

NOTAS SOBRE LA CREACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS ORGANISMOS LOCALES DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

I. *Introducción.* II. *Esquema exegetico.* III. *Desarrollo del ombudsman en las actuales democracias.* IV. *Evolución reciente de la figura del ombudsman en México.* V. *Características y contradicciones formales en el proceso de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.* VI. *La constitucionalización de los organismos defensores de los derechos humanos.* VII. *Dictámenes a la iniciativa de reforma realizado por el Poder Legislativo.* VIII. *Panorámica de la regulación de los organismos locales defensores de los derechos humanos.* IX. *A manera de conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

En las postrimerías del presente siglo los derechos humanos siguen despertando gran interés y provocando múltiples debates, de manera recurrente nos encontramos con nuevas fórmulas y mecanismos que intentan asegurar de mejor manera la dignidad e integridad de la persona, pero también graves problemas que plantean los nuevos escenarios y que impiden se cumpla con tales ideales.

Desde nuestra particular perspectiva son muchas las notas que identifican al Estado de derecho, pero entre la que destaca el respeto de los derechos fundamentales consagrados en el orden jurídico y la existencia de mecanismos eficaces de defensa ante los agravios cometidos a tales derechos.

En tal sentido, en una conocida tipología constitucional realizada por el doctor Jorge Carpizo, acertadamente señala que para calificar un régimen democrático o no, resulta necesario considerar las disposiciones que la norma fundamental establece en materia de derechos humanos y cómo operan éstos en la realidad.¹

En efecto, tenemos que reconocer que particularmente en este terreno, para el cumplimiento de los derechos humanos no basta

¹ Véase "La clasificación de las constituciones: una propuesta", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 417-422.

con las simples declaraciones formales expresadas en la norma de derecho, sino que debemos de considerar factores de naturaleza sociológica, política y económica, que permitan puedan tener una plena realización.

Resulta difícil pensar en una verdadera democracia con tan sólo el catálogo de garantías señaladas en sus leyes, cuando en la realidad su sociedad sufre miseria; cuando tiene que soportar la ausencia de voluntad política de sus autoridades para que se respeten los postulados de libertad señalados en las normas de derecho, cuando:

no habita la justicia, ni siquiera como ideal o como búsqueda, la dignidad de la persona es mera palabrería. A fin de cuentas, la justicia intenta hacer realidad esa hipotética igualdad de todos los humanos y la no menos dudosa libertad en tanto derechos fundamentales del individuo.²

Esto ha llevado a señalar a algún sector de la doctrina, que para la cabal protección de los derechos humanos resulta necesaria la conjugación de muy diversos factores, entre los que destacan: autoridades cuyos actos sean regidos por el derecho, voluntad política para aplicar la ley y defender esos derechos, una sociedad activa y participativa también en esa defensa, buenos instrumentos jurídicos para esa protección y un Poder Judicial independiente que aplique rectamente la ley. También es indispensable que esa sociedad esté educada en los derechos humanos, que exista una conciencia y cultura de ellos.³

De esta manera, la historia de los derechos humanos no es sólo la lucha por su consagración formal, por su positivación, ni la lucha de quienes los negaron o combatieron en el plano teórico de las ideas; es también y, sobre todo, la lucha por su vigencia y su observancia irrestricta por quienes recurrieron (o recurren) a su violación metódica.⁴

Del amplio espectro que nos ofrece los derechos humanos, nuestra atención se encamina a examinar (así sea a grandes pinceladas), la regulación que las entidades federativas de nuestro país han realizado

2 Así lo afirma Beuchot, Mauricio, "Algunas líneas de investigación sobre los derechos humanos en la filosofía jurídica española reciente", *La universidad y los derechos humanos en América Latina*, México, UDUAL, 1992, p. 31.

3 *Idem*, p. 6.

4 Así lo expresa Blando, Óscar M., "Los derechos humanos en América Latina. Problemática de su enseñanza", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXXVII, núms. 154-155-156, julio-diciembre de 1987, p. 378.

respecto a la reforma constitucional que estableció que en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos encargados de defender estos derechos.

Nuestra motivación encuentra su fundamento en dos circunstancias, primero, en mi calidad de profesor de derecho constitucional me ha preocupado el tema del federalismo, sobre todo en la manera como las entidades federativas han construido su particular régimen institucional.

Segundo, al fungir como asesor en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados (LV Legislatura), me brindó la oportunidad de conocer de manera directa la problemática en esta materia y seguir de cerca la construcción del marco constitucional y legal que consagró la creación de los organismos defensores de los derechos humanos en el país.

