

**Propuestas de reforma al artículo 102,  
apartado B, constitucional  
(Organismos de protección de los Derechos Humanos)**

SUMARIO: I. *El proyecto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.* II. *Propuestas sin mayor dificultad.* III. *Nombramiento del presidente de la CNDH.* IV. *La CNDH y el juicio de amparo.* V. *La regla general de la competencia de estos organismos.* VI. *Los asuntos electorales.* VII. *Los asuntos laborales.* VIII. *El Ombudsman judicial.* IX. *El proyecto del Taller Ciudadano de Propuesta Legislativa.*

## I. EL PROYECTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

A. Se están discutiendo actualmente reformas a los organismos protectores de los Derechos Humanos, es decir, a las Comisiones que están constitucionalmente encargadas de esta hermosa, bella e indispensable función.

Uno de estos documentos tiene el emblema de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); aunque oficialmente no se entregó, la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República lo ha venido estudiando por considerar que representa la opinión de la CNDH a pesar de que su Consejo, hasta donde conozco, no lo haya oficialmente aprobado. No deja de ser ésta una situación curiosa.

Sin embargo, como todo parece indicar que sí existe voluntad política para reformar el artículo 102, apartado B, constitucional, bien vale la pena comentar dicho proyecto con el propósito de contribuir, así sea modestamente, en tan importante discusión.

B. Lo primero que llama la atención es que el proyecto no contiene una exposición de motivos, lo cual es indispensable para poder comprender bien las razones y los argumentos que fundamentan las propuestas. Ante la omisión, el comentarista debe ser cauto al expresar esas posibles razones, pero sí debe hacerlo cuando de la propia redacción de las propuestas se desprenden dichos fundamentos.

C. El proyecto es extenso, incluye diversos aspectos que no deben estar incluidos en la Constitución, sino en las respectivas leyes orgánicas.

El actual artículo 102, apartado B, de la Constitución, fue redactado con el propósito de que abarcara todos los aspectos esenciales que configuran a los organismos protectores de los derechos humanos, pero en forma concisa y precisa.

Estoy de acuerdo en que después de casi seis años de la reforma constitucional que creó el apartado B del mencionado artículo 102 constitucional es necesario realizarle los ajustes que la realidad nos muestra que no funcionan adecuadamente. Sin embargo, hay que tener cuidado de que no se vayan a dar pasos hacia atrás, y este proyecto contiene aspectos que me preocupan porque podrían lesionar lo que la sociedad ha ganado con la existencia de estos organismos.

Llama la atención lo reiterativo del proyecto, ya que varias proposiciones se repiten, como aquellas respecto al sistema de nombramiento del presidente de la CNDH y la facultad para presentar acción de inconstitucionalidad.

## II. PROPUESTAS SIN MAYOR DIFICULTAD

A. En el proyecto se dice que el presupuesto que ejerza la CNDH será aprobado anualmente por la Cámara de Diputados. Actualmente así es, y constitucionalmente no puede ser de otra forma. Creo que lo que se ha querido expresar, y habría que decirlo así, es que la CNDH enviará su anteproyecto de presupuesto al Ejecutivo federal para que lo integre sin ninguna modificación al proyecto de egresos de la Federación. Será la Cámara de Diputados la que lo pondere, discuta y, en su caso, apruebe. Si lo anterior es lo que se intentó expresar, estoy de acuerdo con ello.

B. El proyecto dice que esos organismos "Llevarán a cabo tareas de promoción, difusión y divulgación que fomenten una cultura de respeto por los Derechos Humanos". Claro que sí. Es una función muy importante, esencial, que afortunadamente la CNDH la realiza y en la cual se ha distinguido especialmente, pero esta disposición es del nivel de las leyes orgánicas, no de la Constitución. Sin embargo, si se desea incluirla no será grave; nuestra Constitución está llena de parches por la falta de técnica jurídica con que se han redactado múltiples reformas.

C. Se propone que la CNDH pueda ejercitar acción de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter general que vulne-

ren los Derechos Humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano. Estoy de acuerdo. Es una facultad que posee el Defensor del Pueblo español y que la ha ejercido con responsabilidad y madurez.

D. Se eleva a rango constitucional la facultad de atracción por parte de la CNDH de una queja presentada ante un organismo local cuando por su importancia trasciende el interés de ese estado, o incide en la opinión pública nacional y su naturaleza resulta de especial gravedad. Así se opera actualmente, y dicha atribución se encuentra en la Ley Orgánica de la CNDH, que es técnicamente su lugar adecuado. Sin embargo, no es grave que se intente colocar este precepto en nuestra ley fundamental.

### III. NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA CNDH

A. En mi opinión, lo más importante del proyecto es su proposición para que exista un nuevo mecanismo para el nombramiento del presidente de la CNDH, porque es indispensable que dicho funcionario realmente goce de plena autonomía y que tenga el respeto de las organizaciones civiles serias.

La institución del *Ombudsman* descansa en una gran medida en la personalidad de quien la preside o encabeza, en su prestigio personal y moral, en su valentía y conocimientos, en el reconocimiento social que goce, en su compromiso real con la causa de los derechos humanos. Por ello, el sistema para su nombramiento, para que sea la persona adecuada para el cargo, es muy importante.

El actual sistema consiste en que la designación la realiza el presidente de la República con la ratificación del Senado, mismo que no ha sido suficiente para superar las suspicacias respecto de la cercanía o no del presidente de la República y del presidente de la CNDH y de la real autonomía de este último respecto al primero. Doy testimonio de que durante los dos años y medio que presidí la CNDH, ésta y yo actuamos con plena autonomía. Nunca un funcionario público, incluido el presidente de la República, influyó en las conclusiones de un expediente, pero es preferible que en dicho nombramiento la intervención del Poder Ejecutivo Federal no sea decisiva, porque aparte de la cuestión de la autonomía, también debemos preocuparnos de que decida escoger a una persona de bajo perfil, que aunque pueda ser decente y honesta, no posea las cualidades que he enumerado que debe tener un *Ombudsman*.

Pues bien, el proyecto propone un nuevo mecanismo para la designación del presidente de la CNDH: la Cámara de Diputados, a través de su Comisión de Derechos Humanos, realizaría una consulta a organizaciones civiles e integraría una terna que enviaría a la Cámara de Senadores para la designación correspondiente.

B. Considero que esta proposición avanza en la dirección correcta; sin embargo, propongo otra:

a) Que el Consejo de la CNDH realice la auscultación a las organizaciones civiles y líderes reconocidos en la causa de los Derechos Humanos.

b) Que el Consejo de la CNDH integre una quinteta.

c) Que dicha quinteta se envíe al presidente de la República para que éste de ella formule una terna a ser presentada al Senado de la República.

d) Que el Senado designe al presidente de la CNDH de entre esa terna con una votación mínima de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

Paso a exponer las razones de mi proposición: en este procedimiento debe tener presencia el Consejo de la Comisión, porque es el órgano colegiado que mejor conoce el funcionamiento y problemas de la misma, porque él es muy importante para la propia Comisión y está compuesto por personalidades de reconocimiento social con una integración plural.

Ya no es posible ignorar las ideas de las organizaciones civiles de Derechos Humanos. Ellas tienen mucho que decir, lo cual sería ponderado por el Consejo de la Comisión para hacer la quinteta.

Juzgo que el presidente de la República debe intervenir en el proceso, en virtud de que principalmente las recomendaciones de la CNDH son para el Poder Ejecutivo Federal y sus colaboradores, y aquél no debe considerar al presidente de la CNDH como un enemigo o alguien que sólo persigue molestar; su intervención en el proceso podría evitar fricciones inútiles en el futuro, que sólo desgastarían a la Comisión y lesionarían su eficacia.

Si las nociones anteriores son compartidas por los legisladores, entonces la intervención de una sola cámara del Congreso Federal es suficiente.

Para la designación, se exigiría la votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes para auspiciar que las principales fuerzas políticas dialoguen y necesariamente se pongan de acuer-

do en el nombramiento, con lo cual se trataría de eliminar cualquier tinte partidista al designado.

Me inclino por el Senado, porque en la Constitución los nombramientos en los cuales deben ponderarse méritos profesionales y calidades morales, generalmente interviene el Senado de la República, como son los casos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, embajadores, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Pareciera que la integración del Senado —número menor de legisladores y mayor edad que sus colegas de la Cámara de Diputados— pudiera asegurar mayor ponderación para esos nombramientos.

