativa era "generosa, benigna, positiva, humanista y democrática". En virtud de reconocerse ajena a la técnica jurídica, la legisladora manifestó que su defensa sería

21. Vid. *Diario de los debates...*, op. cit., supra nota 20, 19 de diciembre de 1991, número 29, pp. 21 a 36.



eminentemente política; pero en su intervención dijo que la CNDH nació con una estructura administrativa pequeña, que la temática de los derechos humanos conforma una nueva materia o rama del derecho, que todos los *ombudsman* son incompetentes en la materia jurisdiccional, que las recomendaciones son autónomas y la reforma no debe ocuparse de la autonomía del organismo. Como las materias excluidas son tratadas y protegidas por otras leyes, órganos y procedimientos, entonces resulta exacta la proposición presidencial. En cuanto a las propuestas de incluir la materia electoral, la senadora expresó que están fincadas en la pasión involucrada en la contienda partidaria; sería difícil que la CNDH emitiera una recomendación a favor de un partido y no herir la susceptibilidad de otro, o poder dar pie en algún momento dado a una interpretación de que ha tomado partido.

Terminada la intervención de la senadora Hernández, Muñoz Ledo volvió a pedir la palabra, en atención de tratarse de un solo artículo en debatirse, la cual le fue concedida. En este nuevo turno, criticó irónicamente la intervención de la senadora Hernández al considerar que proporcionó una imagen de un mundo feliz, al que corresponde una iniciativa feliz y una senadora feliz. La invocación de las pasiones en el tratamiento de la protección de los derechos políticos resultó poco afortunada, puesto que la violación de los derechos humanos no está exenta de ellas. Considera que la iniciativa está mal redactada, tiene confusión de términos y no es una obra a la altura del deber que tienen, pero no presenta un proyecto propio porque sabe que no va a proceder.

El senador Joaquín González Castro pidió la palabra en nombre de las comisiones e hizo una defensa anodina del proyecto.

Después, el senador Jesús Murrillo Karam pidió la tribuna para aclarar un punto de la intervención de Muñoz Ledo sobre la Procuraduría bajacaliforniana, concediéndoselo la presidencia. Muñoz Ledo pidió la palabra para hechos y también se le concedió. Se dio un duelo verbal entre estos senadores, en donde el perredista de plano pidió se votará el proyecto.

El senador José Luis Lamadrid solicitó el uso de la palabra en nombre las comisiones. Otorgada la tribuna, el presidente de la Comisión de puntos constitucionales discurre sobre el concepto de autonomía, pero sin fijar la idea sobre si se trata de las recomendaciones o del órgano. Consideró que la reforma armoniza con la estructura constitucional y que la facultad de la Suprema Corte de Justicia de formar comisiones especiales para investigar graves violaciones de garantías individuales justifica la exclusión de la materia jurisdiccional, porque de incluirse se incurriría en una contradicción. Al terminar su intervención, Muñoz Ledo pidió la palabra para rectificación de hechos, que en realidad significó una nueva exhortación para votar. Aquí concluyó el debate senatorial.

B.3) Aprobación

13. Concluida la ronda de oradores, el presidente del Senado, Artemio Iglesias, apreció que en virtud de no existir impugnaciones al dictamen, solicita a la secretaría recogiera la votación nominal conjunta en lo general y en lo particular del proyecto, en un solo acto. El proyecto resultó aprobado en lo general y en lo particular por unanimidad, pasando a las legislaturas locales para continuar con el procedimiento constitucional.

C. Cómputo de los votos de las legislaturas locales

14. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión recabó la votación de las legislaturas locales que aprobaron la adición constitucional, declarando aprobada la reforma el día 22 de enero de 1992. En consecuencia, remitió el Decreto correspondiente al Ejecutivo Federal para su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, misma que tuvo verificativo el día 28 del mismo mes.