Cabe aclarar que debido a los pocos años de haberse aprobado la reforma al texto constitucional, los estudiosos del derecho apenas empiezan a centrar su atención en este tema, lo que da como resultado que nos encontremos con un terreno virgen. Hasta ahora los trabajos publicados se ocupan de la naturaleza y competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; las particularidades del procedimiento para resolver las denuncias y quejas que se le presentan; la naturaleza de sus recomendaciones, entre otros aspectos,⁵ pero han desdeñado la cuestión local.

Ello provoca que al abordar un tema como el que nos ocupa, no sea tarea fácil, y que nos obligue a precisar el método exegético empleado.

II. ESQUEMA EXEGÉTICO

En un primer apartado y de manera general presentamos el creciente interés en diversas democracias por la defensa y respeto de los derechos humanos, destacando los nuevos organismos y procedimientos utilizados para lograr tal propósito.

⁵ Al respecto, podemos señalar Trueba O., Eugenio y Salvador Soto Guerrero, "La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Un encargo delicado", *Boletín Trimestral del Departamento de Investigaciones Jurídicas*, Universidad de Guanajuato, núm. 41, enero-marzo, 1991; Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992; Carpizo, Jorge, *¿Qué es la CNDH?* México, CNDH, 1990; López Chavarria, José Luis, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

Con esta perspectiva, nos ocupamos de examinar las acciones llevadas a cabo por el Estado mexicano con el fin de fortalecer la defensa de tales derechos, resaltando la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En este contexto analizamos el apartado de la reforma constitucional que estableció que las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano.

En un apartado específico, apoyados en las diferentes legislaciones expedidas por los estados de la República, presentamos una panorámica de la manera como los han diseñado.

No nos queda más que señalar que este trabajo lejos de representar una investigación terminada, constituye un primer intento por profundizar en las nuevas perspectivas en la administración de justicia social que se abre para el país, con el establecimiento de este tipo de organismos.

III. DESARROLLO DEL OMBUDSMAN EN LAS ACTUALES DEMOCRACIAS

Como ya en otro trabajo hemos señalado⁶ hoy en día existe preocupación en los distintos regímenes democráticos, porque los derechos humanos consagrados en el orden jurídico (constitución, leyes ordinarias y tratados internacionales), sean realmente respetados. En este deseo por salvaguardar de mejor manera los derechos fundamentales, destaca la presencia de nuevos organismos que contribuyan a tal propósito.

Dentro de este contexto social en el que la ciudadanía exige mejor administración de justicia y una más efectiva defensa de sus derechos, ha cobrado especial importancia la figura del *ombudsman* de origen escandinavo.

El *ombudsman*, vocablo que significa representante fue creado en Suecia y su diseño puede observarse en la adición a su texto constitucional de 1809, los legisladores de dicho país lo concibieron como un medio complementario de control en el ejercicio del poder pú-

⁶ Véase en López Chavarría, José Luis, *Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993, p. 9; sobre la revaloración e importancia de los derechos humanos hoy en día, véase Terrazas, Carlos, *Los derechos humanos en las constituciones políticas de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991, parte introductoria y p. 25; *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, UNAM, 1974, en especial el artículo de Lions, Monique, "Los derechos humanos en la historia y en la doctrina", pp. 479-501; y *La protección de los derechos humanos en las Américas*, editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1983.

blico, el cual se ocuparía de recibir las reclamaciones de los gobernados cuando las autoridades administrativas violaran sus derechos e intereses legítimos, su nombramiento y organización recayó en el parlamento.⁷

Se procuró que el procedimiento para atender las quejas presentadas por la ciudadanía fuera ágil y sencillo, es decir, que no tuvieran que cubrirse pesadas exigencias procesales propias de los procedimientos judiciales que denominaríamos tradicionales.

La obligatoriedad de sus resoluciones se basó en el respaldo moral del organismo que las emitía, toda vez que desde un punto de vista jurídico carecían de coercitividad.

Estas particularidades en su procedimiento y la obligatoriedad de sus resoluciones, contrariamente a lo que se pudiera pensar funcionaron, situación que es destacada por el doctor Fix-Zamudio, cuando señala que de esta manera el *ombudsman* lejos de contraponerse a las funciones y competencias de los órganos judiciales ha coadyuvado a una mejor impartición de justicia.⁸

Esta figura en poco tiempo traspasó las fronteras del Estado que la vio nacer, se difundió en la mayoría de los llamados países bajos, posteriormente se implantó en casi la totalidad de las democracias de Europa occidental, su presencia alcanzó diversas latitudes de Latinoamérica.

Así con matices propios y diferente denominación dicha figura puede verse en diversas democracias,⁹ situación que ha llevado a afirmar al jurista español Ruiz-Giménez que la creación del *ombudsman* en los diferentes estados, independientemente de su nombre con que se instituya, constituye un signo de identidad democrática y de voluntad política para que el régimen de libertades sea realmente respetado.¹⁰

7 En relación al origen y funcionalidad del *ombudsman* en diferentes estados europeos, véase Rowat, Donald C., *El ombudsman*, México, FCE, 1973; y Hull Pont, Eugenio, "El defensor del pueblo", *Lecturas sobre la constitución española*, Madrid, UNED, 1978, v. I, pp. 467-492.