C. El proyecto de la CNDH es omiso respecto a los presidentes de las Comisiones de las entidades federativas. Sin embargo, considero que pudiera haber una expresión en la Constitución que se refiera a este aspecto tan importante: que la designación debería seguir un procedimiento análogo o similar al federal y ya sería cada Constitución local la que haría las precisiones. Lo anterior tendría la finalidad de asegurar también la autonomía de las Comisiones locales y evitar el peligro de que aquéllas no mejoren o garanticen adecuadamente este procedimiento de designación que indudablemente puede influir en la autonomía de las Comisiones.

D. Relacionados con este punto específico de la designación hay dos cuestiones que se deben ponderar:

a) El nombramiento de los miembros de los Consejos. A nivel federal propongo que el Consejo de la CNDH haga una terna, después de escuchar a las organizaciones civiles, y que designe el Senado de la República, y a nivel local se podría seguir un procedimiento análogo.

b) El hecho de que los dos primeros presidentes de la CNDH hayan sido designados en el cargo de procurador general de la República en forma sucesiva, sin ningún espacio de tiempo, se ha prestado a críticas en varios sentidos: que los *Ombudsmen* estaban haciendo política para ocupar un cargo político, que ello demuestra que eran personas cercanas al presidente de la República, que ese hecho lesionaba la autonomía de la Comisión, y que cómo aceptaron un cargo donde la labor es en cierta manera la opuesta a la que se desarrolla en la CNDH.

En virtud de que yo ocupé esos dos cargos en la forma descrita, sólo diré: sobre la autonomía o no autonomía con que se actuó durante mi periodo como presidente de la CNDH únicamente

examínense las recomendaciones que se expidieron, y en esos dos cargos siempre expresé lo mismo. Así actué y estoy convencido de que no existe otro camino legal, moral y civilizado: una estupenda procuración de justicia es cien por ciento compatible con una estupenda protección y defensa de los derechos humanos.

¿Por qué accedí al cargo de procurador? Por servir a México, porque se insistió en que se aceptara como un "servicio social" al país y porque se me prometió completa independencia técnica.

¿Por qué se ofreció la Procuraduría General de la República al presidente de la CNDH? Porque aquélla estaba desprestigiada y con un alto grado de corrupción, porque la sociedad no confiaba en la institución y se quería una persona apartidista, con cierto prestigio social, derivado en gran parte de la propia Comisión y con prestigio académico respaldado por toda una carrera en la Universidad Nacional.

Pero el hecho real es que la CNDH fue afectada por esos nombramientos, porque se brindó un argumento adicional a sus furibundos detractores. Por ello, para proteger a la CNDH y a su presidente, propongo, inspirado en el régimen de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los artículos constitucionales 95, fracción VI, y 101, segundo párrafo, lo siguiente:

Para ser designado presidente de la Comisión será necesario no haber sido secretario de Estado, procurador de Justicia, legislador federal o local, ni gobernador durante los dos años previos al día del nombramiento, ni podrá ocupar ninguno de esos cargos dentro de los tres años siguientes a la fecha de la terminación de su presidencia en la propia Comisión.

#### IV. LA CNDH Y EL JUICIO DE AMPARO

A. El actual artículo 102, apartado B, constitucional, siempre se refiere a "organismos de protección de los Derechos Humanos".

La propuesta que se comenta de entrada y sin mayor preámbulo dice: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus homólogas en los Estados...". En esta redacción se percibe un cierto desdén a los organismos protectores locales, lo cual se cuidó mucho al redactar el actual artículo, y por ello se buscó y encontró una denominación que los abarcara a todos.

Además, si a los organismos protectores locales no se les otorgaba una denominación particular, se consideró que al de carácter federal tampoco se le debía otorgar.

Mientras menos denominaciones, que corresponden a normas reglamentarias, contenga la Constitución, menos se corre el riesgo de estarla modificando por aspectos secundarios.

B. El proyecto expresa que respecto a los asuntos que se sometan a su conocimiento, la CNDH podrá interponer el juicio de amparo.

Ciertamente, el Defensor del Pueblo español tiene esta facultad, y la ejerce. Sin embargo, en México no estoy de acuerdo con que la tenga, por las siguientes razones:

a) Para los casos particulares, la labor fundamental de los *Ombudsmen* es la expedición de recomendaciones.

b) Para los casos generales, su trabajo consiste en informes especiales, y en casos muy graves, en denuncias, pero sólo que la gravedad lo justifique, porque su labor es más bien recibir denuncias e investigarlas, que realizarlas.

c) Para situaciones generales, estoy de acuerdo en que pueda ejercitar acciones de inconstitucionalidad.

d) El amparo mexicano tiene características muy especiales, el actor debe tener "interés jurídico" en el caso, pero el gran problema es que los efectos de la sentencia de amparo son relativos; es decir, que sólo se protege y ampara a quien ejerció la acción de amparo.

e) Entonces se corre el peligro de que la CNDH se convierta en un gran despacho de abogados o en una oficina de *legal aid*, lo cual no le corresponde, pero lo que más me preocupa es que por aumentar su competencia, descuide lo que realmente un *Ombudsman* debe hacer y le vaya a pasar a la CNDH lo que pregona un conocido refrán popular: "el que mucho abarca, poco aprieta".

f) Opino que en este aspecto lo más que se podría hacer, y no estoy convencido de ello, sería otorgar un consejo jurídico. La CNDH no puede sustituir a otros organismos. Su muy importante labor la debe realizar muy bien, en forma muy expedita y sin formalismos. No puede descuidar sus verdaderas funciones para tratar de ser "un curalotodo" y con el tiempo convertirse en un "curalonada".

## V. LA REGLA GENERAL DE LA COMPETENCIA DE ESTOS ORGANISMOS

A. Respecto a la competencia de los organismos protectores de Derechos Humanos, se proponen varias reformas que realmente me



inquietan, porque creo que si ellas se llevan a cabo, se corre el peligro de vulnerar el prestigio y la autoridad moral de esos organismos y pueden contribuir al debilitamiento de los mismos, que es lo que persiguen sus detractores desde el momento mismo en que se creó la CNDH.

Examinemos con algún detenimiento este aspecto tan importante.

El tercer párrafo del proyecto dice:

Estos organismos velarán por la promoción y protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano. Al efecto, conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos...

El cuarto párrafo del proyecto dice:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá conocer de actos u omisiones administrativas o procedimentales cuando se trate de asuntos que se tramiten en tribunales laborales, electorales, fiscales o en cualquier otro tribunal de carácter administrativo u Organo de la Administración Pública Federal que siga procedimientos; igualmente cuando estos actos u omisiones provengan de autoridades de algún Organo del Poder Judicial Federal. Los Organismos Locales conocerán de actos análogos en su esfera de competencia.

Y el quinto párrafo dice: "Estos Organismos de protección a los Derechos Humanos por ningún motivo podrán examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo". Con este párrafo estoy de acuerdo, con la excepción de los actos o resoluciones del procedimiento, como lo explico más adelante.

También estaría de acuerdo con el párrafo tercero si se conservara la frase actual de que: "Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales", y entonces el párrafo cuarto ya no tendría razón de ser.

B. Ahora bien, considero que el párrafo cuarto del proyecto es contradictorio con el tercero y con el quinto, y que es realmente un monstruo que puede destruir a los organismos protectores de Derechos Humanos.

Digamos por qué:

a) En el párrafo tercero se habla de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o ser-

vidor público que violen los Derechos Humanos. Bien dicho. Estoy de acuerdo, aunque tengo una preocupación que expresaré más adelante.

b) Pero en el párrafo siguiente ya se habla de “actos u omisiones administrativas o procedimentales” de diversos tribunales. Lo anterior es grave porque si por “procedimentales” se entienden también actos u omisiones administrativas no habría por qué mencionarlos. Si lo “procedimental” es de naturaleza administrativa, claro que los organismos protectores son competentes, pero si tiene otra naturaleza que sólo puede entonces ser jurisdiccional, claro que esos organismos no son competentes. ¿Por qué me preocupa este aspecto? Porque si esos organismos intentan penetrar a la esfera jurisdiccional se crearán muchos problemas que los van a vulnerar. En mi opinión, quien o quienes redactaron esa expresión sí tienen la intención de referirse a aspectos jurisdiccionales, ya que de inmediato se enumeran varios tribunales; si no se intentara ampliar la competencia de esos organismos al área jurisdiccional, la fórmula del párrafo tercero sería más que suficiente.