IV. LA REFORMA APROBADA

15. La adición de un apartado B al artículo 102 de la Ley Fundamental significó el ingreso del *ombudsman* en el sistema jurídico mexicano y la certificación constitucional que necesitaba la CNDH. Políticamente significa la adop-

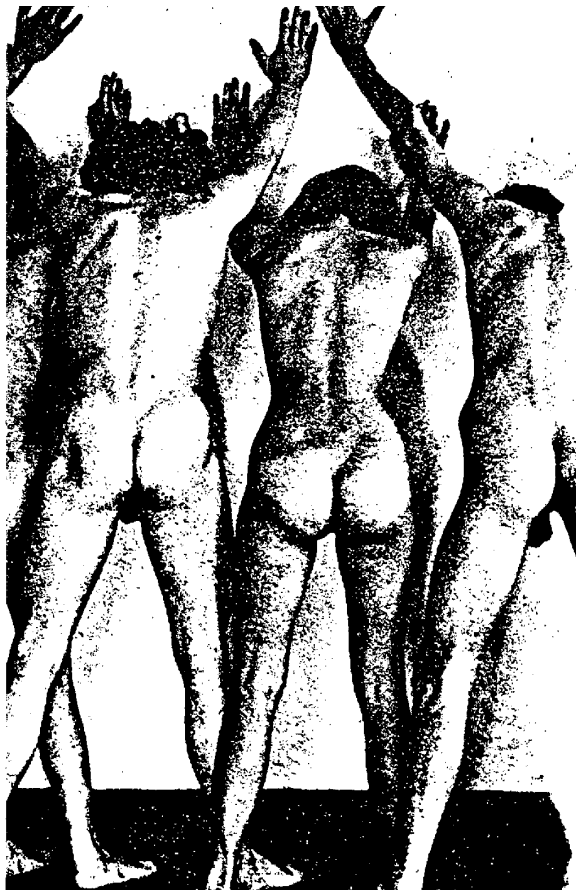
ción de una política despreciativa del derecho, la cual no estudió las contradicciones en el sistema constitucional, inherentes al defensor creado por el decreto de 6 de junio • de 1990, ni las que posiblemente se podían generar con la adición. La desarmonía se ha incorporado en la Constitución; si bien en la actualidad no se pueden ignorar los beneficios de la CNDH, tampoco se puede soslayar el elemento subjetivo, generado por una relación de poder de un régimen sediento de legitimidad.

A continuación se analizarán los beneficios, las omisiones y el desconcierto constitucional provocado con esta incorporación constitucional.

16. *La aparición constitucional del ombudsman.* El cambio operado en la Ley Fundamental supera una situación fuera del orden constitucional. Sabido es que la CNDH surge por medio de un acto contrario a la Constitución, para satisfacer necesidades políticas inmediatas y no para proporcionar la protección al ejercicio de los derechos subjetivos públicos otorgados por la misma Ley Suprema, como finalidad verdadera. Ha sido evidente el apoyo presidencial a la CNDH, pero también demostró que primero era necesario probar su eficacia, para después proceder a su institucionalización. De los antecedentes expuestos, Salinas de Gortari estimó que ya era necesario darle rango constitucional a su propia obra. Esta es una actitud política contraria a la teoría constitucional porque depende de elementos volitivos.

La adición otorga al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los estados, el deber de establecer órganos de protección de derechos humanos. En estricta técnica constitucional, los términos de la adición así lo indican. No se puede interpretar como una facultad por los términos imperativos utilizados en la redacción. En cuanto a los estados se trata de una *norma* y no de una *base*; esto es, la Legislatura local está obligada a crear el organismo en cuestión. Pero tiene absoluta autonomía para señalar la forma de integración y de funcionamiento. En cuanto a la competencia, algunos diputados insistieron en que también debería hacerse mención de las quejas contra la autoridad municipal; pero esto queda a cargo de las legislaturas locales. Como se puede apreciar, estas disposiciones de la adición son concordantes con el contenido de los artículos 40, 41, 115, 116 y 124 constitucionales.

17. *Relaciones entre los organismos.* De acuerdo al tercer párrafo del apartado B, la CNDH queda como una especie de segunda instancia de las recomendaciones que dicten los organismos locales, transformándose en una especie de control político sobre las entidades federativas, excluido el Distrito Federal. En la iniciativa y en los debates no hubo explicación alguna, u oposición que destacará este hecho. Esta vía de revisión probablemente genere los síntomas de rezago y lentitud que erosionaron la función de la Suprema Corte de Justicia cuando conocía de la