8 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El *ombudsman* o defensor del pueblo", *Vínculo Jurídico*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México, abril-junio, 1990, p. 41.

9 Así, en Francia se prevé la figura del *Médiateur* (1973); *promotor de la justicia* en Portugal (1975); *defensor del pueblo* en España (1978); *Consejo Deliberante* de la ciudad de Buenos Aires, Argentina (1985); *Procuraduría de los Derechos Humanos* en Costa Rica (1982), etcétera; información obtenida de Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", en *Estudios jurídicos en torno a la constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1992, pp. 154-155.

10 Así lo señala, en "El *ombudsman* o defensor del pueblo", *Vínculo Jurídico*, Revista

Es tal el auge que ha cobrado esta figura que sin exagerar podríamos hablar de una *ombudsmanía*, sin embargo, no debemos olvidar que la plena vigencia y respeto de los derechos humanos requieren de la conjugación de una serie de factores que desbordan los estrictamente normativos (como los educativos, económicos, tradición democrática, etcétera), por lo que la sola presencia de este organismo no nos debe llevar a pensar que la problemática está resuelta.

IV. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN MÉXICO

La figura del *ombudsman* se introdujo en México primeramente a nivel local, en la legislación de varias de las entidades federativas, tal es el caso de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, en Nuevo León (1979); el Procurador de Vecinos, en la Ciudad de Colima (1983); la Procuraduría para la Defensa del Indígena, en Oaxaca (1986); la Procuraduría Social de la Montaña, en Guerrero (1987); y la Defensoría de los Derechos Vecinales, en Querétaro (1988).¹¹

Lamentablemente, debido el escaso interés que la doctrina ha mostrado por el estudio de las instituciones locales, poco podemos saber de la experiencia y resultados alcanzados por estos organismos, lo cierto es que rápidamente esta tendencia periférica también se reflejó en el centro, primero en el ámbito universitario cuando en 1985 se creó la Defensoría de los Derechos Universitarios, y luego en la administración pública, cuando en 1987 se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

Fue a partir del establecimiento de estos dos últimos organismos cuando la clase política, los académicos, los periodistas y la ciudadanía en general, empezaron a ocuparse de ellos, resaltando las ventajas de su creación, los asuntos de su competencia, en desentrañar su naturaleza jurídica, los resultados obtenidos en otras sociedades, etcétera.

Sin embargo, la cúspide en el desarrollo y difusión de este tipo de organismos se produjo con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a inicios del periodo de gobierno del licenciado Salinas de Gortari, cuyos perfiles nos ocuparán las siguientes líneas.

de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México, enero-marzo 1990, p. 5.

¹¹ Dicha información fue obtenida en Álvarez de Lara, Rosa Ma., *Legislación estatal en materia de defensa de los derechos humanos*, México, CNDH, 1991, pp. 7-13.

V. CARACTERÍSTICAS Y CONTRADICCIONES FORMALES EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Tenemos que reconocer que una preocupación en el programa de gobierno del presidente Salinas de Gortari, lo constituyó la defensa de los derechos humanos, traducido en el deseo de acabar con toda impunidad de los poderes públicos que actuaran fuera de la ley; de desterrar la tortura de todo ámbito en donde se aplicara, así como la de asumir con cabal responsabilidad las obligaciones de carácter internacional que en esta materia el Estado hubiera suscrito.

Apenas unos meses de iniciado su gobierno creó una Dirección de Derechos Humanos adscrita a la Secretaría de Gobernación, para que se encargara de conocer y resolver las denuncias que al respecto se presentaran.

Su presencia duró tan sólo unos meses, pues mediante decreto de fecha 5 de junio de 1990, fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), sin pretender detenernos en las particularidades con que fue diseñada, tanto en el decreto de creación como en su respectivo reglamento, diremos que se constituyó como un organismo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación; el nombramiento de su presidente recayó en manos del Ejecutivo Federal; las amplias facultades conferidas lo convirtieron en el organismo rector en la lucha y defensa de los derechos humanos; se excluyó la posibilidad de que pudiera conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales de fondo; se quiso que el procedimiento para resolver las quejas y denuncias presentadas fuera ágil y sencillo, aunque se exigieron demasiados requisitos que desnaturalizaron tal propósito y la fuerza de sus resoluciones se apoyó en la calidad moral del organismo que las emitía.

El hecho de que la comisión nacional se diseñara como un organismo desconcentrado provocó severas críticas, las cuales se fundaron en que nulos serían los resultados que se pudieran alcanzar con esa naturaleza jurídica, toda vez que no gozaba de la autonomía que le permitiera realizar sus funciones.