Pareciera que los redactores de ese párrafo le quieren dar la razón a los enemigos de los organismos defensores, quienes desde la creación de la CNDH dijeron que la Comisión vulneraba el orden jurídico al intervenir en “cuestiones jurisdiccionales” y deteriorar la autonomía e independencia de los jueces. Tengo conocimiento de que alguna Comisión se ha dirigido a jueces manifestándoles que en la causa X va a estar muy atenta al desarrollo del proceso, sin que se alegue que se hubiera realizado ninguna violación u omisión de carácter administrativo. Grave, gravísimo. Varios organismos protectores de los Derechos Humanos ahora tienen al enemigo adentro, son la quinta columna. Algunas personas serias que han seguido más de cerca el desarrollo de esos organismos que yo en los últimos dos años, me aseguran que esos errores garrafales no se deben a mala fe sino a ignorancia. Si ello es así, también es grave, gravísimo.

## VI. LOS ASUNTOS ELECTORALES

El proyecto persigue darle competencia a esos organismos protectores en asuntos electorales.

En varias ocasiones hemos expuesto los argumentos de por qué los *Ombudsmen* en el mundo no intervienen en cuestiones electorales:

a) No pueden sustituir a los congresos, parlamentos o tribunales electorales en donde existen.

b) Se convertirían en superpoderes por encima de los poderes legislativos y judiciales.

c) Intervendrían en las disputas políticas del país, sin aportar casi nada, a cambio de arriesgar su función como *Ombudsman*.

La exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional para crear el apartado B del artículo 102 daba como razón para excluir de la competencia de los organismos protectores de los Derechos Humanos la materia electoral, porque:

estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrados 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.

Lo anterior resume la experiencia internacional. Hasta donde conozco, únicamente un país, y con una gran timidez, le otorga algunas facultades, más virtuales que reales, a su *Ombudsman*.

Nunca he entendido por qué algunos sectores en México desean que nuestro *Ombudsman* sea un "sanalotodo", como bien se ha dicho, aunque ello pudiera llevar consigo su propia destrucción o ineficacia o el descuido de sus verdaderas responsabilidades y funciones por las cuales se crearon esos organismos protectores.

Además, en México resultaba explicable, que no justificable, que algunas personas de buena fe, desesperadas por la desconfianza que existía en la imparcialidad de los órganos electorales, desearan que los *Ombudsmen* tuvieran competencia en aspectos electorales. En los últimos años con la "ciudadanización" de esos órganos electorales y con el fortalecimiento de los tribunales electorales, el país mucho ha avanzado en el objetivo de tener elecciones limpias y transparentes; además, se han creado múltiples mecanismos para reforzar la credibilidad de las elecciones, como entre otros: procuradores especiales para delitos electorales, la realización de encuestas, credencial electoral con fotografía y auditorías al padrón electoral.

## VII. LOS ASUNTOS LABORALES

A. El proyecto también pretende ampliar la competencia de estos organismos protectores a la materia laboral.

Las principales razones por las cuales estos asuntos se encuentran actualmente excluidos de la competencia de los organismos protectores son las siguientes:

a) Esta clase de conflictos generalmente se dan entre particulares patrón-trabajador, y si en la relación no interviene un servidor público no existe —esta es la concepción actual que espero cambie— violación de Derechos Humanos; quizás podrá haber un delito o una violación laboral, pero no de Derechos Humanos.

b) No es posible sustituir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ni a las juntas locales, ni a los tribunales de circuito.

c) Al final de cuentas, las controversias laborales se convierten en asuntos jurisdiccionales, y aquí se aplican los argumentos por los cuales, los *Ombudsmen* no pueden conocer de estos asuntos.<sup>1</sup>

B. Ahora bien, en el aspecto laboral se podrían reforzar las atribuciones de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo con la finalidad de brindar mayores instrumentos de protección a los trabajadores.

Debe quedar claro que la regla general de la competencia de estos organismos protectores se aplica también a las autoridades del trabajo, como es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a sus actos u omisiones de carácter administrativo que violen Derechos Humanos.

C. Realmente no entiendo este afán de ampliar la competencia de estos organismos protectores de Derechos Humanos y en aspectos que la doctrina señala los graves peligros que llevaría consigo. Estos organismos tienen en la actualidad un campo de competencia muy amplio. Si cumplen bien con sus responsabilidades, los efectos benéficos para la sociedad se sienten inmediatamente. El problema actual es que algunas Comisiones no están fundamentando bien sus recomendaciones y éstas son fácilmente impugnables y criticables. Se ha llegado al extremo de que en una Comisión se hable de recomendaciones *light*, porque se expiden con rapidez sin cuidar su contenido, sus fundamentos ni sus bases jurídicas. Ello es muy grave, porque las recomendaciones deben estar claramente redactadas, basadas en una buena investigación y escritas con técnica y lógica jurídicas; cierto: deben expedirse lo antes que humanamente es posible, pero bien hechas; si no, se están dando pretextos y argumentos a los enemigos de las Comisiones para sus

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 21, 22, 127 y 128.

críticas malintencionadas y a las autoridades a quienes se las dirigen para que no las acepten.

Mi opinión es que las Comisiones deben cumplir muy bien, extraordinariamente bien, con las funciones que constitucional y legalmente les corresponden, que son muy amplias, reitero, y no andar pensando en intervenir en aspectos que las van a vulnerar.

### VIII. EL OMBUDSMAN JUDICIAL

A. El proyecto suprime la prohibición para que estos organismos protectores puedan conocer de actos administrativos violatorios de Derechos Humanos realizados por el Poder Judicial Federal.

Estoy de acuerdo con esta supresión y sólo tengo una inquietud.

El *Ombudsman* judicial implica que se puedan revisar los actos administrativos del Poder Judicial, únicamente los administrativos, y por ningún motivo los de carácter jurisdiccional, ya que el *Ombudsman* no puede sustituir al juez.

Siempre he estado de acuerdo con la existencia del *Ombudsman* judicial y he dado las razones para ello.<sup>2</sup> Esta institución es de contornos muy claros: el *Ombudsman* no puede conocer de una cuestión jurisdiccional; no puede involucrarse en el problema jurídico de procedimiento o de fondo que está conociendo un juez, ni puede revisar una sentencia. La regla general es que el *Ombudsman* no puede sustituir al juez, el cual le merece todo respeto, porque, si lo hiciera, podría resultar más dañina la medicina que la enfermedad.

B. Nuestro artículo 102, apartado B, constitucional acepta al *Ombudsman* judicial respecto a los poderes judiciales de las entidades federativas y no en relación con el Poder Judicial Federal, lo cual es contradictorio, ¿por qué en unos casos sí y en otros no?

Al respecto he escrito ya en otra ocasión<sup>3</sup> y he explicado el porqué de esta contradicción y absurdo. Esta exclusión se debió a que el Poder Judicial Federal así se lo solicitó expresamente al presidente de la República, y sus argumentos fueron principalmente que: a) en México, el Poder Judicial Federal tiene una doble vertiente: como Poder de la Federación y como Poder del Estado Federal, al poseer la facultad de interpretar la Constitución en última instancia, y por ello se encuentra jerárquicamente encima de los tres poderes de la Federación; que, en consecuencia, ningún órga-

<sup>2</sup> *Idem*, pp. 61, 62 y 129.

<sup>3</sup> *Idem*, p. 130.

no le puede indicar cómo actuar, aunque sólo se trate de recomendaciones, y *b*) que el Poder Judicial Federal tiene sus propios órganos de control.

El presidente de la República ponderó las razones del Poder Judicial Federal y decidió aceptarlas para evitar un enfrentamiento entre los poderes y para borrar cualquier suspicacia de que a través del *Ombudsman* judicial se intentara la más mínima interferencia a la independencia de ese poder, lo cual jamás pasó por su mente ni por la de los redactores del proyecto.

C. Reitero, estoy cien por ciento de acuerdo con el *Ombudsman* judicial. Los legisladores habrán de ponderar los pros y los contras de la supresión de dicha prohibición, y si este es el momento más oportuno, debido a: *a*) varias de las Comisiones no se encuentran en el momento de su mayor prestigio, sólo recuérdese la concepción de las recomendaciones *light*; *b*) hay en el pleno de la Suprema Corte de Justicia una corriente en contra de estas Comisiones (sólo recuérdese que un ministro escribió, y otro le prologó el libro, un alegato virulento contra ellas); *c*) ante la ola de inseguridad pública que estamos viviendo, diversos sectores sociales culpan a las Comisiones con un argumento falso, sin sustento, pero que ha echado algunas raíces, que las Comisiones defienden a delincuentes, con lo que desgraciadamente han venido perdiendo cierto apoyo social; *d*) la confusión que existe en algunas Comisiones que realmente han violado la autonomía judicial al tratar de intervenir en asuntos jurisdiccionales, lo cual ha creado un grave recelo de los jueces hacia algunas Comisiones.