revisión —en ausencia de los tribunales colegiados de circuito— antes de la reforma de 1951. Por darle una importancia innecesaria a la CNDH, se puede configurar el vicio que aletargó la eficacia del juicio de garantías. Asimismo, en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional queda sentada la competencia temporal de la CNDH para conocer de quejas que sean de competencia local. Esto resulta importante por dos circunstancias: en primer término queda convalidada una indebida disposición de los ordenamientos preconstitucionales de la CNDH, donde se comprendía su competencia para recabar quejas contra "las autoridades del país", siendo un órgano desconcentrado federal, con claras intenciones invasoras del ámbito estadual. Aquí dependía, en buena medida, la actitud de las autoridades estatales para responder ante dichas recomendaciones y razonar la pertinencia de la recomendación. En segundo lugar, durante el término estricto de un año, la CNDH conocerá de las quejas contra autoridades locales, mientras no se establecen los organismos locales, pues de acuerdo con el último párrafo de dicho artículo transitorio las legislaturas locales deben proveer a este respecto. Sin embargo, surge el problema de qué ocurriría en el caso de concluir dicho plazo y no hubiere sido instituido el organismo. La interpretación debe ser en el sentido de que la CNDH seguirá conociendo hasta la creación de la institución estadual, en beneficio de los particulares.

En la misma disposición transitoria es fijado el deber de la CNDH de entregar a los organismos protectores de los estados, creados al momento de la adición, las quejas aún

no resueltas, en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la adición constitucional.

18. *La competencia de los órganos protectores de los derechos humanos.* De acuerdo con la adición, los órganos protectores conocerán de las quejas presentadas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público. De aquí se desprende que la realización u omisión de un proceder presuntamente violatorio de derechos, será objeto de investigación por parte de los órganos de protección; nótese que la conducta violenta dora puede provenir tanto de quien esté investido de autoridad pública, como de cualquier servidor público, lo cual remite a lo dispuesto por los artículos 103 y 108 de la Constitución Federal. Además, los actos u omisiones son de naturaleza administrativa, lo cual puede engendrar confusión, pues pareciera ser que se refiere a un criterio material para distinguir las funciones y actos del poder (legislativo, administrativo y jurisdiccional). Es notoria la mala redacción. Sin embargo, dos datos influyen para pensar que se refieren a actos de la Administración Pública, centralizada y paraestatal. En primer lugar, la aseveración de Salinas de Gortari de respetar al Poder Judicial, y en segundo, la inhibición inmediata : "... con excepción de los (actos, MPL) del Poder Judicial..." Si se aprecian las disposiciones del singular "Reglamento" de la CNDH, en éstas fueron consignadas facultades indebidas para emitir recomendaciones al



Poder Judicial, tanto federal como local: doble aberración constitucional. Ahora, se cambia el criterio; pero más adelante abundaré sobre este tema.

En la adición se pudieron haber considerado los casos de actos u omisiones provenientes de particulares que prestan servicios públicos y que pudiesen violentar los derechos humanos, como lo establecen la Ley del Defensor del Pueblo (los actos habilitantes) o el Acuerdo de creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

19- *La mención constitucional de los derechos humanos.* Resultó benéfica la intervención del diputado Héctor Ramírez Cuéllar para detener la escalada iusnaturalista iniciada en el 'Reglamento' de la CNDH, desconocedora de la sistematización constitucional en cuanto a los derechos subjetivos públicos, cuya fuente se halla en el artículo 1o. de la Constitución.

20. *Las inhibiciones competenciales.* Los órganos protectores no pueden conocer de quejas provenientes de actos u omisiones del Poder Judicial, o en materia electoral, laboral y jurisdiccional.

El argumento general utilizado para justificar la incompetencia en estos casos es el siguiente: existen órganos y medios específicos para cada una de las materias exceptuadas. Para la materia judicial, existe la facultad de la Suprema Corte de Justicia para crear comisiones especiales (artículo 97 constitucional); en materia electoral existen los tribunales y medios de defensa electoral (artículo 4.1 constitucional), y en lo correspondiente a la materia laboral, se trata de asuntos entre particulares —aun en el caso de tratarse de cuestiones burocráticas, pues en estos casos el Estado actúa como patrón—, además de existir la jurisdicción laboral.