También se manifestó que el haber conferido como facultad del presidente de la República el nombramiento de la persona que presidiría a dicho organismo, confirmaba las sospechas de su verdadera independencia, pues como hemos visto en otras latitudes a este funcionario lo nombra el parlamento.

A estos aspectos se sumó la reticencia de diversos funcionarios públicos de aceptar al organismo recién creado, pues pensaron que sólo interferiría en sus funciones.

De esta manera en un ambiente hostil la comisión nacional empezó a dar sus primeros pasos, afortunadamente para el desarrollo de la justicia social del país las críticas y sospechas formuladas en su contra resultaron infundadas, su actuación se distinguió por su imparcialidad, inclusive una serie de sus recomendaciones se dirigieron en contra de funcionarios tradicionalmente intocables.

De notable importancia destacó también la formulación de diversas propuestas de reforma legislativa que a su juicio mejorarían el respeto de los derechos humanos, y las múltiples publicaciones que en poco tiempo contribuyeron en la formación de una cultura de los derechos humanos.

VI. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Ante los positivos resultados alcanzados se decidió incorporar la comisión nacional en el texto constitucional, con dicha medida se aseguraría su permanencia dentro del régimen institucional además de que se despejaría toda duda en torno a las bases legales que hasta esos momentos sustentaban su presencia.

De esta manera, el titular del Ejecutivo Federal en su tercer informe de gobierno señaló que muy pronto presentaría a la consideración del poder revisor de la constitución la iniciativa que de ser aprobada, constitucionalizaría la presencia del organismo defensor de los derechos humanos en México.

En la Exposición de motivos de la iniciativa presentada, se destacan dos apartados, un primero, en donde el jefe del Ejecutivo resalta los propósitos de su gobierno de combatir la impunidad y defender el principio de legalidad, para ello nos recuerda las reformas realizadas durante su administración en materia penal, en las que se incrementó la punibilidad por acopio de armas; se facultó al Ejecutivo federal, para indultar aquellas personas que hubiesen delinquido bajo motivaciones de carácter político o social; proscrito las aprehensiones ilegales y los interrogatorios violentos; facultados los órganos jurisdiccionales para conceder libertad caucional, en aquellos hechos delictuosos, considerados no graves aunque la media aritmética de la pena excediera de cinco años, entre otros aspectos.

En el segundo apartado, destaca la importante contribución que en dicha tarea ha realizado la comisión nacional, en donde algunas de las reformas ya referidas fueron resultado de sus estudios y recomendaciones, no olvida el elevado número de quejas y denuncias que le habían sido presentadas (alrededor de 3 mil 400), con lo cual se ha fortalecido la defensa de los derechos humanos.

Finalmente justifica los términos en los que quedaría la reforma si así lo aprobara el poder revisor de la constitución, y cuyos lineamientos fueron los siguientes:

1o. Propuso que la reforma quedara incorporada en el artículo 102 del texto constitucional, el cual se conformaría de dos párrafos, el primero que se mantendría inalterado y que se refiere a la organización y atribuciones del Ministerio Público Federal. En el siguiente apartado, se establecería la existencia de un organismo de defensa de los derechos humanos, estructurado a partir de una ley que expidiera el H. Congreso de la Unión y se facultaría a las legislaturas de las entidades federativas para crear organismos equivalentes a nivel local.¹²

2o. Los organismos protectores de los derechos humanos así creados no podrían conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

3o. El organismo que diseñara el H. Congreso de la Unión conocería de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

4o. En disposición de carácter transitorio y, entretanto las legislaturas de los estados expidieran los correspondientes ordenamientos en la materia, la comisión nacional continuaría conociendo de los asuntos del ámbito local relativos a violaciones de derechos humanos.

En primer término, consideramos acertada la propuesta de que la reforma constitucional se incluyera en el título III, capítulo IV "Del Poder Judicial", toda vez que los organismos defensores de los derechos humanos, con sus rasgos específicos tienen como finalidad procurar una mejor administración de justicia.

En lo que a nuestro objeto de estudio se refiere, resulta obligado destacar la previsión de que los organismos defensores de los derechos humanos se establecieran en las entidades federativas, que los aires por el respeto de tan importantes derechos se difundieran por todo el territorio nacional, sólo así podemos entender que se logre

12 El subrayado es nuestro.

una evolución integral del sistema federal. Es cierto, ello constituía el primer paso, quedaba a las entidades federativas con su imaginación y esfuerzo hacerlo una realidad.

También resultó conveniente la previsión de que el organismo que diseñaran los legisladores federales fungiría como órgano de apelación, respecto a las recomendaciones, acuerdos u omisiones en que incurrieran sus similares a nivel local, ya que con ello se manifestaba voluntad política de desterrar cualquier irregularidad que se presentase en los estados.