Los legisladores habrán de decidirlo. Yo, después de meditarlo y a pesar de los argumentos expuestos en el párrafo anterior, me inclino por suprimir la prohibición respecto a los actos administrativos del Poder Judicial Federal, por las bondades que implica el *Ombudsman* judicial y que bien ha sintetizado el profesor Donald C. Rowat.<sup>4</sup>

## IX. EL PROYECTO DEL TALLER CIUDADANO DE PROPUESTA LEGISLATIVA

A. El Taller Ciudadano de Propuesta Legislativa ha presentado también un proyecto de reformas al artículo 102, apartado B, constitucional, y a la Ley Orgánica de la CNDH.

<sup>4</sup> Rowat, Donald C., "¿Por qué un *Ombudsman* para supervisar los tribunales?", *Informe del Primer Congreso de Ombudsmanship de San Juan. El Ombudsman judicial*, San Juan de Puerto Rico, Oficina del Procurador del Ciudadano, 1991, p. 29.

Este proyecto está jurídicamente bien redactado; contiene una exposición de motivos que es útil para conocer las razones que sustentan sus propuestas. En esa exposición de motivos, madura y equilibrada, se manifiestan conceptos con los que estoy de acuerdo, por ejemplo (respecto al defensor de los derechos fundamentales):

Es mucho lo que se ha logrado, pero es sin duda mucho más lo que aún falta por hacer... partimos del principio de que no sólo se trata de introducir variantes esenciales en la naturaleza intrínseca de este organismo *defensor de la sociedad* (el subrayado es mío) sino que se parte del principio de preservar y consolidar la autoridad moral de esa nueva figura de nuestra vida pública...

#### B. Comento algunas de sus proposiciones:

a) La supresión de la frase respecto al carácter no vinculatorio de las recomendaciones podría prestarse a grandes confusiones, como que la naturaleza de ellas fuera de carácter jurisdiccional. Si las Comisiones no son un *Ombudsman* su existencia no se justificaría, porque si fueran un tribunal más, necesariamente estarían dentro de la esfera de los respectivos poderes judiciales, y todas las ventajas y aspectos positivos de la institución del *Ombudsman* desaparecerían. La propuesta del proyecto, afirman sus redactores, no es modificar su naturaleza de *Ombudsman*, sino únicamente suprimir la frase con la finalidad de que las autoridades cumplan con las recomendaciones. La finalidad es muy loable y hay que alcanzarla por otras vías que no desnaturalicen la institución del *Ombudsman*.

b) Se propone que estos organismos protectores puedan conocer de violaciones de carácter administrativo realizadas por el Poder Judicial Federal, aspecto que ya comenté.

c) Se propone, asimismo, que puedan conocer de asuntos laborales y electorales, aspectos a los cuales también ya me referí.

d) Se propone que esos organismos queden facultados para interponer la acción de inconstitucionalidad, con lo que estoy completamente de acuerdo, como ya expresé y me parece bien que el proyecto no hace referencia a la interposición del juicio de amparo, como lo realiza el proyecto anteriormente comentado.

C. En su proyecto de modificaciones a la Ley Orgánica de la CNDH hay cuatro proposiciones a resaltar especialmente:

a) El nombramiento del presidente de la CNDH que para mí es el aspecto esencial de las reformas propuestas y creo que para

los distinguidos redactores de este proyecto también; por lo cual esta cuestión merece quedar a nivel constitucional.

Dicho Taller propone que:

El nombramiento del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será el resultado de una auscultación por parte del Consejo, particularmente entre las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos para proponer tres nombres a la Cámara de Diputados, la cual elegirá al presidente de la Comisión Nacional con al menos el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados.

Por las razones que he expuesto, esta proposición me parece mejor que la presentada por la CNDH. Los legisladores mexicanos, así, tienen un conjunto de ideas sobre este aspecto medular de la reforma, y ahora es a ellos a quienes les corresponde tomar las decisiones pertinentes, que espero sean las más adecuadas para el bien de México y de estos organismos protectores de Derechos Humanos.

b) Respecto a los nombramientos de los miembros del Consejo, sugiere que sean hechos “por al menos el voto favorable de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados de una terna propuesta por el propio Consejo”, cuestión a la cual también ya me referí, pero esta sugerencia habrá que hacerla compatible con la decisión que los legisladores tomen en lo referente a la designación de presidente de la CNDH.

c) El artículo 46 del proyecto persigue que las recomendaciones sean vinculatorias. Insisto, si ello fuera así se destruiría la institución y naturaleza del *Ombudsman*:

En caso de incumplimiento de la recomendación el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, deberá ejercer las acciones necesarias a fin de que el funcionario al que se le dirigió la recomendación sea sometido a un procedimiento penal o administrativo de responsabilidad tal y como se establece en las leyes correspondientes y, en su caso, proponer a la Cámara de Diputados el inicio del procedimiento que se establece en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es la misma idea que priva también en la fracción XI del artículo 15 del proyecto: “El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá solicitar la intervención de la Cámara



de Diputados a fin de que analice las causas de no cumplimiento de autoridades que hayan recibido recomendaciones, de modo que con su intervención se asegure la efectividad y cumplimiento de las mismas". Además del efecto vinculatorio, las recomendaciones se podrían politizar enormemente.

Entiendo la desesperación de quienes redactaron esos dos proyectos de artículo ante el incumplimiento de las recomendaciones, pero el país no ganará con la destrucción del *Ombudsman* y con tener unos tribunales más. Luchemos por reforzar su autoridad moral. Luchemos por incrementar su prestigio.

d) El artículo 76 del proyecto dice que la CNDH "elaborará su propio presupuesto que será remitido por el presidente de la Comisión para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación".

Estoy de acuerdo con esta proposición tal y como se desprende de esta reseña y, desde luego, que su ubicación correcta es en la Ley Orgánica y no en la Constitución.

**MENSAJES EN LAS PRESENTACIONES  
DE LOS INFORMES SEMESTRALES**

## **ADVERTENCIA \***

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha cumplido dos años de existencia y ha presentado cuatro informes semestrales a la sociedad mexicana y al C. presidente de la República, en los cuales se otorga información precisa y detallada del desarrollo de sus programas.

En esos informes se finaliza con un mensaje que constituye una apretada síntesis de los logros alcanzados, así como de las principales preocupaciones y obstáculos a su labor.

---

\* Publicado originalmente por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en julio de 1992.

## MENSAJE DEL PRIMER INFORME SEMESTRAL \*

Se ha informado, puntualmente y con precisión, lo que desarrollamos en estos seis primeros meses de labores, de acuerdo con el programa de trabajo presentado públicamente el 8 de agosto. Todos los datos que se mencionan en este Informe se encuentran debidamente pormenorizados en sus respectivos anexos.

Asimismo, se ha dado cabal cuenta sobre aquellos aspectos en donde no nos fue posible cumplir en su integridad con las metas trazadas y se han dado las razones de ello.

Pero también se debe señalar que lo que no se llegó a realizar fue lo menos y que, por el contrario, en otros ámbitos se pudo avanzar más de lo que se tenía originalmente programado.

De las estadísticas que se contienen en este Informe y sus anexos, resulta claro que un gran número de quejas se presentó en contra de la Policía Judicial Federal, especialmente en su sección antinarcóticos. Algunos de esos casos eran urgentes porque implicaban peligro de pérdida de la vida o de la integridad física de personas. Lo anterior fue la razón de que las primeras recomendaciones fueran dirigidas a la Procuraduría General de la República sobre investigaciones que la Comisión Nacional realizó, y de las cuales resultan presuntamente responsables diversos elementos de esa corporación.

Esta Comisión Nacional no puede ocultar que en estos seis primeros meses de actividad, la actitud de las autoridades y servidores públicos ha sido muy diversa, lo cual se corrobora en los respectivos anexos, y va desde quienes han facilitado nuestras funciones, enviando sus informes oportunamente y aceptando nuestras reflexiones para resolver los casos en forma expedita, sin necesidad de llegar a una recomendación, hasta quienes se han negado a contestar los informes solicitados, desconociendo la competencia de la Comisión y poniendo todos los obstáculos posibles al desarrollo de nuestras investigaciones. Naturalmente, entre los dos extremos

---

\* FUENTE: *Primer Informe Semestral CNDH*, México, diciembre de 1990.

mencionados se dan matices y actitudes diversas. Sin embargo, poco a poco, y cada día más, un número mayor de autoridades y servidores públicos está colaborando con esta Comisión Nacional.