En este caso, el argumento no es sólido para ninguno de estos casos, además de tocar un problema de más fondo constitucional. Si estamos ante una violación de algún derecho que otorga el orden jurídico mexicano, ajena a los casos de excepción del apartado B, acaso no existe el juicio de amparo, con fundamento en los amplios términos de la fracción I del artículo 103 constitucional, para remediar la transgresión. Pero el verdadero problema de fondo consiste en reconocer tácitamente la impotencia efectiva del juicio de garantías (a pesar de la grandilocuencia de la doctrina en la materia, insistente en presentar al juicio constitucional como un medio expedito para restituir al quejoso en el goce de la garantía violada), en particular cuando se trata de detenciones arbitrarias, donde al quejoso le importa más la suspensión del acto que el estudio de su constitucionalidad. La ilusión de que el amparo es un procedimiento sencillo, como lo quisieron Otero y Vallarín, lo desmiente la lectura de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107. Además, la ineficacia del juicio de garantías tiene tras de sí una prepon-

derancia absorbente del Ejecutivo Federal en el sistema constitucional.

Pero de regreso al argumento sustentador de las excepciones, su lógica no tiene bases, porque entonces el amparo también resulta un medio para conocer de las violaciones no excluidas de la competencia de la CNDH.

Por otra parte, en el debate de la Cámara de Diputados, los representantes del Partido Acción Nacional sostuvieron que los actos de mero trámite en un proceso resultaban actos materialmente administrativos y no jurisdiccionales, lo cual no es cierto, pues dichas actuaciones del juzgador van encauzadas a un fin común que viene a ser la sentencia, dentro de un procedimiento reflejo, caracterizado por una serie de instancias proyectivas, donde las partes se dirigen al órgano jurisdiccional, para que su titular encauce la contienda y resuelva según su juicio.

Los representantes del Partido Revolucionario Institucional insistieron en invocar la facultad de nuestro más alto Tribunal para formar las comisiones especiales, previstas en el tercer párrafo del artículo 97 constitucional, sin recordar que desde el Constituyente originario fue instituido lo que Juvenino V. Castro denomina como el *ombudsman judicial*, que no es otra cosa que la distribución entre los ministros de la Suprema Corte de Justicia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, a fin de realizar visitas de inspección y recabar las quejas de las partes y de los postulantes. Además, en el origen del *ombudsman* en Suecia, el canciller de justicia investigaba fundamentalmente a los juzgadores.

En el periodo preconstitucional de la CNDH, como ya dije, se fijó, en una disposición "reglamentaria", que dicha Comisión podía formular recomendaciones al Poder Judicial, con excepción de las sentencias. En su anteproyecto de ley orgánica presentado a Carlos Salinas de Gortari, se vuelve al mismo punto, reproducido en los mismos términos en la actual iniciativa de ley orgánica. En el periodo preconstitucional, se invade; en la adición constitucional, se inhibe; en la legislación postconstitucional se vuelve a invadir. Falta consistencia en la fijación de la inhibición competencial, pues la ley no puede ir más allá de lo previsto constitucionalmente.

Independientemente de los controles ya existentes (amparo, casación, comisiones especiales y visitas de inspección ministeriales), la CNDH podría ejercer control sobre el Poder Judicial si estuviera garantizada su autonomía orgánica y sólo sobre cuestiones meramente procedimentales, sin interferir de ningún modo en la emisión de la sentencia. Aún así resulta peligrosa la incursión de la CNDH, si tomamos en cuenta que la fuerza de su actuación está radicada en la publicación de sus recomendaciones.

21. La autonomía indefinida. La adición omite alusiones a la autonomía de los órganos de protección ciudadana, adjudicando esa autonomía a las recomendaciones.

El texto genera confusiones. Carpizo, al presentar sus anteproyectos de diversas reformas legales, aludió a la necesidad de convertir a la CNDH en un organismo descentralizado, el cual, por cierto, estaría por encima del régimen federal organizado en el pacto federal, pues al atribuirle el título de "nacional" a la Comisión, ésta podría intervenir en los ámbitos estadual y municipal. Los diputados del Partido Revolucionario Institucional insistieron en remitir el asunto a la legislación secundaria. Al momento de elaborarse la ley orgánica, el Congreso otorgaría la autonomía. Quedó visto que los legisladores panistas y el senador Muñoz Ledo fueron pertinaces en aclarar la autonomía orgánica y no conformarse con la promesa de legislar el asunto de manera secundaria.

La redacción puede originar que la CNDH quede como un órgano administrativo descentralizado, pues la falta de precisión deja al Congreso federal la posibilidad de estructurarla según se le indique en la iniciativa que seguramente le remita el Ejecutivo federal. De igual modo, puede ocurrir en los estados de la Unión. Aunque también queda abierta la posibilidad de que los órganos de protección ciudadana queden inscritos en la estructura parlamentaria, como en los modelos clásicos de la institución, porque la autonomía le permite liberarse de obstrucciones, especialmente las provenientes de la Administración Pública. Pero esto implicaría un cambio constitucional radical, por de pronto meramente teórico.





22. *La recomendación.* La legislación y la doctrina del *ombudsman* ofrece una infinita variedad de nombres para las resoluciones de los órganos de protección ciudadana: recomendaciones, sugerencias, reclamos, advertencias, recordatorios, críticas, etcétera. Pero, en especial, se podría decir que la *recomendación* es la resolución del *ombudsman* que, después del análisis de las pruebas recabadas y rendidas, propone a la autoridad la rectificación de su conducta, por considerar que lesiona los intereses del quejoso. Además de dictar recomendaciones, el órgano de protección ciudadana puede, dependiendo de su estatuto regulador, presentar denuncias por presuntas responsabilidades penales o administrativas de los servidores públicos, promover acciones ante los tribunales en caso de ser procedentes y rendir informes de sus actividades. En la adición, se prevé a las recomendaciones "públicas autónomas" y es fijada la posibilidad de que los órganos protectores de derechos formulen quejas y denuncias.

Por lo que toca a las recomendaciones, resultan extraños sus adjetivos constitucionales. En los documentos y alegatos vertidos en el procedimiento de revisión no hay detalle dedicado al adjetivo "pública". La única interpretación admisible atiende a la naturaleza del *ombudsman*: las recomendaciones deben ser dadas a la publicidad como un medio de presión política hacia las autoridades renuentes al acatamiento de la resolución. Por lo que toca a la "autonomía" de la recomendación, es menos explícito el sentido. Fue evidente que para algunos diputados existía la confusión de manifestarse en el sentido de considerar como sinónimos a la autonomía de la recomendación y a la autonomía del órgano.

23. *Otras omisiones.* En la adición no fueron tratadas otras características propias de la institución protectora de los derechos de los gobernados, como los informes de laborales, la posibilidad de proponer leyes y modificaciones a la normatividad administrativa, garantías forales y salariales para los miembros de la CNDH que hagan posible fincar su correspondiente responsabilidad política, y salvaguarden su independencia funcional, forma de in-

tegración y de destitución, establecimiento de principios rectores procedimentales en el trámite de las quejas, la posibilidad de permitir la presencia ciudadana en la conformación de dichos órganos, sólo por mencionar algunas omisiones que debieron estar contenidas en la adición.

24. *La desarmonía constitucional.* En este aspecto, no se cumplió lo alegado por el senador Lamadrid. La existencia preconstitucional de la CNDH vino a aumentar el poder presidencial, al quedar dicha institución como un órgano desconcentrado inscrito en la estructura de una dependencia del Ejecutivo Federal. El informe del presidente de la CNDH fue convertido en un "yo acuso" ante el Ejecutivo de la Unión, con más peso político que el auto del juez de distrito donde se otorga la suspensión del acto reclamado, o de la sentencia de amparo, resoluciones nacidas de procedimientos bien establecidos, pero de conocida lentitud. Posiblemente los integrantes del Poder Judicial Federal no estuvieran conformes con la presencia, la publicidad y la actuación de la CNDH, pero el silencio institucional no es prueba concluyente. Tal vez los panistas fueron un poco más incisivos a este respecto, cuando se debatió la inhibición constitucional relativa a las cuestiones jurisdiccionales.

Además de lo anterior, la incorporación constitucional de la CNDH desajusta el sistema constitucional de defensa de los derechos individuales y sociales, ya que demerita el valor del juicio de amparo y relega el papel de la judicatura. La publicidad puede inducir a errores más fácilmente que la meditación del juez. Tampoco se trata de rechazar a una institución moderna y de indudable éxito, pero se le debió de dotar de la facultad de promover el juicio de amparo, independientemente de continuar con la investigación, cómo ocurre en el caso del defensor del pueblo español, además de hacerla efectivamente autónoma.

Para cerrar este trabajo, se puede concluir que la incorporación constitucional aquí tratada deberá ser reconsiderada para el beneficio de las justicias constitucional y administrativa, en el momento en que la nación replantee su pacto constitucional.