En cuanto a las limitaciones en materia electoral, laboral y jurisdiccional encuentran su justificación en que este tipo de organismos no son los indicados para dirimir este tipo de controversias.

VII. DICTÁMENES A LA INICIATIVA DE REFORMA REALIZADO POR EL PODER LEGISLATIVO

1. *Cámara de Diputados*

En el dictamen formulado por la Cámara de Diputados señalaron que el mismo fue realizado, con base en las consideraciones formuladas por el Ejecutivo Federal, así como por las puntualizaciones efectuadas por el director Jorge Carpizo, entonces presidente de la comisión nacional, durante su comparecencia realizada el 27 de noviembre de 1991 ante ese cuerpo representativo.

Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos se concretaron, en primer término, a realizar consideraciones de tipo filosófico sobre la importancia que en las democracias contemporáneas tienen valores como el principio de legalidad, la seguridad jurídica y el respeto a los derechos humanos.

A continuación y apoyados en la trascendencia que tienen las anteriores principios justifican la aprobación de la iniciativa de reforma constitucional presentada, toda vez que ella contribuirá a lograr tales ideales.

En lo concerniente a los términos en que fue formulada la iniciativa no realizaron variación sustancial alguna, sin embargo, es de resaltar que considerando las diferentes situaciones en que se encontraban las legislaturas de los estados, en el sentido de que algunas estaban próximas a renovarse, mientras otras acababan de elegirse, sería conveniente agregar en los artículos transitorios que: "Las legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publi-

cación de este decreto para establecer los organismos de protección de los derechos humanos”.

Por otra parte, y sólo a efectos de una mejor técnica legislativa gramatical propusieron unificar la terminología empleada en la iniciativa de reforma, cuando se habla indistintamente de entidades federativas y estados.

2. *Debates en la Cámara de Diputados*

A lo largo de la sesión desarrollada el viernes 13 de junio de 1991 se observa que los diferentes partidos de la oposición, centraron sus críticas en tres direcciones:

Primero, que el organismo protector de los derechos humanos no podrá cumplir su cometido mientras se siga manteniendo el actual sistema de designación en manos del Poder Ejecutivo, en tal sentido, el diputado Ramírez Cuéllar recordó cómo en otras latitudes dichos organismos son creados por el congreso o el parlamento, y no por el Ejecutivo.¹³

Segundo, la insistencia de que el organismo defensor de los derechos humanos, si realmente quiere constituir un avance para nuestra democracia, no debía excluir de su competencia las garantías sociales consagradas en la constitución, ni los asuntos electorales.

Finalmente, sobresale la disputa presentada entre los legisladores del PAN y el PRI, por la insistencia de los primeros en que el organismo protector de los derechos humanos debía conocer de asuntos jurisdiccionales, puesto que dada la naturaleza de su recomendación en nada afectaría el principio de la división de poderes.¹⁴

De los argumentos ofrecidos por los diversos partidos de oposición, ninguno resultó justificable, en virtud de que si se aceptara otorgar competencia en las materias que ellos reclamaban (electoral, laboral y jurisdiccional), lejos de beneficiar su actuación los debilitaría, debido a los asuntos de poder y las implicaciones que ello acarrearía.

Es de resaltar que pese a los anteriores cuestionamientos existió coincidencia en cuanto a que la iniciativa presentada constituyó un

¹³ Cfr. *Crónica de la reforma al artículo 102 constitucional*, editado por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1992, p. 31.

¹⁴ *Idem*, pp. 35-37.

positivo esfuerzo, al reconocer la existencia de violación a estos derechos, y el deseo por suprimir dichas prácticas ilícitas.

El diputado panista Orduña Muñoz señaló que daba la bienvenida al nacimiento de los organismos protectores de los derechos humanos, aunque propuso una nueva redacción, en los siguientes términos:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos autónomos de protección a los derechos humanos. Dichos organismos conocerán de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos, formularán recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.¹⁵

Al someterse a votación la propuesta presentada, fue aprobada en el apartado que señala: "Formularán recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas".

3. *Cámara de Senadores*

En lo que respecta al dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, no se realizó cambio alguno, en el mismo se concretaron a señalar la evolución que dentro del Estado moderno han tenido la declaración de las garantías individuales y sociales, así como su trascendencia para la consolidación de las democracias.

A continuación reseña lo importante que ha sido para el fortalecimiento de los derechos humanos, la actividad desempeñada por la comisión nacional, y concluye reafirmando los términos en que les fue enviada la minuta de reforma por la Cámara de Diputados.