La Comisión, en su función de *Ombudsman*, es una experiencia relativamente novedosa en el orden jurídico mexicano y nueva en el ámbito nacional. Aún no está cabalmente comprendida por muchos funcionarios y muchos miembros de la sociedad. Sin embargo, como decía, se van dando pasos hacia adelante.

Algunas personas de buena fe han manifestado su inquietud de que la delincuencia pueda aumentar si la Comisión Nacional se dedica a defender a delincuentes, y éstos pretenden lograr impunidad recurriendo a la Comisión. Otras personas han manifestado que la actividad de la Comisión puede crear problemas políticos.

Como ya se señaló, la Comisión Nacional sólo externa su opinión en su carácter de mediadora o de amigable componedora o expide una recomendación, en su carácter de *Ombudsman*, después de haber realizado una investigación y valorado suficientemente las pruebas, cuando está segura, tan segura como humanamente se puede llegar a estar, de que cuenta con todos los elementos para que, con absoluta seriedad, externe si en su opinión se ha violado o no algún Derecho Humano. Por ningún motivo, absolutamente por ninguno, la Comisión es vía idónea para que alguien pretenda alcanzar impunidad. Al contrario, la Comisión viene a reforzar el orden jurídico en cuanto lo que exige es el cumplimiento de la ley, y por ello si alguna autoridad o servidor público ha violado un derecho, y la Comisión tiene la certeza de ello, éste debe repararse, y castigarse al responsable.

La actuación de la Comisión no crea ni auspicia ningún problema político, y si éste se presenta durante la intervención de la Comisión Nacional, el mismo se origina por la violación del Derecho Humano, la indignación que ello causa a la sociedad y el reclamo social de seguridad y de justicia. En consecuencia, ante la falta de aplicación de la ley, la Comisión Nacional no se detendrá frente al argumento de que esa aplicación puede causar un problema político. Quien realmente origina el problema político es el violador de los Derechos Humanos y quien no aplica la ley. Al respecto, la Comisión no tiene ni puede tener ninguna duda.

La Comisión Nacional, para emitir una opinión o dar una recomendación, sólo se basa en los elementos que se encuentran en el expediente. Nadie, absolutamente nadie, puede interferir en

su independencia de criterio, y he de manifestar que nadie, absolutamente nadie, se ha atrevido a hacerlo ni a sugerir el resultado de una investigación. La autonomía de un *Ombudsman* no es algo de lo que se hable o se comente. Su independencia existe o no. Es una realidad o no la es. En este aspecto la única que puede juzgar válidamente es la sociedad civil.

En estos meses, la Comisión Nacional ha escuchado diversas objeciones al marco jurídico que la rige. Algunas de ellas pueden tener validez. No existen marcos jurídicos inmutables y estáticos, mucho menos cuando se trata de una nueva institución, la cual se puede y debe enriquecer y mejorar. Respecto a esta Comisión Nacional, será la experiencia, la realidad y nuestras mejores tradiciones jurídicas las que vayan marcando los cambios y las modificaciones que indudablemente habrá de sufrir.

La Comisión Nacional, como *Ombudsman*, lo he dicho y reiterado una y otra vez, para que realmente pueda funcionar debe ser apolítica y apartidista. Los funcionarios de la Comisión hemos tratado de actuar de esta manera. Ojalá lo hayamos logrado.

Dentro de este esquema apolítico y apartidista, somos mexicanos preocupados por el país y queremos cumplir bien las funciones que tenemos encomendadas. En estos seis meses hemos hecho un esfuerzo por alcanzar esa finalidad. El camino que a la Comisión Nacional le falta recorrer aún es muy largo y sabemos, como todo México conoce, que no está exento de grandes obstáculos.

Lo realizado, en forma sintética, se contiene en este Informe. Estamos persuadidos que debemos redoblar nuestros esfuerzos y a ello estamos decididos. Para nosotros colaborar en la Comisión Nacional no es sólo un trabajo, sino una causa en la cual creemos profundamente y ahora que usted, C. presidente de la República, ha puesto en nuestras manos, con todo su apoyo, la oportunidad de servir a nuestros compatriotas en algo que es una de las bases y finalidades de la existencia: los Derechos Humanos, seguiremos actuando, mientras tengamos esta responsabilidad, como hasta ahora lo hemos hecho: con decisión, tesón y convicción.

## MENSAJE DEL SEGUNDO INFORME SEMESTRAL \*

Los Derechos Humanos no son únicamente una cuestión jurídica y humanitaria, sino también un imperativo moral y ético. La lucha por su mejor defensa es una fuerza social que nadie puede ya detener.

Así, el objeto primero y último de los Derechos Humanos se encuentra en la propia columna vertebral de nuestra civilización: la dignidad humana. Por ello el campo de los Derechos Humanos se ha venido ampliando y precisando. Múltiples instrumentos internacionales tienen ese objetivo. A nivel nacional va quedando claro que la institución del *Ombudsman* constituye una estructura adecuada en la lucha por una mejor defensa de los Derechos Humanos, pero que no puede ocuparse de absolutamente todos los asuntos que acontecen en una comunidad. Así, la competencia de los *Ombudsman* se va circunscribiendo y sus facultades precisándose. Lo anterior ha acontecido en México en estos meses. Cuando la Comisión Nacional fue creada, se quería que sus atribuciones abarcaran todos los campos y todas las materias. Sin embargo, cada día se comprende más y mejor por qué no es competente en ciertos aspectos. En forma sencilla y clara se han dado las razones de ello, y la sociedad ha comprobado que la Comisión Nacional no elude los temas. El último caso que conoció su Consejo es ejemplificativo: sí es competente para conocer quejas de carácter ecológico, siempre y cuando se reúna una serie de requisitos. Empero, en aquellos campos que no es competente, con llaneza y transparencia se exponen las razones y los argumentos.

La Comisión Nacional continuó demostrando su carácter apolítico y apartidista. Ha sido sumamente satisfactorio comprobar que los partidos políticos y la gran mayoría de los organismos no gubernamentales pro Derechos Humanos han respetado y comprendido que la Comisión Nacional no puede intervenir en las disputas

---

\* FUENTE: *Segundo Informe Semestral CNDH*, México, junio de 1991.

políticas del país, porque entonces se lesionaría su autoridad moral y, en consecuencia, se destruiría.

La actuación de la Comisión Nacional es de carácter humanitario y jurídico, no político. No fue difícil rechazar los pocos intentos que hubo para politizar a la Comisión Nacional.

Asimismo, se ha comprendido y se ha respetado, por regla general, el carácter imparcial y de impulsor de la justicia de la Comisión Nacional. Sin embargo, no puede negarse que sí se le ha tratado, por excepción, de presionar, como ha sido con el caso de una huelga de hambre en un reclusorio del país. Para la Comisión Nacional sólo hay una verdad: la que se deriva del expediente y de la valoración de las pruebas. Esa verdad jamás la matizará o modificará por presiones que se le quieran hacer, vengan de donde vengan. Cuando la Comisión Nacional no está segura de sus pruebas, continúa investigando y cuando ya lo está, actúa de inmediato. Luego, la Comisión Nacional como *Ombudsman* no negocia. La verdad no se negocia. Quien desea negociar con la Comisión Nacional no entiende su naturaleza y no tiene por ella el más mínimo respeto. Reitero, la verdad no se negocia.

La situación de los Derechos Humanos que la Comisión Nacional conoce es la que se deriva de los expedientes que estudia e investiga. Esa situación se expone en los informes y sus anexos. Toda esa información la hace pública. Para la Comisión Nacional no hay secretos. La Comisión Nacional reconoce los aspectos positivos respecto al cumplimiento de los Derechos Humanos que hay en el país; respecto a los problemas relacionados con ellos, los expone claramente con el ánimo de ayudar a resolverlos.

