



Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño

[rortiz@derecho.unam.mx](mailto:rortiz@derecho.unam.mx)

Universidad Nacional Autónoma de México

LA AUTONOMÍA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS,  
UN PROBLEMA DE AUTORIDAD MORAL

DOI: <https://doi.org/10.25009/clivajesrcs.i16.2716>

*Clivajes. Revista de Ciencias Sociales.* Año VIII, número 16, julio-diciembre 2021, pp. 42-62.

<https://clivajes.uv.mx/index.php/Clivajes/article/view/2716>

Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana

*Clivajes. Revista de Ciencias Sociales/ISSN: 2395-9495/IIH-S, UV/Xalapa, Veracruz, México*

Recibido: 07/09/2021

Aceptado: 07/10/2021

Dictaminado: 20/12/2021



# LA AUTONOMÍA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, UN PROBLEMA DE AUTORIDAD MORAL

Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño\*

## Resumen

Históricamente, el ombudsman ha sido un órgano autónomo estatal cuyo objeto es la defensa de derechos humanos y el del poder, en particular de la Administración Pública. Considerado que ese es su *telos*, se trata -de manera general- de un organismo de derecho público, generalmente elegido por el poder legislativo, para fungir como un supervisor de la administración pública (aunque hay casos en los que llega a vigilar a otros poderes), con el objeto de defender los derechos de los ciudadanos frente a los posibles abusos, omisiones o negligencias de aquélla. Al no ser un órgano de carácter jurisdiccional, sus resoluciones carecen de fuerza vinculante, de ahí que se le defina como una magistratura de persuasión. Por tanto, la fuerza del ombudsman radica en su *auctoritas*, y por ello, sus *opinio iuris* formuladas mediante observaciones, informes y recomendaciones, tienen una trascendencia no sólo jurídica sino también en los ámbitos de la moral y de la opinión pública, de ahí que la calidad ética de su titular sea socialmente indiscutible.

Palabras clave: Órganos públicos autónomos, CNDH, *Auctoritas*, Idoneidad del titular de un Ombudsman, Derechos humanos, Defensa no jurisdiccional de derechos humanos

## THE AUTONOMY OF THE NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION, A PROBLEM OF MORAL AUTHORITY

## Abstract

Historically, the ombudsman has been an autonomous state body whose purpose is the defense of human rights from the government, particularly from the Public Administration. Considering that this is its *telos*, it is -in general- a body of public law, generally elected by the legislature, to act as a supervisor of the public administration (although there are cases in which it even supervises other branches of government), with the purpose of defending the rights of citizens against possible abuses, omissions or negligence of the former. Since it is not a jurisdictional body, its resolutions lack binding force, hence it is defined as a magistracy of persuasion. Therefore, the strength of the ombudsman lies in his *auctoritas*, and therefore, his *opinio iuris* formulated through observations, reports and recommendations, have a transcendence not only legal but also in the fields of morals and public opinion. Hence, the ethical quality of its holder is socially indisputable.

Keywords: Autonomous public bodies, National Human Rights Commission, *Auctoritas*, Suitability of an Ombudsman, Human Rights, Non-jurisdictional defense of human rights

## L'AUTONOMIE DE LA COMMISSION NATIONALE DES DROITS HUMAINS, UN PROBLÈME D'AUTORITÉ MORALE

## Résumé

Historiquement, l'ombudsman a été un organisme autonome de l'état dont l'objet est la défense des droits humains et du pouvoir, particulièrement de l'Administration Publique. Considérant que cela soit son *telos*, il s'agit -de manière générale- d'un organisme de droit public, généralement élu par le pouvoir législatif pour exercer comme un superviseur de l'administration publique (quelquefois il y a des cas où il surveille d'autres

---

\* Doctor en Historia del Derecho con *cum laude*, Universidad de Navarra; catedrático de Derecho Romano en la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano; profesor-investigador en derechos humanos en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2002-2010); asesor en el Consejo Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas (2012-2013); profesor-investigador en el Instituto de Ciencias Penales de la Procuraduría General de la República (2015-2017). Autor de los libros: *El derecho humano a la Seguridad jurídica* (CNDH) y *Presunción de inocencia y Nuevo Sistema Penal* (INACIPE).

pouvoirs) afin de défendre les droits des citoyens face aux possibles abus, omissions ou négligences de l'administration publique. Car il n'est pas un organisme de caractère juridictionnel, ses résolutions manquent de force contraignante, raison pour laquelle on le définit comme une magistrature de persuasion. Par conséquent, le pouvoir de l'ombudsman réside dans son auctoritas, et pour cela ses *opinio iuris* formulées à travers des observations, des rapports et des recommandations ont une portée pas seulement juridique mais aussi dans les domaines de la morale et de l'opinion publique, raison pour laquelle la qualité étique de son titulaire est socialement indéniable.

Mots clés : Organismes publics autonomes, Commission nationale des droits humains, Auctoritas, Aptitude du titulaire d'un Ombudsman, Droits humains, Défense non juridictionnelle des droits humains

Allí donde la institución del Ombudsman puede trabajar sin determinados impedimentos sociológicos ha probado en general su eficacia...

Karl Loewenstein

*No puede dudarse hoy en afirmar que la existencia de un sistema democrático constituye una condición sine qua non para la admisión de esta figura (el Ombudsman). Como sostuviera don Joaquín Ruiz Giménez, primer Defensor del Pueblo del reino de España, el Ombudsman es un signo de identidad democrática en la medida que constituye un baluarte de la paz social y un medio de fortalecimiento de la justicia y la equidad en toda sociedad.*

Jorge Luis Maiorano

## DIVISIÓN DE PODERES E INSTITUCIONES

Fue en 1985 cuando Alfonso Guerra del Partido Socialista Obrero Español aprobó la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el histórico compañero de Felipe González immortalizó la frase: “Montesquieu ha muerto.” Guerra se equivocó, Montesquieu quería jueces autómatas, incluso no aceptaba un poder judicial, sino una mera función. En todo caso, a quienes exterminó fue a los padres fundadores de la Constitución de los Estados Unidos de América y de rebote al francés Sieyès. De los primeros, el asesinato a Hamilton, Madison y Jay se dio al pasarse por el forro el concepto de los *checks and balance* y del segundo, la regla de oro de una democracia constitucional y liberal, que se plasmó en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”.

Guerra hoy se arrepiente, pero, con toda seguridad, antes los recientes indultos a los condenados por sedición tras los hechos de Cataluña de 2017, impulsados por el señor Pedro Sánchez y su consejo de ministros, firmado por Felipe VI, debe admitir, al menos al mirarse en el espejo, que fue un destructor de instituciones y por ende causa remota del hoy débil Estado español. Y que, por más pana de los años setenta y pinta de

Daniel Cohen en el mayo francés en sus mocedades, debe admitir que todo Estado funciona y pervive gracias a las instituciones.

En el México presente, las instituciones se sitúan en una encrucijada histórica. Bien escribió José María Lozano: “Una institución en que se desconozca como base los derechos de la humanidad, es decir, del hombre, será viciosa. Igualmente lo será si no tiene por objeto hacer efectivos y seguros esos derechos” (Lozano, 1987, p. 118). Felizmente, desde los albores de la historia constitucional mexicana, la búsqueda de instituciones y procedimientos especializados en la defensa del orden previsto en las leyes fundamentales, y por tanto, de los derechos esenciales de todo ser humano, ha sido una constante, un sendero que sin solución de continuidad vio su fatal destino en el Diario Oficial de la Federación el pasado 7 de junio de este cansino 2021. Pero, mejor volver al camino, esta vez a través de la inspiración de José María Morelos y Pavón, pues ese espíritu fue plasmado en el artículo 24 del Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de Octubre de 1814:

Art. 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas (*Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana*, 22 de octubre de 1814, cit. por Tena Ramírez, 2005, p. 34).

Como es bien sabido, la denominada Constitución de Apatzingán no llegó a entrar en vigor (para el Virrey Calleja sí, y una semana le dio de gracia), pero, sin duda, durante el convulso siglo XIX, el sentir de Morelos no fue estéril, con toda razón Manuel González Oropeza precisa:

El siglo XIX fue el siglo del derecho en México. A pesar de las traumáticas experiencias de la guerra civil y las invasiones, nuestro país salió triunfante en el campo de las instituciones y de las ideas, ya que pudo consolidarlas a pesar de la completa anarquía y división que imperó durante ese siglo. La inteligencia colectiva de nuestra sociedad fue bien llevada por hombres y mujeres con sensibilidad y vocación, además de conocimiento. Debemos reconocer que, en todos los partidos y las ideologías de México, nuestro país ha sido afortunado en conjuntar mentes preclaras en todos los bandos que se han enfrentado, y aunque en esa lucha ha habido vencedores y vencidos, la posteridad recobra lo meritorio de cada uno de ellos, pues al final, de la contraposición dialéctica, el resultado es benéfico para el país y las instituciones” (González Oropeza, 2002, p. 13).

Así, en el seno de las constituciones del México independiente, oscilaron las formulaciones de sistemas de defensa constitucional (y en consecuencia, de protección de los derechos de los gobernados, con el afán de concentrarse aquí en un tipo de instituciones) entre modelos de carácter político o jurisdiccional.<sup>1</sup>

#### LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA PERSONA EN MÉXICO, UN LARGO ITINERARIO

Luego de tres constituciones y numerosos intentos de reformas, se impuso un sistema de control de carácter judicial, a saber, el Juicio de amparo, que desde 1847, ha sido competencia de los Tribunales de la Federación. Creación original de Manuel Crescencio Rejón y Alcalá, y perfeccionado por Mariano Otero, el amparo fue el producto de un itinerario complejo, que implicó la fusión de la *Judicial Review* estadounidense con elementos del derecho castellano-leonés otrora vigentes en la Nueva España (y en general en la América Española). Producto de la pluma del jalisciense Otero, el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, aportó, no sólo la vigencia federal de tal juicio, sino la precisión de su competencia y un perfeccionamiento de la redacción y alcances del principio de relatividad de la sentencia consecuente.<sup>2</sup>

Artículo 25.- Los tribunales de la federación ampararán a cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motive (Acta constitutiva y de reformas de 21 de mayo de 1847, cit. por Tena Ramírez, 2005, p. 475).

Desde luego, el México de 1847, encaraba la peor guerra de su historia, y hasta 1857 (al menos en el texto de una constitución), cuajaría el modelo de estado (liberal,

---

<sup>1</sup> El órgano modelo de control constitucional de índole política fue el Supremo Poder Conservador previsto en la segunda de las “Leyes de la República Mexicana, decretadas por el Congreso de la Nación en el año de 1836”. Se trataba de un auténtico cuarto poder que arbitra los conflictos constitucionales (sobre todo de carácter competencial, que pudieran darse entre los tres poderes tradicionales. El Conservador se integraba por cinco notables, los cuales actuaban a excitativa de alguno de los poderes con el objeto de que se examinase la constitucionalidad del acto reclamado. Si se daba el caso, el Conservador emitía una declaración de efectos *erga homines*. Este órgano fue inspirado en el Sénat conservateur de la Constitución francesa del 13 diciembre de 1799. Véase: Carbonell, Cruz Barney y Pérez Portilla (comps.) (2002), pp. 347-356.

<sup>2</sup> Para Mariano Otero, el control de la Constitución debería estar a cargo del poder judicial, inspirado en el modelo vigente en los Estados Unidos de América: “En Norteamérica, (...) este poder (el Judicial) salvador provino de la Constitución y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando las encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que, sin hacerse superior a la ley, ni ponerse en oposición al Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros”, “Voto particular. De uno de sus individuos. Presentados al Congreso Constituyente en la sesión de 5 de abril de 1847”, publicado en *El Republicano* (núm. 105 y 106, el 15 y 16 de abril de 1847. México. Imprenta de Ignacio Cumplido), periódico del que Otero era redactor en ese entonces.

burgués, revolucionario y federal) y el modelo de defensa constitucional, como bien lo explican José Luis Soberanes y Faustino Martínez:

Constituye un avance significativo en relación con los antecedentes nacionales de esta institución (el juicio de amparo). Por un lado, se consagra ya un modelo de control totalmente jurisdiccional, sin dar cabida a órganos políticos: ahora serán los tribunales de la Federación (...). Se acoge el principio conocido como “fórmula Otero”, en cuya virtud las sentencias producen efectos relativos, exclusivamente entre las partes, sin pronunciamientos generales sobre las leyes o actos recurridos (...). La legitimación se efectúa a favor de cualquier particular, originando un verdadero procedimiento contencioso: no se trata de un simple recurso, sino de un auténtico juicio (Soberanes Fernández & Martínez Martínez, 2002, pp. 279-280).

El juicio de amparo<sup>3</sup> tuvo, así, como finalidad, la protección de los derechos del hombre (Nótese que esta es la terminología empleada por el constituyente de 1857), garantizados en la constitución. Esto quedó consagrado mediante la admirable redacción del artículo primero de la mencionada Constitución:

Artículo 1º. El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.<sup>4</sup>

La Constitución del 57 fue, en suma, un documento de gran solidez que supo asimilar lo que expresó, como ideario del liberalismo-revolucionario, la Asamblea Nacional Francesa en agosto de 1789 a través de la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano (Rabasa, 1990, p. 70). En este sentido, los artículos 14 y 16 constituyeron paradigmas de las garantías de seguridad jurídica, como el Derecho de Audiencia, las formalidades esenciales de los procedimientos civiles y penales, así como la primacía del principio de legalidad en los actos de la autoridad pública.

---

<sup>3</sup> «TÍTULO III; SECCIÓN III; Del poder judicial (...) Artículo 101.- Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Artículo 102.- Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que motivare.” “Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su Legítima Independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821 de 5 de Febrero de 1857” (Tena Ramírez, 2005, pp. 623-624).

<sup>4</sup> “Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su Legítima Independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821 de 5 de Febrero de 1857” (Tena Ramírez, 2005, p. 607).

La segunda mitad del siglo XIX conllevó una serie de avatares para la Constitución liberal y el itinerario procesal del Juicio de Amparo, mismo que transcurrió a través de diversas leyes:

- Ley Orgánica reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución, promulgada el 30 de noviembre de 1861.
- Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la constitución, promulgada el 19 de enero de 1869.
- Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo, promulgada el 14 de diciembre de 1882.
- Código de Procedimientos Federales de 1897, promulgado el 6 de octubre de 1897.
- Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908.

Mediante los contenidos de estas leyes, el Juicio de Amparo fue conformando su entramado procesal, así como el establecimiento de la jurisprudencia de precedentes, con el carácter de fuente formal del Derecho positivo mexicano (esto último en la ley de 1882).

El Constituyente de 1917, legó la inclusión de importantes derechos sociales en el seno de la ley fundamental (como el Derecho a la educación o el del trabajo). En la opinión de Alberto Trueba Urbina (1971, p. XIII):

La socialización del derecho se hacía sentir en todas las actividades de la vida de los pueblos al declinar el siglo XIX; pero no fue sino en la segunda década de la centuria que vivimos (el autor se refiere al siglo XX), cuando aquellos fermentos de socialización se incorporaron en los textos constitucionales. Precisamente, en normas de la más alta jerarquía, en los preceptos de nuestra Constitución, nació una nueva disciplina jurídica, el derecho social, identificado en el derecho agrario y en el derecho del trabajo y de la seguridad social, contenidos en los artículos 27 y 123 como la más bella expresión del constitucionalismo social; correspondiendo, pues, a nuestro país, la primogenitura en la creación de la nueva legislatura fundamental social que iluminó a todos los continentes.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Sin embargo, pese a su breve vigencia, fue en la Constitución francesa de 1848 donde se formularon por vez primera algunos derechos sociales. El artículo 13 de este ordenamiento, ha sentado un hito admirable: “13. La Constitución garantiza a los ciudadanos la libertad de trabajo y de industria. La sociedad favorece y fomenta el desarrollo del trabajo por la enseñanza primaria gratuita, la educación profesional, la igualdad de relaciones entre el patrono y el obrero, las instituciones de previsión y de crédito, las instituciones agrícolas, las asociaciones voluntarias y el establecimiento por el Estado, los departamentos y los municipios, de obras públicas adecuadas para emplear los brazos desocupados; proporciona la asistencia a los niños abandonados, a los enfermos y a los ancianos sin medios económicos y que no pueden ser socorridos por sus familias”. Vid. Luigi Ferrajoli, “El Estado Social como Estado constitucional: Mejores garantías, más democracia” en *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*, María José Añón, Víctor Abramovich, Víctor, Christian Courtis, (Coords.), Fontamara, México 2006, p. 25. De cualquier manera, lo afirmado por Trueba es prueba de los alcances como puntal del Derecho social per se por el Constituyente mexicano de 1917.

En materia de amparo, los principios esenciales decimonónicos, subsistieron en los artículos 103 y 107.<sup>6</sup> Acorde al mandato contenido en tales normas, fue promulgada la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, el 18 de octubre de 1919. En el momento presente, se encuentra vigente la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936. El amparo ya en su madurez técnico-jurídica, responde a cinco funciones esenciales, como lo ha desglosado Héctor Fix-Zamudio:

- 1) La protección de la vida y de la libertad personal frente a posibles restricciones o negaciones de tales derechos, como resultado de detenciones realizadas por autoridades administrativas (policía o Ministerio Público), en una modalidad similar al habeas corpus anglosajón;
- 2) El amparo dirigido a verificar la adecuación o no de las leyes y disposiciones reglamentarias a los valores y principios constitucionales (amparo contra leyes);
- 3) El amparo casación, o sea, de revisión de la legalidad de las sentencias jurisdiccionales;
- 4) El amparo como mecanismo de defensa frente a la actividad de la administración pública, en una función análoga a la que desempeña el contencioso-administrativo, y
- 5) Finalmente, tras las leyes de 1962 y 1963, el amparo previsto en materia agraria dirigido a la población ejidal o comunal con el objeto de proteger sus derechos individuales (Soberanes Fernández & Martínez Martínez, 2002; pp. 1-2).

Ahora bien, el Derecho positivo mexicano no ha sido indiferente a las transformaciones en el ámbito internacional. Los derechos sociales, económicos y culturales fueron objeto de la tutela de los estados modernos, como lo habían sido sus antecesores, los derechos individuales, civiles y políticos. En efecto, los derechos esenciales de todo ser humano, han formado parte de un proceso evolutivo descrito por el jurista checo Karel Vasak. En este orden de ideas, Antonio Osuna Fernández-Largo explica la teoría evolutiva, erróneamente atribuida a René Cassin:

---

<sup>64</sup>Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite;

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes: I. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare (...).” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, Texto original, Cit. en Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917), Edición facsimilar, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1985, Tomo II, pp. 1207-1208.



Los derechos humanos pueden también aglutinarse en torno a valores y objetivos circunstanciales e históricos, que promueven y concitan una serie de medidas legales que intentan remediar una situación histórica de injusticia. Hay, por tanto, generaciones de derechos que se superponen obedeciendo a situaciones históricas de sociedades que contrarían el sentimiento de justicia de las personas que las padecen. René Cassin propuso la teoría de las tres generaciones de derechos. La primera estaría constituida por las libertades civiles y políticas. La segunda incluiría los derechos de índole socio-económica, sobre todo tal como están presentes en la Constitución de México y en la de Weimar. La tercera la constituirían los nuevos derechos de solidaridad (Osuna Fernández, 2002, p. 23).

En efecto, la tercera generación surgió luego de la Segunda Guerra Mundial. Tras la catástrofe más devastadora en la historia de la humanidad, la comunidad de las naciones asumió una conciencia común por la defensa de los derechos humanos, constituyendo diversos instrumentos y organismos para la protección internacional de los derechos esenciales del ser hombre. Ahora se les denominarán Derechos humanos, formulados en diversos instrumentos del Derecho Internacional Público; de hecho, se puede afirmar con toda razón que ha surgido un Derecho internacional de los Derechos humanos, como una rama del saber jurídico *per se*. Según Leah Levin:

Los seres humanos nacen iguales en dignidad y derechos. Éstos son derechos morales inalienables e inherentes que, por el mero hecho de ser hombres, poseen todos los seres humanos. Estos derechos se articulan y formulan en lo que hoy llamamos derechos humanos y se han plasmado en derechos legales, establecidos de conformidad con los procesos legislativos de las sociedades, tanto nacionales como internacionales (Levin, 1998, p. 15).

De manera general, tales principios fueron expresados en los dos primeros artículos de la Declaración Universal de 1948:

#### Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

#### Artículo 2

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de

cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía (Hervada & Zumaquero, 1992, pp. 140-141).

Por ello, los derechos humanos pueden ser definidos como una serie de derechos naturales básicos y positivos, procesales y sociales, reconocidos en instrumentos internacionales y constituciones nacionales. En el contexto del fenómeno denominado “globalización”, México iría incorporando instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos a su propio sistema. Uno de los ejemplos más descollantes fue la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 1986.<sup>7</sup>

#### LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO NO JURISDICCIONAL

Ya en el atardecer del siglo XX, la economía mexicana comienza a integrarse paulatinamente a la economía global, provocando efectos considerables tanto en el sistema político como en el ámbito jurídico. El punto de inflexión se dio desde 1987, cuando el presidente Miguel de la Madrid Hurtado había roto con los viejos paradigmas del proteccionismo económico, al incorporar a México al entonces GATT (Acuerdo General de Tarifas y Aranceles). Como un importante paso en ese proceso, el primero de enero de 1994, entraba en vigor un tratado comercial con los Estados Unidos de América y Canadá (TLCAN), generando nuevos retos y exigencias al marco jurídico nacional:

Así, por ejemplo, entre 1982 y 1996, se aprobó o se reformó ampliamente casi el 80% de las leyes federales. De igual modo, se creó un marco institucional nuevo y más complejo (tribunales especializados, ombudsman para los derechos humanos, organismos reguladores autónomos, etcétera). Como consecuencia de la liberalización

---

<sup>7</sup> Esta ley fue abrogada el 12 de diciembre de 1991 con la promulgación de la nueva Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, cuya última reforma ha sido publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1994. Conviene apuntar que la entrada en vigor de la primera Ley y su correspondiente tipo penal fue posterior a la suscripción por parte de México de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, del 10 de diciembre de 1984 (ratificada por México el 23 de enero de 1986, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de marzo de 1986, y en vigor para México el 26 de junio de 1987). Véase: Lugo Garfias (2002), pp. 13-53.

económica, un sistema jurídico tradicionalmente cerrado comenzó a abrirse hacia el exterior mediante contactos crecientes con el derecho internacional, especialmente a través de la ratificación de tratados y convenios en materia de comercio, medio ambiente y derechos humanos (Pérez Nuño, 1999, p. 48).<sup>8</sup>

Por consiguiente, ante los nuevos retos planteados por los exigentes parámetros internacionales y la creciente preocupación por la defensa y vigencia de derechos humanos, implicó la asimilación de mecanismos especializados para su protección. Fue este el escenario propicio para abrir las puertas a la conformación de un Ombudsman nacional (López-Ayllón & Fix-Fierro, 2000, p. 164). En definitiva, tanto para la doctrina jurídica como para el foro, se daba un hito en la incorporación de medios de defensa del orden previsto en la Constitución general. En consecuencia, la incorporación del sistema no jurisdiccional permitiría la eficaz vigencia de instrumentos internacionales de derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano. Para otros, se trataba también de la oportunidad de contar con una vía que respondiese a las quejas ciudadanas, gozando de inmediatez (proximidad con el *Ombudsman*) y mayor rapidez (economía procesal), en comparación con los procedimientos vigentes de carácter jurisdiccional.<sup>9</sup> En opinión de Jorge Abdo Francis:

De manera paralela, en nuestro país la lucha por erradicar prácticas vergonzosas que denigran la dignidad del ser humano se intensificó, situación que reveló, por un lado, la insuficiencia del juicio de amparo para lograr una adecuada tutela de los derechos fundamentales; y por la otra, la creación del sistema no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos a través de la adición al artículo 102 constitucional del apartado B, en el que se consideró la creación de una Comisión Nacional de Derechos Humanos y órganos similares en las respectivas entidades federativas (Abdo Francis, 2006, p. 4).

En consonancia, Rubén Valdez Abascal precisa:

---

<sup>8</sup> De cualquier manera, parece muy interesante la explicación que da Bartolomé Clavero sobre este tema: “Derechos Humanos son los derechos subjetivos mínimos que corresponden a cualquier persona por el solo hecho de serlo, de ser individuo, según el sentir común de la humanidad civilizada, conforme al entendimiento de la organización que la representa. El término que ahora intencionalmente se difunde para el concepto de los *iura innata*, los derechos naturales, es de procedencia inglesa, pero no es el inglés tradicional. La expresión correspondiente, aun no equivalente, a *human rights*, derechos humanos, que antes predominara, era la de *rights of man*, derechos del Hombre; *droits de l’homme* también era la expresión tradicional francesa, entendiéndose ya por tradición la generada por la revolución” (Clavero, 1992, p. 145).

<sup>9</sup> De hecho, la inmediatez y la rapidez, han sido algunos de los principios rectores de los procedimientos propios del Ombudsman, lo cual ha sido asimilado en la ley especial para el órgano respectivo en México: “Artículo 4o. Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas (...)” Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 1992.

Con el propósito de coadyuvar con las autoridades administrativas a la mejor impartición de la justicia, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en junio de 1990, para encausar las quejas y denuncias de la sociedad contra actos de autoridad que implicasen violaciones a los derechos humanos. La Comisión tenía bajo su responsabilidad procurar el respeto de los derechos humanos en todo el territorio nacional.

La Comisión y las Comisiones de los Estados han significado un puente entre la sociedad y la autoridad que permite la libre comunicación de los problemas que la ciudadanía vive, así como la búsqueda de las posibles soluciones.

(...)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se estructuró a la manera de un ombudsman para procurar la defensa de los derechos humanos a través de un procedimiento flexible y breve, en el que se investiguen las quejas presentadas y siempre en la búsqueda de alcanzar una solución rápida (...) (Valdez Abascal, 1994, pp. 2015-216).

Legislativamente se estableció como finalidad de la primigenia Comisión Nacional de Derechos humanos el "(...) proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos" (SEGOB, 6 de junio de 1990).

La incorporación de tal institución fue producto de un proceso importante de asimilación de derecho comparado. Esto merece una explicación con cierto grado de profundidad. Al respecto, Francisco Javier Acuña apunta: "Realmente el Ombudsman clásico existió en Suecia, pero la pureza de aquel molde ha ido evolucionando – desvaneciéndose– a través del tiempo, y particularmente a partir de la constitucionalización de la figura en 1809, misma que experimentó ajustes sucesivos" (Acuña, 2005, p. 9).<sup>10</sup> Opinión que no puede ser compartida del todo. Precisamente, la esencia del derecho constitucional comparado implica la asimilación de instituciones que han sido eficaces o funcionales en otros sistemas constitucionales o en otras tradiciones jurídicas. Eso no implica propiamente una evolución o un "desvanecimiento" en el tiempo, de una figura "clásica". El derecho constitucional comparado es una disciplina que tiene por objeto el estudio de otros modelos, y en virtud de ello, luego de un proceso de aprendizaje, poder estar en la posición de

---

<sup>10</sup> Naciones Unidas ha especificado al respecto: "Si bien la institución del ombudsman o defensor del pueblo no es exactamente igual en cada país, todas aplican procedimientos similares en el desempeño de sus funciones. El ombudsman recibe denuncias de ciudadanos y las investiga siempre que no excedan de su mandato. Cuando lleva a cabo una investigación, el ombudsman tiene acceso, por lo general, a documentos de todas las autoridades públicas pertinentes. Posteriormente, emite una declaración en la que formula recomendaciones sobre la base de esa investigación. La declaración se comunica a la persona que ha presentado la denuncia así como a la oficina o autoridad objeto de ésta. Por lo general, si no se adoptan medidas para aplicar la recomendación, el ombudsman puede presentar un informe sobre el caso al Parlamento. Este informe puede adjuntarse a un informe anual presentado al Parlamento, que puede contener información sobre problemas que se han identificado así como propuestas relativas a cambios legislativos y administrativos". [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs19\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs19_sp.htm) (2 mayo de 2009).

valorar la viabilidad de la incorporación de instituciones y procedimientos de conformidad con las condiciones y necesidades del sistema que los asimilará. En este sentido, Luis Sánchez Agesta ha precisado lo siguiente:

El Derecho Comparado ha dejado de ser un puro método (esto es, una vía para construir modelos, analizar perfiles esenciales de un régimen, descartar en un contraste las singularidades de una organización Constitucional) para tener una nueva misión propia.

Esta misión estriba en informarnos de las analogías y variedades de la organización de diversos pueblos y del perfil del proceso histórico en que están comprendidos, para ayudar a formar nuestra conciencia del mundo contemporáneo y entender los reflejos en cada pueblo de la ineludible unidad de la historia política mundial (Sánchez Agesta, 1988, p. 22).

De ahí que resulte poco riguroso calificar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un Ombudsman “criollo”. No hace falta buscar adjetivos, simplemente se trata de una especie de Ombudsman que ha asimilado diversos modelos, más allá del genérico *Justitieombudsman* sueco de 1809. Como ejemplo inmediato a seguir, el modelo más próximo para la incorporación y adaptación respectiva, fue el Defensor del Pueblo previsto por la Constitución Española del 6 de diciembre de 1978, en el artículo 54:

Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrán supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.<sup>11</sup>

Cabe decir que el Defensor del Pueblo español implicó, a su vez, un esfuerzo de adecuación del ya referido *Justitieombudsman*,<sup>12</sup> no obstante la riquísima tradición peninsular que en el antiguo régimen vio desfilar instituciones como el Justicia Mayor de Aragón o los amparamientos castellano-leoneses, de ahí que sea conveniente ahondar (de momento) en la institución escandinava en cuestión. Héctor Fíx-Zamudio y Salvador Valencia Carmona (2001, p. 436) explican:

---

<sup>11</sup> Capítulo Cuarto, De las garantías de las libertades y derechos fundamentales, Constitución española de 6 de diciembre de 1978; BOE nº 311.1, de 29 de diciembre de 1978.

<sup>12</sup> <http://www.verfassungen.eu/sw/schweden09-index.htm> (12 de febrero de 2009).

Los orígenes del ombudsman provienen del derecho constitucional sueco, ya que se considera que surgió en la ley constitucional del 6 de junio de 1809 sobre la forma de gobierno (*Regerisform*) aun cuando se señalan antecedentes que se remontan al canciller de la Justicia, creado por la Corona en el siglo XVIII como representante del rey para vigilar a los funcionarios administrativos.

Por consiguiente, “desde sus orígenes, el ombudsman ha sido un órgano del Estado para la supervisión y control del ejercicio del poder” (Salomón, 1992, p. 23). Considerado que ese es su *telos*, se trata, en general, de un organismo de derecho público, elegido por el poder legislativo, para fungir como supervisor de la administración pública (aunque hay casos en los que llega a vigilar a otros poderes), con el objeto de defender los derechos de los ciudadanos frente a posibles abusos, omisiones o negligencias de aquélla. Al no ser un órgano de carácter jurisdiccional, sus resoluciones carecen de fuerza vinculante, de ahí que se le defina como una magistratura de persuasión.

Conviene apuntar, de momento, que la fuerza del ombudsman radica en su *auctoritas*,<sup>13</sup> y, por ello, sus *opinio iuris*, formuladas mediante observaciones, informes y recomendaciones, tienen una trascendencia no sólo jurídica sino también en los ámbitos de la moral y de la opinión pública. También es menester señalar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no fue el primer Ombudsman en México. En el seno de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Consejo Universitario instituyó, el 29 de mayo de 1985, la Defensoría de los Derechos Universitarios. Tal organismo fue establecido para proteger los derechos académicos de la comunidad estudiantil y del personal académico, a través del conocimiento de quejas individuales, emitiendo recomendaciones según el caso.<sup>14</sup>

Hay autores que remiten a otras instituciones, como la Procuraduría de los Pobres, que fue constituida mediante la promulgación de la Ley de Procuradurías de los Pobres del 10 de marzo de 1847 en el Estado de San Luís Potosí. Es, sin duda, una figura interesante cuyo loable fin era contrarrestar las condiciones de desamparo de los pobres ante las instituciones y sus representantes. Esta institución que se debió a la autoría del jurista-militar Ponciano Arriaga, es un retrato de los anhelos de justicia de muchos de los liberales decimonónicos, empero, tampoco podría ser digno de rigor

<sup>13</sup> La *auctoritas* es “el saber socialmente reconocido” (D’ors, 1991, p. 37).

<sup>14</sup> “Artículo 1º.- (Denominación y objeto). La Defensoría de los Derechos Universitarios es el órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la Legislación Universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad”. Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, publicado en la *Gaceta UNAM*, el 3 de junio de 1985.

académico calificarla como un precedente *per se*, del ombudsman mexicano. En este sentido, deben ser tomadas en cuenta la Procuraduría para la Defensa del Indígena de 1986 y la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes de 1987.

El 13 de febrero de 1989, en el seno de la estructura de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Finalmente, el ombudsman fue asimilado en 1990 en el derecho a nivel nacional. Sin embargo, su primigenio diseño le tuvo inserto en el seno de la administración pública, lo cual podía tergiversar la naturaleza de la institución que aquí se comenta, ya que se corría el riesgo de ser juez y parte y, por ello, el éxito o no de tal institución dependería de las cualidades de quienes estuviesen a su cargo. Así las cosas:

No obstante que conforme a su marco jurídico original la Comisión dependía de la Secretaría de Gobernación como órgano desconcentrado, desde sus inicios demostró un grado excepcional de independencia que le otorgó amplio prestigio en todos los sectores sociales, y además fue el inicio de una cultura de los derechos humanos, que es un factor esencial para lograr su verdadera tutela, todo ello por medio de una intensa labor de promoción que abarcó conferencias, mesas redondas, cursillos, capacitación y la publicación de numerosos folletos y libros sobre la materia (Fix & Fix, 2002, pp. 95-96).

Un efecto positivo de la novel institución fue la trascendente reforma constitucional del 28 de enero de 1992. Carlos Natarén (2005), haciendo un balance de la primera conformación institucional recuerda que “se criticó la independencia e imparcialidad de la institución, aunque algunos señalaban que a la Secretaría de Gobernación le correspondía conducir la política interior del país, incluyendo las acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales (p. 94). De hecho, el saldo fue positivo, abonando el terreno para la importante reforma ya referida, es decir, cuando se adiciona el apartado B del artículo 102, elevando a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a rango constitucional. Este paso se dio mediante una iniciativa del Ejecutivo federal del 19 de noviembre de 1991:

El principal objetivo de la propuesta presidencial fue estatuir al más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes niveles de gobierno, coadyuvaran a materializar uno de los propósitos fundamentales del Estado. Es decir, promover y preservar los Derechos humanos y garantizar su ejercicio pleno (Goslinga, 2002, p. 39).

Para ello, había que rediseñar administrativamente la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es decir, que el Ombudsman nacional tuviera personalidad jurídica y patrimonio propios, a partir de lo cual gozó de autonomía jerárquica respecto del órgano central y contó con un régimen jurídico propio:

Artículo 102-B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas...<sup>15</sup>

Sin embargo, esto no fue suficiente. Se necesitaba de una sana distancia entre el Poder Ejecutivo (a fin de cuentas, el sujeto del escrutinio del Ombudsman) con la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En eso consistió, en esencia, la autonomía obtenida con la trascendente reforma del 13 de septiembre de 1999.

Corresponde, ahora, hacer una breve reflexión en torno a la naturaleza jurídica del Ombudsman, es decir, respecto a su forma de ser conforme a derecho. En consecuencia, al analizar la naturaleza jurídica de una institución, se deben conocer los principios, las facultades, las competencias, los derechos y obligaciones del ente jurídico respectivo.<sup>16</sup> Si tal entidad, a su vez, pertenece al ámbito del derecho público, su contenido normativo debe ser precisado de manera estricta por el ordenamiento positivo.<sup>17</sup>

Así las cosas. Se abordará al Ombudsman como institución jurídica, con el propósito de evitar confusiones en torno a su finalidad y alcances conforme a derecho (de hecho hay percepciones erróneas que sitúan al Ombudsman como un ministerio público, una defensoría de oficio o hasta una especie de árbitro que concilia conflictos entre los particulares).

---

<sup>15</sup> Decreto por el que se Reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992.

<sup>16</sup> “El derecho constituye, desde luego, un cierto orden, pues las soluciones prudenciales para resolver los distintos casos que se pueden presentar ante los jueces suelen pertenecer a un sistema más o menos explícito en el que se distinguen diversos grupos de reglas distribuidas en razón de las realidades a que se refieren y que solemos llamar instituciones (D’ors, 1989, pp. 70-71).

<sup>17</sup> “El derecho (público) queda reducido a la forma legal de expresarse, aunque se integren, dentro de un orden de <<situaciones>>, determinadas <<relaciones>> personales (...) Así como las relaciones jurídicas de derecho privado podrían existir y tener vigencia sin necesidad de ley, estas otras implicadas en la organización social no existirían como jurídicas si no fuera por la existencia de la ley que las constituye” (D’ors, 1999, p. 52).



Ya se ha adelantado que tal entidad fue bosquejada en la constitución de Suecia (*Regeringsform*) de 1809.<sup>18</sup> Sin embargo, el modelo institucional no fue asimilado por otros Estados sino hasta el siglo XX. No obstante tal brecha de tiempo, se ha tratado de un fenómeno positivo. Karl Loewenstein así lo ha enfatizado:

Una innovación de interés general en las técnicas estatales es la implantación con éxito en muchos sitios del llamado *ombudsman*, siguiendo el modelo nórdico. Con ello se entiende que hay un delegado elegido por el Parlamento cuya tarea es vigilar determinadas ramas de la administración en interés del público y ocuparse de las quejas que le llegan (Loewenstein, 1982, pp. 523-524).

Pero, ¿Qué es pues, un Ombudsman? ¿En dónde radica su bondad institucional? Definido como una magistratura de persuasión, el Ombudsman es una institución defensora de la legalidad constitucional, y consecuentemente de los derechos individuales, civiles, políticos y sociales de todo ser humano. Tal fortaleza de persuasión está fundada en su *auctoritas*:

Su característica primordial es la autoridad que ejerce su representación, como poder de persuasión, pues sus conclusiones se desenvuelven en sugerencias, denuncias, recomendaciones o propuestas, proponer modificaciones, sugerir interpretaciones, recordatorios, etc.

No tiene facultades de sustitución del órgano que emite el acto administrativo, solo su “autoridad moral” y la confianza pública tiene ese poder disuasorio, circunstancia que pondera con inigualable colaboración, que se presentan ciudadanos y defensor: aquellos por las denuncias y este por la actividad desplegada consecuentemente (Gozaini, 1989, p. 20).

Resulta de gran importancia detenerse en torno al término *auctoritas*. En la experiencia romana clásica se dio un binomio entre dos conceptos capitales: *Potestas* y *Auctoritas*. La *Potestas* es el poder socialmente reconocido, y su origen es producto de un mandato exterior al sujeto que la detentará; por ejemplo, en la Roma clásica “el magistrado, como tiene potestad, manda al pueblo, pero la razón esencial de ese poder socialmente reconocido es precisamente su derivación de la *maiestas Populi Romani* (Oslé, 1987, p. 56). En otras palabras, ese poder (*potestas*) deviene del pueblo romano. La *auctoritas* es, en cambio, el saber socialmente reconocido; en consecuencia, se trata de

---

<sup>18</sup> Ver: *Regeringsform 1809 dat. Stockholm den 6 juni 1809*; <http://www.verfassungen.eu/sw/schweden09-index.htm> (12 de febrero de 2009).

una cualidad endógena del sujeto, algo que le es propio, en virtud de su forma de ser y de actuar:

En efecto, la radical diferencia entre saber y poder se halla en que el primero es expresión del entendimiento y el segundo de la voluntad. El saber, en cuanto tal, es personalísimo, es decir, indelegable, pues está intrínsecamente unido a la persona que lo tiene. Esta esencial indelegabilidad del saber es compatible, naturalmente, con su comunicabilidad, condición necesaria para que sea reconocido (Oslé, 1987, p. 223).

Si el Ombudsman es una magistratura de persuasión, su fortaleza no radica en la *coertio*, no deviene de una *potestas*, sino de las condiciones personalísimas de su titular, tales como su prestigio, honorabilidad, prudencia, *in fine*, cualidades que trascienden la mera erudición, sino que atienden a la calidad del sujeto, puesto que la sabiduría trasciende al conocimiento, en pocas palabras, es inherente al ser y al hacer.

En suma, es posible afirmar que el Ombudsman es un órgano de control apolítico e independiente de las autoridades públicas, sobre todo del poder ejecutivo. Finalmente, hay que reiterar que el Ombudsman no ejerce funciones jurisdiccionales, fiscales, administrativas, legislativas, ni sustituye autoridad alguna, por ende carece de facultades para dictar sentencias, ordenar aprehensiones o investigar, como si fuese un ministerio público, ni imponer multas; sin embargo, puede ordenar medidas precautorias o cautelares si el caso lo exige.<sup>19</sup>

## CONCLUSIONES

En la actual coyuntura, la pregunta es si tal autonomía debiera ser apuntalada. La experiencia de los últimos 20 años señala en tal sentido, en especial en orden a la eficacia de las recomendaciones que emita la CNDH. Recuérdese que su fortaleza radica en su *auctoritas*, de tal suerte que para titularizar el organismo en comento no es exigencia

---

<sup>19a</sup>Artículo 117.- (Requerimiento de medidas precautorias o cautelares). El visitador general podrá requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares ante las noticias de la violación reclamada, cuando ésta se considere grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones atribuidos a la autoridad o servidores públicos presuntamente responsables, constituyendo razón suficiente que, de ser ciertos los mismos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus derechos humanos.

Las medidas precautorias o cautelares solicitadas se notificarán a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones, mediante la utilización de cualquier medio de comunicación escrito o electrónico. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar contarán con un plazo máximo de tres días para notificar a la Comisión Nacional si dicha medida ha sido aceptada.

En caso de que la solicitud se realice por vía telefónica, se estará a lo dispuesto en el artículo 105 de este Reglamento. Cuando los hechos fueren ciertos y la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión Nacional para que decrete una medida cautelar o precautoria los niegue o no adopte la medida requerida, se hará constar en la recomendación que se emita, una vez realizadas las investigaciones para que se hagan efectivas las responsabilidades del caso. Cuando los hechos violatorios no resulten ciertos, las medidas solicitadas quedarán sin efecto.” Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Texto Vigente, publicado el 29 de septiembre de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación*.

legal ser jurista. La clave radica en la calidad de la persona que titulariza la institución. Ni Montesquieu ni Madison ni Hamilton ni Jay pensaron en organismos autónomos, sino en poderes y funciones. En 1999 se logró un salto de calidad en la incorporación de una institución con su propia naturaleza: Una magistratura de persuasión en virtud de la *auctoritas* de su titular. Ya para lo técnico, se apuntala con los Visitadores generales; por tanto, lo que se espera de la presidencia de la CNDH es sensibilidad social, compromiso con la persona humana como referente del poder y capacidad de comunicación persuasiva al emitir sus recomendaciones.

## REFERENCIAS

- ABDO FRANCIS, J. (2006). Hacia un Sistema integral de protección jurisdiccional de los Derechos humanos. En GONZÁLEZ OROPEZA, M. y FERRER MAC-GREGOR, E. (coords.), *La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas*. Porrúa.
- ACUÑA, F. J. (2005). *El Ombudsman contemporáneo. Entre la fidelidad al origen y el experimentalismo institucional*. Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, CEDH del Estado de Zacatecas, CNDH, Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- CARBONELL, M., CRUZ BARNEY, O., PÉREZ PORTILLA, K. (comps.). (2002). *Constituciones históricas de México*. Porrúa, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM.
- CLAVERO, B. (1992). *Institución Histórica del Derecho*. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, Texto original. Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917). Edición facsimilar, tomo II (1985) (pp. 1207-1208). Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- De las garantías de las libertades y derechos fundamentales, Constitución Española de 6 de diciembre de 1978; BOE n° 311.1, de 29 de diciembre de 1978. Capítulo Cuarto. Boletín Oficial del Estado. *Gaceta de Madrid*. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>
- Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 1990.
- D'ORS, A. (1999). *Nueva introducción al estudio del derecho*. Civitas.

- D'ORS, A. (1991). *Derecho privado romano*. EUNSA.
- D'ORS, A. (1989). *Una introducción al Estudio del Derecho*. Rialp.
- Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios. *Gaceta UNAM*, 3 de junio de 1985.
- FERRAJOLI, L. (2006). El Estado Social como Estado Constitucional: Mejores garantías, más democracia. En AÑÓN, M. J., ABRAMOVICH, V., COURTIS, C. (coords.), *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*. Fontamara.
- FIX-ZAMUDIO, H. & FIX-FIERRO (2002). *H. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y concordada (Coord. Miguel Carbonell), tomo IV*. Porrúa, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FIX ZAMUDIO, H. & VALENCIA CARMONA, S. (2001). *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Porrúa, UNAM.
- GONZÁLEZ OROPEZA, M. (2002). Nota introductoria. En BOLAÑOS CACHO, M., *Los derechos del Hombre*. CNDH.
- GOSLINGA, L., HERNÁNDEZ, A., IBARRA ROMO, M. (2002). *Evolución del Marco Normativo del Ombudsman Nacional Mexicano: 1990-2002*. CNDH.
- GOZAINI, O. A. (1989). *El Defensor del Pueblo (Ombudsman)*. EDIAR.
- HERVADA, J. & ZUMAQUERO, J. M. (1992). *Textos Internacionales de Derechos Humanos*, tomo 1 (1776-1976) (pp. 140-141). EUNSA.
- LEVIN, L. (1998), *Derechos Humanos, preguntas y respuestas*. Librería Correo de la UNESCO.
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 1992.
- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. En LUGO GARFIAS, M. E. ET. AL. (2004). *Algunas notas sobre la tortura en México* (pp. 13-53). CNDH.
- LOEWENSTEIN, K. (1982). *Teoría de la Constitución*. Ariel.
- LÓPEZ-AYLLÓN, S., FIX-FIERRO, H. (2000). ¡Tan cerca, tan lejos! Estado de Derecho y Cambio Jurídico en México (1970-1999). *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, núm. 97, enero-abril.
- LOZANO, J. M. (1987). *Tratado de los derechos del hombre, estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre*. Porrúa.
- LUGO GARFIAS, M. E. ET AL. (2004). *Algunas notas sobre la tortura en México*. CNDH.
- NATARÉN NANDAYAPA, C. (2005). *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*. CNDH.
- OSLÉ, R. D. (1987). *Teoría de la "auctoritas"*. EUNSA.

- OSUNA FERNÁNDEZ LARGO, A. (2002). *Los derechos humanos: ámbitos y desarrollo*. San Esteban-Edibesa.
- OTERO, M. (1967). *Obras*. Recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar de Jesús Reyes Heróles. Porrúa.
- PÉREZ LUÑO, A. E. (1999). *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos.
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 2003.
- SALOMÓN DELGADO, L. E. (1992). *El Ombudsman*. Universidad de Guadalajara.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1988). *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Derecho.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, J. L., & MARTÍNEZ MARTÍNEZ, F. (2002). *Apuntes para la Historia del Juicio de Amparo* (pp. 279-280). UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa.
- TENA RAMÍREZ, F. (2005). Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de Octubre de 1814. En *Leyes Fundamentales de México (1808-1997)*. Porrúa.
- TENA RAMÍREZ, F. (2005). Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847. En *Leyes Fundamentales de México (1808-1997)*. Porrúa.
- TENA RAMÍREZ, F. (2005). Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su Legítima Independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821 de 5 de Febrero de 1857. En *Leyes Fundamentales de México (1808-1997)*. Porrúa.
- TRUEBA URBINA, A. (1971). *La primera Constitución político-social del mundo*. Porrúa, unhchr.ch. Recuperado de [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs19\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs19_sp.htm)
- VALDEZ ABASCAL, R. (1994). *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social. Una visión de la Modernización de México*. FCE.