4. *Debate en la Cámara de Senadores*

Los legisladores del PRD señalaron que emitirían su voto en favor del dictamen, no obstante que no compartían ciertos lineamientos y ciertas imprecisiones técnicas. El senador Robles Garnica calificó de

¹⁵ *Idem*, p. 34.

grave que el dictamen excluyera los asuntos electorales y laborales del ámbito de competencia a los organismos protectores de los derechos humanos.¹⁶

Por su parte, Porfirio Muñoz Ledo, después de realizar un balance del desarrollo que había tenido la comisión nacional, recalca el error de haberla creado como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y de haberla marginado de los asuntos jurisdiccionales.¹⁷

Más adelante agrega que nada se hubiera perdido y mucho se hubiera ganado si no existieran las limitaciones ya referidas, que se hubiera precisado el carácter autónomo de la comisión nacional y se hubiera establecido constitucionalmente su forma de integración.¹⁸

Como argumento para fortalecer su postura, el senador Muñoz Ledo señala que los lineamientos propuestos no son nuevos en el país, pues éstos pueden apreciarse en la Ley sobre los Derechos Humanos del estado de Baja California, en donde el organismo defensor de los derechos humanos, puede conocer todos los actos de la autoridad administrativa o jurisdiccional.¹⁹

En contra de sus argumentos se alzaron las voces de los legisladores del PRI: Murillo Karam descalificó el señalamiento realizado por el representante del PRD, en el sentido de que en el estado de Baja California el organismo defensor de los derechos humanos no tiene facultad para conocer de asuntos jurisdiccionales, ello se desprende de la lectura al artículo 16 de ese cuerpo normativo.

Por su parte, González Castro señaló que la comisión nacional no pretende sustituir a ningún tribunal, procuraduría o recurso procesal alguno, y sí busca, en cambio, ser una instancia de la sociedad que actúe de manera ágil para realizar investigaciones y emitir recomendaciones tendentes a la protección de los derechos humanos.²⁰

Al someterse a votación, el dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular por unanimidad.²¹

16 *Idem*, p. 53.

17 *Idem*, pp. 53-54.

18 *Loc. cit.*

19 *Loc. cit.*

20 *Idem*, p. 55.

21 El texto de la reforma constitucional fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992.

VIII. PANORÁMICA DE LA REGULACIÓN DE LOS ORGANISMOS LOCALES DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como se desprende de los debates presentados, la previsión de que existieran organismos defensores de los derechos humanos a nivel local no ocupó gran atención por parte de los legisladores, quizás por la convicción de que ello constituye una temática de los estados.

En una memoria del simposio que congregó a diferentes presidentes de organismos locales defensores de los derechos humanos, se señaló que existe una gran incertidumbre e incredulidad por parte de la sociedad de los logros que se puedan alcanzar con la presente reforma constitucional, pues se sospecha que todo puede quedar tan sólo en buenas intenciones, pero que en la práctica muchos de los vicios que aquejan a los estados seguirán subsistentes.²²

Sólo deseamos que así como en el plano federal se han ido disipando este tipo de dudas, igual ocurra ahora en nuestros estados, quede por ahora presentar los perfiles con que han sido diseñados.²³

1. *Naturaleza jurídica*

Una de las consideraciones iniciales fue precisar la naturaleza jurídica de los organismos defensores de los derechos humanos. La opinión general de los estudiosos del derecho fue que con la finalidad de preservar su independencia, debía de consagrarse en la legislación correspondiente el carácter de descentralizado, y en consecuencia dotarlos de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Al respecto, podemos ubicar tres tendencias que se desprenden del análisis de las legislaciones locales examinadas. La primera ten-

²² Véase Memoria del Simposio "Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos", México, CNDH, 1993.

²³ La legislación consultada fue Baja California (1991); Campeche (10. de enero de 1993); Colima (30 de mayo de 1992); Chihuahua (26 de septiembre 1992); Durango (22 de octubre de 1992); Distrito Federal (1993); Estado de México (20 de enero de 1993); Guerrero (10. de enero 1991); Guanajuato (16 octubre de 1992); Hidalgo (20 de julio 1992); Jalisco (15 de febrero 1993); Michoacán (8 de febrero 1993); Morelos (22 de julio de 1992); Nayarit (24 de noviembre 1990); Nuevo León (28 de diciembre de 1992); Oaxaca (28 de enero de 1993); Puebla (18 de diciembre de 1992); Quintana Roo (30 de septiembre 1992); Querétaro (24 de diciembre 1992); San Luis Potosí (22 de septiembre de 1992); Sinaloa (13 de enero de 1993); Sonora (8 de octubre de 1992); Tabasco (8 de enero de 1993); Tamaulipas (21 de septiembre de 1991); Veracruz (26 de septiembre de 1992); Yucatán (28 de enero de 1993); Zacatecas (27 de enero de 1993).

dencia consistió en que varios estados consagraron el carácter de descentralizado, cual fue el caso de Chihuahua, Guanajuato, Tabasco, Veracruz y Zacatecas.