La evaluación de la situación de los Derechos Humanos en México que la Comisión Nacional hace, se ubica en los datos y cifras que se encuentran en sus dos informes semestrales y en sus anexos. Nosotros otorgamos toda la información que poseemos. La Comisión Nacional considera que vamos en el camino adecuado para superar los problemas que el país tiene en el cumplimiento de los Derechos Humanos: una sociedad cada día más informada sobre los Derechos Humanos, más participativa y más activa en su defensa; una sociedad más organizada y discutiendo estos problemas; más autoridades que entienden que no respetar los Derechos Humanos les tiene un alto costo político; una gran corriente de la sociedad y del gobierno que luchan porque los principios "no a la impunidad" y "nadie por encima de la ley", sean realmente una regla general sin ninguna excepción.



Sin embargo, no puede negarse que aún existen autoridades insuficientemente comprensivas a la causa de los Derechos Humanos. En este informe con gran claridad se les identifica. Desde quienes no presentan los informes que se les solicitan, hasta quienes no contestan las recomendaciones y quienes desconocen la naturaleza del *Ombudsman*, como sucede con algunos jueces que alegan que por no ser la Comisión Nacional parte del juicio, no se le entrega copia de los documentos que solicita. Excepcional fue el hecho de que una autoridad desconoció la competencia de la Comisión Nacional en un documento que no calificamos, pero que debe ser conocido por la opinión pública y por ello, así como la contestación respectiva, se publican como Anexo 16. Todo ello es parte de nuestra experiencia cotidiana, pero también lo es, y las cifras de este Informe lo respaldan, que cada día más, mayor número de autoridades auxilian a la Comisión Nacional: más informes están llegando dentro de los términos reglamentarios, más quejas se solucionan a través de la amigable composición, más recomendaciones se aceptan con celeridad. En esta forma, la actitud de las autoridades incumplidas y morosas resalta aún más.

Equivocadas están las autoridades que sienten que recibir una recomendación es sufrir un agravio que les causa gran molestia y por tanto hay que hacer todo para evadirla o no cumplirla. Una recomendación es un instrumento, como lo es una sentencia, para que se actualice la justicia, para que el Estado de derecho se refuerce para que el cumplimiento de los Derechos Humanos se vigorice. Por tanto, una recomendación es una colaboración del *Ombudsman* con la autoridad para conseguir esos fines, que son exactamente los mismos que debe perseguir ella. Contemplar las recomendaciones en otra forma, es desconocer su significado profundo y estar distante del momento histórico que vivimos.

La independencia de la Comisión Nacional es una realidad, y lo es respecto al gobierno federal y a los gobiernos de las entidades federativas, de los partidos políticos, de las organizaciones sociales y de las propias organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos.

Para la Comisión Nacional sólo existe una verdad. En muchas ocasiones para conocer esa verdad se solicitan dictámenes de peritos o técnicos o de organizaciones especializadas con prestigio. Así lo hemos hecho con frecuencia y así lo seguiremos haciendo. ¿Habría alguien con sentido común que pueda pensar que la Comisión Nacional puede desconocer las conclusiones de esos peritajes rea-

lizados por técnicos reconocidos y con solvencia moral? No, porque sólo estamos interesados en alcanzar la verdad, cualquiera que ésta sea. Sólo perseguimos acercarnos a la verdad. Nada más, pero nada menos.

Es precisamente por ellos que la Comisión Nacional no puede hacer público un criterio o punto de vista mientras no esté segura, tan segura como humanamente es posible, de que conoce o está cerca de la verdad. Por ello, entre otras razones, pierden su tiempo quienes creen que presionando a la Comisión Nacional lograrán que ésta se manifieste respecto a una queja en un determinado sentido o en la oportunidad cronológica que ellos deseen. Para la Comisión Nacional, se ha dicho mil veces y se reiterará cuantas veces sea necesario, sólo existe la verdad que se desprende del expediente y mientras las pruebas no sean suficientes para definir su criterio, no hace pronunciamiento público alguno. Actuar en forma diferente sería un contrasentido, cuya consecuencia sería la destrucción de la propia Comisión Nacional. Conscientemente nunca se hará.

Ocasión propicia es ésta para reiterar una promesa y para hacer una petición. La promesa: se continuará trabajando con todo entusiasmo e intensidad. La Comisión Nacional es como un joven que puede cargar una piedra de cien kilos y algunos sectores han pretendido que cargue una de mil. El esfuerzo consistirá en tratar de cargar la piedra más pesada que nuestras fuerzas físicas y mentales permitan.

La solicitud: que la sociedad trate de estar mejor informada de las labores de la Comisión Nacional, que lea nuestros textos, que los analice, los valore y los critique. La Comisión Nacional ha diseñado acciones para difundir lo que realiza y que llegue esta información a toda la sociedad, aunque aún no se logra plenamente tal objetivo.

La sociedad y el presidente de la República, creador de esta Comisión Nacional, nos han acompañado y apoyado decididamente durante estos meses. Hoy les entregamos este Segundo Informe con los resultados obtenidos. Corresponde a ustedes analizarlo y evaluarlo.

México se encuentra en una etapa de cambios muy importantes y profundos. México quiere vivir un mundo más civilizado, donde los actos de barbarie estén erradicados para siempre. A esta legítima aspiración puede y trata de ayudar esta Comisión Nacional.

No tengo ninguna duda que la Comisión Nacional ya echó raíces profundas en el pueblo mexicano. Llegó para arraigarse. Llegó para auxiliar a que nuestro Estado de derecho se perfeccione y a que exista una mejor impartición de justicia. Lo anterior no quiere decir que no le espere una larga evolución jurídica. Claro que sí. Lo anterior sólo significa que en la prolongada y áspera lucha del pueblo mexicano por alcanzar la justicia, la justicia-justicia, la justicia real y auténtica, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene ya y lo tendrá más, un lugar destacado en esa causa que es una de las mejores y máspreciadas para nuestra sociedad.

## MENSAJE DEL TERCER INFORME SEMESTRAL \*

La institución del *Ombudsman* cada día se conoce mejor y se acepta más por la sociedad mexicana; ésta se percata de que es un instrumento eficaz para una más adecuada protección de los Derechos Humanos y, en consecuencia, un impulso en la finalidad de conseguir mejores niveles en la calidad de vida, mayor participación de los ciudadanos en la defensa de sus derechos y un medio para perfeccionar el sistema democrático. Por ello, en regímenes totalitarios no puede existir la figura del *Ombudsman*, que presupone como condición insustituible la democracia.

Una verdadera fiesta espiritual fue constatar, en el pasado Congreso Internacional sobre "La experiencia del *Ombudsman* en la actualidad", la cultura y la educación que sobre los Derechos Humanos y esa institución tienen ya dirigentes de muy diversas organizaciones de la sociedad y del gobierno. Las preguntas fueron de un altísimo nivel, lo cual fue comentado muy positivamente por los distinguidos *Ombudsman* ponentes.

La Comisión Nacional es muy sensible de todo el camino que falta por recorrer. Sin embargo, sin ningún afán triunfalista, porque somos y sabemos ser autocríticos, hay que dar a conocer los avances que el país ha tenido en materia de Derechos Humanos en los últimos dieciocho meses, información cuyo único fundamento consiste en hechos y datos, mismos que se hallan en los tres informes semestrales de esta Comisión Nacional. Como siempre, deseamos que realmente se lea este informe y se le valore.

Desde su creación la Comisión Nacional ha tenido un ritmo vertiginoso y acelerado. No puede ser de otra manera. Estamos comprometidos con la actitud de ponderar, proponer y hacer. Siempre actuar. Es preferible lograr realizaciones y si en ellas hay omisiones o defectos, remediarlos, a inmovilizarnos por el temor de errar. Si cometemos equivocaciones, las reconocemos y las corri-

---

\* FUENTE: *Tercer Informe Semestral*, CNDH, México, diciembre de 1991.

mos. En estos dieciocho meses hemos corrido a gran velocidad, tanta como nuestras fuerzas alcanzan. Por ello, a veces, nos parece que la Comisión Nacional tiene tres meses de creada, y otras veces, nos parece que fueran nueve años.

Todos los datos y cifras que aparecen en el informe están sustentados y fundamentados en los anexos que se publican, donde el lector interesado podrá desmenuzar cada aspecto de todas las afirmaciones que se contienen en el mismo.

El número de quejas presentadas por semestre va en aumento, porque la sociedad cada día confía más en la Comisión Nacional, pero aún su número no es tan grande comparado con otros países, según datos que se proporcionaron en el pasado informe semestral.

Asimismo, cada día se resuelve y se concluyen más quejas. Durante el semestre, algunas personas nos comentaron que consideran que el número de recomendaciones es muy pequeño frente al total de quejas recibidas. Pensamos que tal planteamiento es erróneo porque las recomendaciones son sólo un camino para resolver las quejas de entre los varios de los que se da cuenta en este informe. Del total de quejas recibidas desde la creación de la Comisión Nacional se ha concluido el 58%. Y en este semestre, como ya se dijo, se resolvió el 32% más durante todo el primer año de actividades; el número de recomendaciones fue más del doble que en el primer semestre y los asuntos que siguieron la vía de la amigable composición se incrementaron en 30% respecto al semestre anterior.

En la sesión en la cual se presentó el informe anterior, el C. presidente de la República solicitó a esta Comisión Nacional, que se canalizara parte de nuestras energías para hacer proposiciones encaminadas a superar los problemas que actualmente tiene el sistema penitenciario de México. El consejo Nacional acordó incluir en su Programa de Trabajo este aspecto con el carácter de prioritario. Durante el semestre se realizaron: visitas a 85 penitenciarías, una encuesta, un diagnóstico sobre la situación de ellas, se expidieron once recomendaciones sobre este problema, se propusieron cambios legislativos, y con todo ese material y experiencia se hace una propuesta al C. presidente de la República, la cual no constituye una quimera sino es una visión original de lo que ha de hacerse para transformar la realidad de nuestras cárceles. La labor de supervisión penitenciaria que se viene haciendo, y que se continuará, está sirviendo a los valores de los Derechos Humanos que nuestro Constituyente de 1917 anheló ver realizados también en las penitenciarías.

En el próximo semestre se visitarán más cárceles, se expedirán más recomendaciones y se impulsarán más acciones de las contenidas en la Propuesta al C. presidente de la República, tales como lograr que los internos realicen actividades productivas que ayuden al sostenimiento de sus familias y de ellos mismos, y una campaña frontal contra la corrupción en esos centros, que incluye el combate contra drogas, alcohol, privilegios, maltratos, prostitución y armas.

En este semestre, más recomendaciones fueron expedidas fuera del ámbito del derecho penal, especialmente en áreas como la agraria, la ecológica y la indígena.

La Comisión Nacional continuó respetando su decisión y convicción, con apoyo en su marco jurídico y en las experiencias internacionales del *Ombudsman*, de no servir como amortiguador de disputas políticas en donde tiene poco que aportar y todo que perder, no para ella sino para la sociedad a la cual sirve. En el Congreso Internacional mencionado, escuchamos de varios *Ombudsmen* que se han negado a investigar quejas, si ellas los van a involucrar en la contienda política. Este aspecto, que al principio de la Comisión Nacional causó múltiples inquietudes, conforme se ha ido explicando, se ha ido comprendiendo y aceptando por la sociedad mexicana. Causa especial satisfacción la actitud madura de múltiples partidos políticos y organizaciones no gubernamentales al anteponer la causa humanitaria a sus propios fines. La sociedad mexicana es una sociedad que tiene sabiduría de siglos. Las voces que insisten en politizar a la Comisión Nacional son muy pocas y representan concepciones radicales. Tiene derecho a expresarse con toda libertad, y la Comisión Nacional respeta ese derecho porque es una garantía individual y porque no cree en la unanimidad.

Las relaciones con los poderes judiciales del país fueron, como regla general, buenas. Por medio de ellos nos enteramos de muchas irregularidades en las penitenciarías y de casos de tortura. Asimismo, tratamos de auxiliarlos y apoyarlos cuando nos lo pidieron, especialmente respecto a negativas para ejecución de sentencias, a proporcionarles documentos o a efectuar acciones por parte de autoridades administrativas. Los poderes judiciales constataron el respeto de la Comisión Nacional hacia ellos. Jamás y por ningún motivo una sugerencia en aspectos jurisdiccionales de fondo. Colaboración respecto a sus actos administrativos. Mejor impartición

de justicia es un reclamo nacional. Los poderes judiciales de las entidades federativas necesitan ser apoyados con mejores remuneraciones económicas y medios materiales para que realicen óptimamente su trascendente función.

Las relaciones con las organizaciones no gubernamentales también, como regla general, fueron muy buenas —hay excepciones—, especialmente con las que no son sólo un membrete y con las que persiguen fines humanitarios y no políticos. El diálogo fue constante, y con varias de ellas estamos realizando actividades conjuntas. Sus finalidades y las de esta Comisión Nacional deben ser las mismas; necesitamos de sus ideas, de sus proposiciones, de su vitalidad y de su entrega. Haremos un esfuerzo para que las relaciones entre nosotros sean aún mejores con una sola finalidad: la mejor defensa de los Derechos Humanos.

Hemos dicho y reiterado que una buena parte de la labor del *Ombudsman* la potencian los medios de comunicación masiva, en los cuales, cada día más, existe comprensión y apoyo a la causa de los Derechos Humanos. Varios de ellos han hecho de esta causa una de las columnas vertebrales de su política de información. Es por demás satisfactorio ver que los informadores adscritos a “la fuente” de la Comisión Nacional realizan reportajes objetivos. Es público y muy conocido que esta Comisión Nacional jamás ha otorgado ninguna gratificación a nadie, incluyendo al personal de los medios de comunicación masiva. La Comisión Nacional está muy satisfecha de la labor de información de los medios y de los reporteros de “la fuente”.

Esta institución ha afectado intereses ilegítimos en sus dieciocho meses de existencia, muchos de ellos poderosos económica y políticamente. Ha habido mucho dinero de por medio para atacar a la Comisión Nacional, afortunadamente muy pocos medios y comunicadores sociales se han prestado a ello. Es por esto que hoy se reconoce la labor y apoyo de los medios de comunicación masiva. Estamos seguros que juntos seguiremos obteniendo logros para la causa de los Derechos Humanos, y esa satisfacción es de las más importantes que se pueden tener en la vida.

En algunas ocasiones un artículo editorial, alguna declaración o columna periodística, no coincide completamente con la verdad. La Comisión Nacional tiene como regla no hacer rectificaciones o aclaraciones, a menos que realmente sea indispensable realizarlas para no dejar ambigüedades en la información y siempre y cuando el autor tenga seriedad y solvencia moral.

Las relaciones con las autoridades son también de respeto, diálogo y colaboración, aunque no puede negarse que aún existen algunas que ven las actuaciones de la Comisión Nacional como un agravio personal y no tienen ningún ánimo de colaboración, sino al contrario. Nuestros tres informes semestrales constituyen respecto a las autoridades un *quién es quién en Derechos Humanos en México*.

La Comisión Nacional ha sido prolija en dar información y más información. Ha sido parca en adjetivos y valoraciones. Sin embargo, causan satisfacción los avances que la sociedad y el gobierno logran en el aspecto de Derechos Humanos. Desde luego que hay avances objetivos. Ahí están los tres informes. Por ello no entendemos a quienes sienten dolor y pesar por los logros de la Comisión Nacional. Si después de tantos esfuerzos los que laboramos en esta institución no viéramos aspectos positivos y avances, sería un desatino proseguir en esta misión. No somos necios ni mártires. Por ello hemos decidido afirmar enfáticamente en este informe, con toda nuestra fuerza y convicción: hay logros muy importantes.

Por otro lado, también reconocemos todos los problemas y lo mucho que aún queda por hacer: no hay que bajar la guardia, hay que multiplicar los esfuerzos, hay que incrementar la lucha contra la impunidad y continuar dando la pelea, atacando todas las facetas, cabezas y brazos de la arbitrariedad. Así hay que proseguir y así lo haremos.

Grato es reconocer una vez más el apoyo continuo que seguimos recibiendo de la sociedad mexicana y del C. presidente de la República.

De los tres semestres de existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este último ha sido el más rico en resultados. Aún estamos insatisfechos e inconformes con ellos. Nos proponemos y nos comprometemos a que el semestre que comienza sea mejor que éste que termina.

Desde luego quienes laboramos en la Comisión Nacional hemos tenido problemas y dificultades en estos dieciocho meses, tales como jornadas de trabajo extraordinariamente largas, incluidos fines de semana, fuertes tensiones, enfrentamientos con funcionarios, así como la naturaleza delicada del trabajo.

Sin embargo, todo ello se compensa, y con creces, con la íntima satisfacción de estar colaborando con los mexicanos que más lo necesitan, con una mejor impartición de justicia y con una causa que es una de las más nobles y bellas que pueden existir: la de la dignidad humana. Por ello nos sentimos profundamente estimulados y afortunados de tener la oportunidad de prestar nuestros esfuerzos en la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, así, servir a México.



## MENSAJE DEL CUARTO INFORME SEMESTRAL \*

El 13 de diciembre de 1991 se dio a conocer el programa de trabajo para el semestre sobre el cual se ha informado. En dicho programa se establecieron las metas mínimas por lograr en el actual semestre.

En el presente documento se establece lo que se realizó respecto de cada uno de los programas proyectados. Cuando el cumplimiento no fue del cien por ciento, se menciona el porcentaje estimado de su avance y las razones por las cuales no fue posible realizarlo totalmente. En términos generales, puede decirse que el 95% de los programas establecidos se cumplió cabalmente y en algunos se rebasaron las metas propuestas.

Con este informe semestral se cierra una etapa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se abre una nueva. Su marco jurídico constitucional la consolida plenamente y precisa sus funciones y facultades.

Indudablemente que, en estos dos años de existencia de la Comisión Nacional, la sociedad y el gobierno han dado pasos muy positivos en la lucha por una mejor protección y defensa de los Derechos Humanos. Lo realizado es mucho; lo que queda todavía por realizar es aún mayor, pero existe voluntad para hacerlo.

Cada informe semestral ha sido más rico en resultados que el anterior. Más quejas resueltas. Más recomendaciones. Más documentos de no responsabilidad. Más personas atendidas en nuestras oficinas. Más casos de amigable composición. Más personas que reciben orientación jurídica. Más actividades de capacitación y divulgación. Más publicaciones y más visitas penitenciarias. Los números y cifras son elocuentes.

Sin embargo, cuando se trata de Derechos Humanos nunca se puede disminuir su cuidado. Su mejor defensa es una labor cotidiana y una lucha permanente.

---

\* FUENTE: *Cuarto Informe Semestral*, CNDH, México, junio de 1992.

En este Informe resaltan muchos aspectos positivos, muchas luchas que se han ganado o en las que se ha avanzado enormemente. Sin embargo, también hay preocupaciones.

Entre las principales preocupaciones podemos señalar las siguientes:

Muchas recomendaciones sólo se encuentran parcialmente cumplidas y su número ha crecido cada día. Es necesario un esfuerzo adicional de las autoridades para conseguir que aumenten las recomendaciones completamente satisfechas. Desde luego, muchas recomendaciones para su cumplimiento necesitan tiempo. Estamos de acuerdo, pero también es cierto que gran parte de ellas pudieran estar cumplidas por entero si hubiera más voluntad.

Un aspecto que resalta en este Informe es el seguimiento de las recomendaciones, el cual fue una cuestión a la que se otorgó especial atención. Mayor precisión en la información, recordatorios a las autoridades y completa sistematización de las diversas etapas de su cumplimiento. Todo ello nos permite presentar esa sección como una de las más importantes de este documento.

Otra preocupación es que hemos notado en algunas autoridades que comienzan a realizar actividades para que no se vaya a decir que no aceptaron las recomendaciones o que las descuidan, pero realmente actúan con tal lentitud que fácil es percatarse que no dan a la causa de los Derechos Humanos la importancia que ésta requiere.

Existen algunos miembros de los poderes judiciales, aunque son muy pocos, que no nos auxilian proporcionándonos la información que nos es indispensable para poder cumplir con nuestras funciones. Sus argumentos van desde que no es su obligación hasta que la Comisión Nacional no es parte en el proceso. Parecería que ignoran qué es un *Ombudsman* y que no les interesa la estricta aplicación de la ley.

Un nuevo país está surgiendo en el que una mejor procuración y administración de justicia es un reclamo nacional, y si alguien tiene alguna duda respecto a esta afirmación puede constatar que el mayor número de quejas que recibimos se refieren exactamente a estos dos aspectos. Esos juzgadores no están cumpliendo con sus responsabilidades y están dificultando que esta Comisión Nacional lleve a cabo las que le corresponden. Esta Comisión Nacional sólo es un auxiliar para que realmente se realice la justicia y nunca, y no lo hará, ha examinado un asunto jurisdiccional de fondo.

Otro aspecto que resaltó en este semestre, fueron algunas voces que se oyeron en el sentido de que la Comisión Nacional está estorbando el buen desempeño de los ministerios públicos y de las policías. Ello es falso. La Comisión Nacional está consciente de la importante labor que es la procuración de justicia y que la misma debe ser cada día mejor y más eficiente pero, claro está, dentro de los marcos constitucionales y legales.

Rotundamente reitero que una estupenda procuración de justicia y una estupenda protección de los Derechos Humanos son absolutamente compatibles. Es más, necesariamente tienen que serlo, si no estaríamos postulando que la Constitución no se puede cumplir y que el destino de los mexicanos es la barbarie.

Para lograr niveles aceptables de seguridad pública, es necesario tener confianza en las autoridades encargadas de prevenir y perseguir los delitos, y esta confianza se fortalece a partir del respeto a los Derechos Humanos.

Algunos policías quieren ocultar su incapacidad y su corrupción culpando a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Nadie se deja engañar. Todos sabemos la verdad.

Por ello, es por demás satisfactorio que cada día más, un mayor número de cuerpos ministeriales y policiacos nos estén solicitando seminarios, cursos y cursillos sobre los Derechos Humanos, estén colaborando más con nosotros y estén decididos a cumplir mejor con sus funciones capacitándose técnicamente. ¡Qué bueno!

La Comisión Nacional está haciendo todo lo que puede para apoyar estos esfuerzos de los cuerpos ministeriales y policiacos: capacitación y más capacitación; preparación y más preparación. Juntos lograremos una mejor procuración de justicia con la Constitución y la ley en la mano. La labor de la Comisión Nacional es de colaboración, no de enfrentamiento, de auxilio, no de estorbo. Nuestra finalidad es exactamente la misma: el reforzamiento del Estado de derecho y la realización de una mejor justicia.

Asimismo, nos preocupa que de las 10,244 quejas recibidas en estos dos intensos años de trabajo, se han concluido 8,233; es decir, el 80%. Es indudable que necesariamente este porcentaje tiene que aumentar y para ello la Comisión habrá de recibir mayores apoyos presupuestales.

En los países donde existe la institución del *Ombudsman* generalmente se respeta su carácter apolítico y apartidista y existe consenso de que las controversias sobre su labor pueden restarle efectividad al dañar la única autoridad que tiene: la moral. En México desde

que la Comisión Nacional fue creada ha sido un órgano muy discutido y controvertido; sobre su labor, estructura, funciones y naturaleza se han escrito innumerables páginas. Es asombroso y saludable socialmente que la controversia no haya dañado su autoridad moral, lo que se comprueba con una encuesta practicada por instrucción del Consejo de esta Comisión Nacional. La sociedad mexicana tiene una gran sabiduría secular.

La crítica objetiva y constructiva nos estimula y nos hace meditar para mejorar nuestras acciones. Varios de los aspectos novedosos que se introdujeron en el presente semestre en el funcionamiento de la Comisión fueron sugeridos por cinco organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos con las cuales, entre muchas otras, hemos sostenido un diálogo constante.

También se debe resaltar que el intercambio de opiniones se incrementó con muchos de los gobiernos de los estados. Muchos gobernadores directamente discutieron con nosotros las quejas recibidas, los asuntos de amigable composición y las recomendaciones. Por ello, los pocos aún renuentes a apoyar la causa de los Derechos Humanos destacan negativamente en el panorama nacional.

De justicia es mencionar que durante el presente semestre continuamos contando con el apoyo decidido de la sociedad y del C. presidente de la República, lo cual indudablemente ayudó en mucho al cumplimiento de nuestras funciones.

Hay que seguir trabajando como hasta ahora: intensamente y superando algunos problemas para entregarle a la sociedad mexicana mejores resultados. Ello es posible y deseable. Sin embargo, a dos años de distancia podemos contemplar la existencia de una institución joven pero ya madura, flexible pero bien estructurada, con personal técnico especializado y una experiencia que parece ser de muchos años. Lo que realmente es alentador es el proceso de educación de la sociedad mexicana respecto a los Derechos Humanos y a la institución del *Ombudsman*, su gran y especial interés por ellos y el nacimiento de muchas organizaciones para su defensa. Tenemos una sociedad activa y participativa; una sociedad que está comenzando a crear, de acuerdo con su modo de ser, una verdadera cultura de los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos continuará con vigor, energía, decisión y entusiasmo, cumpliendo con sus obligaciones dentro del nuevo marco jurídico que la rige. Así, se compromete a seguir sirviendo apasionadamente, con la pasión de la razón, a México, a los mexicanos y a la causa de los Derechos Humanos.