La segunda, en la cual dos estados los definieron como un órgano desconcentrado del titular del Poder Ejecutivo (Nayarit); y como un organismo de carácter administrativo, participación ciudadana y dependiente del congreso del Estado (Baja California).

La tercera tendencia por la que optó la gran mayoría de los estados fue la de no precisar la naturaleza jurídica del organismo creado, aunque sí consagraron su carácter autónomo. Así, el Estado de México y Sonora lo definen como un organismo público autónomo de carácter permanente, otorgándole además, personalidad jurídica y patrimonio propio; Durango lo define como un organismo de participación ciudadana, el cual ejerce sus funciones con plena autonomía; Hidalgo por su parte, como un organismo técnico jurídico con autonomía orgánica y funcional; Jalisco le señala además de ser un organismo dotado de plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, otorgándole asimismo las características de permanencia, participación ciudadana y gratuidad; Yucatán, por su parte, sólo señala que es un organismo dotado de plena autonomía.

2. Integración

En términos generales podemos señalar que los estados se inclinaron por seguir el diseño que se aprecia en la comisión nacional, la cual contempla la figura del presidente, Consejo, secretario técnico del Consejo, secretario ejecutivo, visitadores, así como el personal técnico y administrativo necesario para el buen desempeño de las tareas encomendadas.

Como forma atípica en su estructuración destaca Yucatán, la cual prevé junto con el presidente y dos visitadores, a los directores de procedimientos y de promoción.

La mayoría de las legislaciones contemplan la figura del presidente y del Consejo, excepto Yucatán, si bien en las legislaciones que contemplan a dicho cuerpo colegiado varía en cuanto al número de integrantes que lo conforma así como su denominación, por ejemplo, la ley de Guerrero lo denomina "Consejo Técnico", en tanto que la de Zacatecas: "Consejo Consultivo".

En los estados que prevén al consejo se dispone que existirá un secretario técnico, nombrado por los integrantes del mismo, las fun-

ciones de dicho funcionario se circunscribe básicamente a la de secretario de un cuerpo colegiado.

En relación con los visitadores en algunos casos se prevé sólo un visitador general y se incluyen los visitadores adjuntos, es el caso por ejemplo de Oaxaca, en otros casos se prevén hasta tres visitadores generales y no se contemplan los visitadores adjuntos (Nuevo León), sin desconocer aquellos que contemplan tanto visitadores como el número de visitadores adjuntos que sean necesarios (Michoacán).

Sobresale el hecho de que en varias entidades prescindan del secretario ejecutivo (Guerrero), en Michoacán aunque lo califica sólo como secretario de la comisión asume las funciones de éste.

Todas coinciden en señalar que además contarán con el personal técnico y administrativo para desempeñar sus funciones.

3. *Nombramientos*

Con relación a este apartado se inclinan igualmente por la tendencia que se aprecia en la comisión nacional, en el sentido de que el nombramiento del presidente recaiga en el Ejecutivo con la aprobación del Poder Legislativo, con las siguientes variantes y particularidades que precisamos a continuación.

Algunos estados, cual es el caso de Oaxaca, disponen que para el nombramiento del presidente, el gobernador propondrá a la legislatura local, o en sus recesos, a la diputación permanente, una lista de tres candidatos, dentro de los cuales se designará al titular.

Destaca el señalamiento que realiza Zacatecas, en el sentido de que los integrantes de la terna no deben tener parentesco de consanguinidad hasta el tercer grado, con el gobernador, magistrados del Tribunal Superior de Justicia, ni con el procurador general de Justicia.

En otros casos (como por ejemplo Michoacán), consagra la variante de que el gobernador no presenta terna sino tan sólo un candidato, además para su aprobación se exige una mayoría calificada en el congreso de dos terceras partes del total de los diputados presentes.

Existe otra tendencia que se concretan a señalar que para el nombramiento de dicho funcionario es similar a la de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia (Nuevo León).

En las entidades que se inclinan por dicho sistema establecen que los requisitos para ocupar dicho cargo serán las exigidas para los magistrados, teniendo los mismos derechos y prerrogativas que los integrantes del Poder Judicial.

Entre los requisitos para aspirar ocupar el cargo en comentario destaca: ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; no tener menos de treinta años (en algunos casos treinta y cinco, como en Michoacán) al día de su nombramiento; haber residido en el estado durante los últimos cinco años anteriores a la designación; algunos estados como el de Michoacán requiere tener título de licenciado en derecho, con ejercicio profesional no menor de cinco años.

En lo que respecta al consejo, la tendencia predominante se inclina porque sea el Ejecutivo local quien proponga los integrantes de dicho cuerpo colegiado, siendo necesario la aprobación de la diputación local o en los recesos de la diputación permanente.

Los estados coinciden en señalar que los integrantes del consejo deben de ser personas de reconocida honorabilidad y prestigio social, estableciendo en algunos casos que sus miembros no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos, ni dirigencia de algún partido político.

Finalmente, en relación con el secretario ejecutivo y visitadores, la facultad de nombramiento y remoción recae en el presidente, destacando el hecho de que en Nuevo León los requisitos exigidos para dicho cargo los equipara a los jueces de primera instancia, en Michoacán requiere tener título de licenciado en derecho, con tres años de ejercicio profesional.

4. *Facultades y limitaciones*

En términos generales los estados coinciden en señalar como facultades de estos organismos la de: recibir quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos; conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, probables violaciones a derechos humanos, ya sea por actos u omisiones de autoridades o servidores públicos administrativos de carácter estatal, o cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad o bien, cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan, en relación con tales ilícitos.

Como situación particular destaca el caso Yucatán que agrega que dichos organismos conocerán de las quejas de los organismos descentralizados o desconcentrados del estado y de los municipios de la entidad.

En Guerrero, se inclinan por enunciar las materias a las cuales se avocará su comisión, así señala:

1o. En violaciones administrativas, vicios a los procedimientos, y delitos que afecten los derechos humanos de una persona, y que sean cometidos por miembros del Poder Judicial del estado; del Ministerio Público; de la policía judicial; del sistema penitenciario.

2o. Violaciones a los derechos humanos cuando se ponga en peligro la vida, la libertad, el patrimonio, la familia o cualquier otro bien de similar jerarquía, con especial atención a indígenas o mujeres de extrema ignorancia o pobreza.

3o. Violación a los derechos humanos cuando el sujeto pasivo sea un menor de edad o incapaz, siempre que se encuentre en peligro su vida, libertad, seguridad o patrimonio, etcétera.

Además los estados como regla general coinciden en señalar las siguientes atribuciones, sin que ello signifique que aparezcan enlistados de la misma forma, procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita; impulsar la observancia de los derechos humanos en el estado; proponer a las autoridades, en el ámbito de su competencia, para que promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de las prácticas administrativas, que se consideren redunden en una mejor protección de los derechos humanos; promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito estatal, etcétera.

En lo que se refiere a sus limitaciones, se prohíbe conocer de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; resoluciones de carácter jurisdiccional; conflictos de carácter laboral y consultas formuladas por autoridades, particulares u otros entes, sobre la interpretación de disposiciones constitucionales y legales.

5. Principios procedimentales

En términos generales se adopta la disposición de que los procedimientos deberán ser breves y sencillos, estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos.

Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará en la medida de lo posible el contacto directo con quejosos, denunciantes, autoridades y servidores públicos para evitar la dilación de las comunicaciones escritas. Sólo deseamos que estos propósitos se cumplan.

6. *Recomendaciones*

Finalmente, como tendencia general, podemos señalar que los Estados han previsto, por un lado, los llamados acuerdos de no responsabilidad, para el caso de que después de las investigaciones realizadas se concluya que no existe responsabilidad para las autoridades denunciadas.

Por otra parte, se prevé la figura de la recomendación, la cual acorde con la naturaleza de este tipo de organismos, su fuerza obligatoria radica en la calidad moral del organismo que la emite, puesto que, desde un punto de vista jurídico carecen de coercitividad.

IX. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Corresponde en este apartado final, intentar elaborar algunas conclusiones.

En primer lugar, podemos afirmar en un ejercicio de prospectiva del proceso de creación de lo que denominaríamos un Sistema Nacional de Protección de los Derechos Humanos en el país, se distinguen dos etapas:

La primera se constituyó por la constitucionalización de los organismos protectores de derechos humanos, tanto a nivel nacional, como a nivel local.

Nuestra opinión es que una segunda etapa la constituirá el surgimiento de organismos que siguiendo el esquema del *ombudsman* se especialicen en la protección de derechos humanos específicos, tal como ha ocurrido en Suecia, donde existe un *ombudsman* para el libre comercio, para la igualdad de sexos y para la prensa.

La consagración formal de estos organismos constituye un paso importante en la lucha de los derechos fundamentales. El camino por recorrer es aún largo y hacemos votos por que en los próximos años el balance de los resultados sea exitoso, pero ello dependerá en gran medida de la demostración en los hechos de una actuación imparcial, así como el estricto apego al derecho; la eliminación de

burocratismos, permitiendo de manera plena el acceso a la justicia, así como el vencer viejas inercias y vicios que se presentan en el actuar de diversas autoridades, pero sobre todo en la firme convicción de que sólo con el respeto a la dignidad e integridad de la persona será posible avanzar en la consolidación de una cultura de los derechos humanos en México.

José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA