

## REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Ricardo J. SEPÚLVEDA IGUÍNZ

SUMARIO: I. *Presentación.* II. *Las comisiones parlamentarias.* III. *Los derechos humanos.* IV. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos.* V. *Su función complementaria.* VI. *Un caso específico: el artículo 97 constitucional.* VII. *Conclusión.*

### I. PRESENTACIÓN

Por decreto del Ejecutivo, el 6 de junio de 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El decreto preveía la existencia de un organismo desconcentrado, parte de la Administración Pública Federal Centralizada, que se ocuparía por vez primera de la defensa de los derechos humanos en nuestro sistema.

Este acto, de incuestionable mérito, no hacía más que responder a un movimiento universal en favor de la protección de los derechos humanos. México se suma, pues, de esta manera, al resto de sistemas legales que prevén la existencia de organismos por la defensa de los derechos humanos. Hoy en día, un sistema legal que se jacte de estar actualizado, debe contemplar, si no la existencia de un organismo específico, *ad hoc*, al menos los medios de defensa extrajudiciales —efectivos— para hacer valer los derechos humanos fundamentales, frente a los actos violatorios de la autoridad.

La protección de los derechos humanos ha visto su mayor desarrollo en el Derecho Internacional. La acuñación del término se ha difundido más en los documentos que concluyen las innumerables asambleas multinacionales que han tratado el tema que en la terminología propia de nuestras asambleas constituyentes.<sup>1</sup> Esta presión internacional ha

<sup>1</sup> La Constitución de 1857 en su artículo 1o. se refiere a los *derechos del hombre*, como anteriores al Estado. El término *derechos humanos* es usado por vez primera en la reforma al artículo 102 inciso B.

captado a nuestro sistema y en la creación de este órgano administrativo se pretende encontrar la fórmula más efectiva de protección a los derechos humanos, es decir al hombre mismo.

El movimiento a que aludimos va teniendo alcances cada vez más amplios y, a la vez, adquiriendo mayor prestigio. Para algunos autores se ha convertido en un verdadero afán de protección de derechos, o en un "vicio" de crear instrumentos que protejan y garanticen la eficacia de esos otros organismos que, a su vez, fueron creados para proteger a los individuos, organismos que supervisan a otros organismos supervisores. Estamos frente a uno de los medios que la Doctrina ha sugerido para salvar la antigua dialéctica insuperable del Derecho Público: autoridad *vs* súbdito; Derecho *vs* Estado; soberanía *vs* limitación. Sin embargo, esta situación ha llegado a extremos en los que ya se puede hablar de la *ombudsmania* o del *hipergarantismo*, por el exceso de medios de protección.

De cualquier forma, como en nuestro sistema estas instituciones no han alcanzado tales magnitudes, por una parte, y por otra, es clarividente que debe reforzarse la protección de los derechos humanos, no hay por qué detenerse en este fenómeno de exceso, sino en las ventajas y características de las llamadas comisiones parlamentarias.

El 28 de enero de 1992 se publica la adición del inciso b) al artículo 102 constitucional. Con esto se asegura —con la rigidez de la Constitución— la existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de organismos similares en las entidades federativas. El Congreso de la Unión, en uso de la facultad que el mismo artículo 102 le concede, promulgó la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que es, a su vez, reglamentaria del mismo artículo. Queda sin efecto el decreto de 1990 y deja de existir el organismo desconcentrado. Con esto se sale al paso de las severas críticas que recibió la existencia de aquel inadecuado y frágil organismo, robusteciéndolo y otorgándole una naturaleza más afín a sus características propias.

Con estos antecedentes podemos intentar adentrarnos en las cuestiones más debatidas sobre este organismo: Su naturaleza jurídica específica; su autonomía del órgano al que controla; sus facultades y las limitaciones constitucionales impuestas a su actividad; y finalmente, su efectividad jurídica.

## II. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

Se remontan lejanos los antecedentes de las comisiones parlamentarias. Desde la antigua *polis* griega se contemplaba la existencia de organismos análogos. La necesidad de vigilar el desempeño de los recaudadores los llevó a proponer la existencia de funcionarios que recibieran las quejas de los ciudadanos. En Roma los *tribuni plebis* se constituían en organismos de protección de los derechos de los plebeyos, no frente a la autoridad en sí sino respecto a los patricios, pero sin dejar de ser un organismo de defensoría. Los juicios de visita y de residencia a los que se sometía a los funcionarios públicos durante la Colonia, tenían la misma finalidad, incluso el virrey era susceptible de ser sometido a este procedimiento de control: Las denuncias podían ser públicas y cualquier ciudadano tenía este derecho. Desde que la autoridad es autoridad y el súbdito, súbdito, ha sido necesario controlar la actuación de la autoridad.

El Derecho comparado ha sido artífice de innumerables fórmulas en defensa de los derechos fundamentales del hombre. La institución sueca del ombudsman ha marcado las características y rasgos fundamentales de estas comisiones parlamentarias. En España está prevista la existencia del defensor del pueblo, con facultades muy semejantes: en Estados Unidos de Norteamérica actúa el llamado *executive ombudsman*, etcétera, y aunque en realidad todos estos organismos persiguen la misma finalidad, varían en cuanto a sus características, facultades y parámetros de acción. Estas diferencias son las que buscaremos analizar para descubrir las verdaderamente adecuadas y propias, y las más eficaces, haciendo después un análisis comparativo con nuestra Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Las comisiones parlamentarias reciben esta denominación —parlamentarias— porque, en su origen, han dependido del órgano legislativo, y realizan una función de control frente a los actos del Ejecutivo. Esta imparcialidad frente al órgano que controlan, es indispensable para dar peso y fuerza a sus decisiones.

Cabe mencionar que en algunas legislaciones —por ejemplo en Venezuela— el órgano protector de los derechos humanos depende del Ejecutivo. Así ocurre en nuestro sistema, donde la CNDH es un organismo descentralizado que, aunque creado por ley del Congreso, forma parte de la Administración Pública Federal Descentralizada,<sup>2</sup>

<sup>2</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública señala en su artículo 45 que los

y es por lo tanto el Ejecutivo quien ejerce, en los términos de la ley aplicable, el control debido sobre esta dependencia. Obviamente el paso que se dio, de ser un organismo desconcentrado, sin personalidad jurídica, ni patrimonio propio, al de existir como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, es sumamente adecuado; no obstante, señalamos la dependencia del órgano administrativo para un posterior análisis de las consecuencias que acarrea esta incorrecta ubicación.

Las comisiones parlamentarias han surgido para defender al súbdito contra los actos del órgano administrativo, y no frente a todos los actos de autoridad, porque la mayor parte de estos agravios proceden, al decir de Soderman, de ese órgano, donde el partidismo político y el crecimiento burocrático afectan la imparcialidad de su actuación.<sup>3</sup>

Hemos advertido la gran variedad que existe en cuanto a las características que tienen estos organismos, sin embargo es necesario detenernos en exponer los límites de esta necesaria flexibilidad, haciendo hincapié en la estructura esencial que les es propia, amén de no perder su capacidad de defensa.<sup>4</sup>

Primeramente hemos de señalar que las comisiones parlamentarias dependen del órgano legislativo. Venezuela es una excepción, lo es también nuestra legislación, pero la regla general es que se pretenda una formal independencia del órgano administrativo. La misma naturaleza de la función del órgano es la que nos ilustra sobre cuál debe ser su ubicación en el entramado gubernamental, por ese motivo pasaremos primero a este análisis, prometiendo volver posteriormente al problema de la autonomía del órgano.

Comenzaremos por preguntarnos qué naturaleza jurídica tiene el acto que realiza una comisión parlamentaria al ejercer la defensa de

organismos descentralizados serán creados por ley del Congreso o decreto del Ejecutivo, independientemente de la estructura legal que adopten.

<sup>3</sup> SODERMAN, Jacob, *Ombudsmantelskich Parlamentario de Finlandia*. Conferencia dictada en Madrid, mayo de 1992. No editada.

<sup>4</sup> Nos es útil incluir la descripción del ombudsman: "Es el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo, o por ambos, los cuales, con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar reclamaciones por la afectación de derechos e intereses legítimos, e inclusive los fundamentales, de los gobernados, consagrados constitucionalmente, de manera esencial respecto de los actos u omisiones de autoridades administrativas, no sólo por infracciones de legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto". (FIX-ZAMUDIO, Héctor.)

los derechos humanos, es decir, desde el punto de vista material y formal qué especie de acto es.<sup>5</sup> Para simplificar el análisis comenzaremos por referirnos al aspecto formal del acto. Recordemos que el aspecto formal se refiere al órgano que realiza el acto, por lo tanto, si la comisión en cuestión es un órgano dependiente del Legislativo, su acto será formalmente legislativo, y si, en cambio, dependiera del órgano administrativo, como es nuestro caso, su acto debe considerarse como administrativo. No mencionamos al órgano jurisdiccional porque no conocemos ningún caso en que el órgano protector dependa de él.

Así como el análisis formal no ofrece mayor complejidad, el estudio intrínseco es menos llevadero: ¿Qué efectos produce la recomendación —no vinculatoria— emitida por el órgano defensor? Hemos tenido que adelantarnos al afirmar que las recomendaciones emitidas por la comisión parlamentaria no tienen efectos vinculatorios, pero nos es indispensable para continuar con esta reflexión. Continuaremos preguntándonos si es o no un acto jurídico. La respuesta dependerá de que produzca o no efectos de derecho. En caso negativo habría que hablar de acto material,<sup>6</sup> y zanjar la discusión definitivamente, pues en este supuesto el único criterio de distinción sería el aspecto formal. El punto neurálgico está precisamente en la falta de facultad coactiva para hacer cumplir sus determinaciones, lo que hace dudar de si realmente es un acto jurídico de autoridad, como lo son todos aquellos con los que se exteriorizan las funciones del Estado, en los que se manifiesta el *imperium* del Estado que obliga a cumplir.

Ahora bien, los actos son jurídicos cuando condicionan la aplicación de una norma jurídica que hasta entonces sólo existe como supuesto. La coacción es una consecuencia sólo del incumplimiento, pero no un dato real de la norma. Del hecho de que la comisión referida no tenga la mentada facultad coactiva, no se infiere que sus actos no sean jurídicos, dado que de sus recomendaciones (fase terminal de su actuación) sí proceden algunas consecuencias de Derecho, como son: el poder hacer público el desacato, servir de precedente para vigorizar el nivel de la próxima sanción, poder proceder a una denuncia ante las auto-

<sup>5</sup> Para mayor abundamiento sobre los criterios de distinción material y formal respecto a los actos de autoridad, cfr. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1986, pp. 26-37.

<sup>6</sup> Los actos materiales aunque se incluyen dentro de los actos de autoridad, e inclusive ocupan un amplio sector de la actividad gubernamental, no son actos jurídicos. Cfr. FRAGA, Gabino, *ob. cit.*, p. 230.

ridades judiciales, etcétera; todo esto nos hace rematar que las recomendaciones que dicta el órgano son actos jurídicos.

Aún queda por preguntar qué naturaleza tienen estos actos jurídicos. Dados los efectos —singulares— habría que descartar la naturaleza legislativa. Nos queda por descifrar si son administrativos o jurisdiccionales. Los actos jurisdiccionales producen efectos singulares, dirimen un conflicto —jurídico— y no pueden ser modificados por ley. La "sentencia" es el acto típico jurisdiccional. Los actos administrativos operan en obediencia a una ley, producen efectos singulares, concretos, no permanentes, y tampoco pueden ser modificados por ley posterior. El punto de divergencia entre ambos está en el conflicto jurídico que sirve de precedente al acto. Cuando la comisión parlamentaria actúa, es precisamente porque hay un conflicto jurídico previo, que además pretende dirimirse con la intervención del órgano. Sin embargo, tal parece que aunque los términos de la recomendación que emite el órgano pretenden definir el derecho y dirimir el conflicto, esto no se logra, porque si la recomendación se acata, surte efectos, y por lo tanto se dirime el conflicto, no es por la fuerza del acto, sino por la buena disposición de la autoridad que obedece. Al carecer de fuerza propia para definir el derecho y dirimir el conflicto, la recomendación de una comisión parlamentaria no es un acto de naturaleza jurisdiccional. Por exclusión, los actos de la comisión son actos administrativos. Y la comisión —materialmente considerada—, es un órgano administrativo.

Nos gustaría detenernos un poco más en esta paradójica situación: Resulta que el órgano creado para obtener una defensoría de los derechos humanos frente a la autoridad administrativa, es un órgano formalmente administrativo, materialmente administrativo, y que realiza actos administrativos. No nos parece que se consiga la imparcialidad y autonomía buscada si no se le hace depender formalmente del órgano legislativo.

Con lo anterior queda argumentada la defensa en favor de comisiones parlamentarias que lo sean así formalmente.

Continuemos con las características vertebrales.

*En segundo lugar*, las decisiones de las comisiones parlamentarias no tienen fuerza vinculativa, o dicho de otra forma, las comisiones no tienen facultades decisorias; preferimos la primera expresión porque en realidad sí emiten decisiones, aun cuando éstas no puedan ser impuestas por la vía coactiva. Una recomendación —tal es la termino-

logía normalmente utilizada— que pone fin a una averiguación por parte de la comisión puede ser acatada por la autoridad responsable involucrada. De ser así, no resaltaría la falta de fuerza en el dictamen; pero de la misma manera puede no hacerlo, y en este supuesto la ley no da mayores consecuencias al incumplimiento, con lo que no hay efecto vinculatorio para las partes.

La realidad es que estos órganos y sus decisiones, en el Derecho Comparado, no tienen fuerza vinculativa, y por lo mismo, no cabe hablar de desjudicialización<sup>7</sup> del órgano, porque nunca ha sido juez. Su actuación ha sido denominada, mejor, como actos de justicia conciliatoria intraprocesal. Y así, la ley prevé que una de sus primeras normas de actuación ha de ser la de buscar la conciliación entre los órganos.

¿Cuál será la razón por la que estos órganos han cundido universalmente, si frente a ellos existen los órganos judiciales, quienes además de las mismas características poseen también fuerza vinculativa para imponer sus determinaciones? ¿Será que efectivamente el órgano jurisdiccional está empeñadamente desprestigiado, y se requiere de un órgano de novedad para restablecer la hegemonía de los derechos establecidos en ley? Este punto, de reflexión práctica, será materia de la última de nuestras ponderaciones.

*En tercer lugar*, si bien no goza de fuerza vinculativa, sí se puede hablar de una cierta facultad coactiva, dispersa en distintas manifestaciones de impacto o fuerza, ya sea directa o indirecta.<sup>8</sup> Esta fuerza coactiva no es el sostén en las decisiones del órgano, pero indiscutiblemente colabora con su eficacia.

Dentro de estas manifestaciones caben las llamadas de impacto directo, que tienen como objetivo forzar a la autoridad, dentro del procedimiento o una vez concluido éste, para que cumpla con alguna de las fases procedimentales, o bien, reconsidere las consecuencias de su desacato: éstas son, por ejemplo, multas, comparecencias, aumentar el nivel de la sanción en caso de reincidencia, presentar el asunto ante los tribunales, o la que es la de mayor trascendencia, la destitución del funcionario responsable.

<sup>7</sup> SODERMAN, Jacob, *ob. cit.*

<sup>8</sup> La diferencia entre ambas estriba en la relación que guardan con el objeto mismo de la recomendación. Las acciones de impacto indirecto se convierten en amenazas futuras, en cambio los instrumentos de impacto directo fuerzan una acción en el presente.

Como facultad de impacto indirecto tiene fundamentalmente la de hacer públicas sus recomendaciones. El manejo de la opinión pública es quizá —hoy por hoy— el instrumento coactivo de mayor fuerza para estos órganos.

De sistema en sistema se ingenian mejores y más adecuados métodos de impacto o fuerza, para revestir a estos órganos; sin embargo, repetimos que por sí solos no bastan para que una Comisión de Derechos Humanos logre su objetivo. Es necesario hablar de la *auctoritas* o el prestigio de la Institución.

Si no gozan de facultad coactiva ¿de dónde procede su fuerza de imposición? Los sistemas legislativos cuidan minuciosamente la *auctoritas* de la comisión. Es éste el cuarto rasgo o característica. La *auctoritas* se identifica con la fuerza moral. Para reducir el punto de análisis, podríamos decir que la *auctoritas* es toda aquella fuente de autoridad distinta a la coacción. Por este motivo la accesibilidad —el fácil acceso— es una razón de prestigio o *auctoritas* para la comisión, aunque no sea precisamente una cualidad moral. Son, además, parte de esta *auctoritas*: la imparcialidad política, la publicidad de sus actuaciones, la eficiencia de su desempeño, la gratuidad de su actuación.

Complementa lo anterior el que los miembros de la comisión sean juristas de probada categoría.

Así como la estructura de la comisión debe darle, por sí, este prestigio, es fácil de colegir que la calidad con la que se desempeñe irá en favor o en detrimento del prestigio original.

Para un individuo al que se le presenta la posibilidad de hacer valer sus derechos frente a la autoridad jurisdiccional, o frente a una comisión de defensa, si la segunda le evita los inconvenientes del litigio, gastos, la tensión y los riesgos del mismo, no dudará en, al menos, comenzar por acudir a esta última. Máxime si lo actuado frente a ella no prejuzga ningún procedimiento judicial posterior. Ya se ve que la *auctoritas* es un dato de mayor importancia que la que quizá se le atribuye.

Finalmente, como quinta característica, se da la opción a que el órgano actúe a petición de parte o de oficio. Se descubre un punto más que lo distingue del órgano jurisdiccional, el que —salvo excepciones— actúa sólo a petición de parte agraviada, más aún cuando se trata de procesos de justicia constitucional, como son las violaciones a los derechos humanos.

Son estas las cinco características fundamentales de las comisiones parlamentarias, que nos servirán posteriormente para analizar la estructura de nuestra Comisión Nacional de Derechos Humanos y poder emitir un juicio valorativo sobre el modo como está legislada en la Constitución y en la ley reglamentaria.

Apartándonos de lo que son las características, nos corresponde indagar cuál es la materia de actuación de estas comisiones. Hemos dicho que actúan en defensa de los derechos humanos, pero cabe preguntar frente a quién, es decir, cuando éstos —los derechos de la persona— son violados por quién y en qué circunstancias.

Dada su posición complementaria, parajudicial, interviene frente a los actos administrativos que violan los derechos humanos.

Esto debe entenderse en sentido amplio, es decir, actos formales y materialmente administrativos. Se excluyen, por ende, los actos legislativos, independientemente de quien los emita, o los actos jurisdiccionales.

Sin embargo, la duda es si se excluyen también, por ejemplo, los actos administrativos realizados por el órgano legislativo o por el órgano judicial. Si nos atenemos al texto de nuestra Constitución, no quedan excluidos, pues expresamente se señala que los órganos protectores de los derechos humanos son competentes para conocer de actos de naturaleza administrativa *provenientes de cualquier autoridad*, luego puede ser el órgano administrativo o el judicial.

Con todo, la cuestión no es tan sencilla, porque inmediatamente añade: "Con excepción de los del Poder Judicial de la Federación", con lo que hemos de entender que los actos formalmente judiciales y materialmente administrativos no son de la competencia de la comisión. El artículo 7o. de la ley reglamentaria confirma lo anterior, exceptuando los actos del órgano judicial federal.

Con lo anterior, no se sabe en nuestra legislación cuál es el criterio a seguir para definir al autor de la violación: el formal o el material.

Obviamente no quedan comprendidos los actos del Constituyente, ni los de los particulares, pues ni uno ni otros son autoridades, y como ya se ha establecido, la comisión actúa frente a actos administrativos emitidos por la autoridad administrativa.

Es cierto, sin embargo, que algunas legislaciones han creado órganos para la protección de los derechos humanos frente a actos incluso

de los particulares;<sup>9</sup> patentemente estos órganos son de naturaleza distinta y aunque muy meritorios nada tienen que ver con las comisiones parlamentarias, órganos de defensa de los derechos humanos u ombudsman.

### III. LOS DERECHOS HUMANOS

Prosiguiendo nuestro análisis, nos corresponde preguntarnos qué se debe entender por derechos humanos, pues tal es la terminología utilizada por nuestra legislación.

Raramente, es más arduo esclarecer —hoy— este concepto que quizá otros de mayor especialización científica. Resulta que aunque todos aceptan la existencia de los derechos humanos, en su enumeración o en el modo de salir a su defensa, no hay tal concordia. Más aún, no hay en esta civilización enemigos ideológicos de la persona humana, lo que sí abunda son ignorantes prácticos, desconocedores de los llamados derechos fundamentales del hombre, e incapaces de argumentar ni en pro ni en contra.

Afortunadamente, es larga la evolución que este concepto ha tenido, y no son escasas las afrentas que se le han inferido, desde los gnósticos espiritualistas, hasta los regímenes totalitarios materialistas. En fin, que es ahora tiempo de procurar, no sólo establecer órganos suficientemente dotados de facultades para defender a la persona humana, sino promover una conciencia a favor de la persona y de todos sus derechos.

La mayor parte de las legislaciones no hacen un intento por definir los derechos humanos, sino que los identifican con los derechos —legales— que la Constitución otorga a los individuos, y que suponen un límite a la actuación de la autoridad. Con esto vienen a coincidir los derechos humanos con los derechos reconocidos en ley, cuestión que nos parece altamente delicada.

Nuestra legislación federal, ante el silencio de la Constitución, trata de precisar el término, más que atendiendo al *quid*, esto es a la naturaleza intrínseca, refiriéndose al *quod*, es decir el modo o forma en que se perjudican esos derechos.<sup>10</sup> Hay una violación a los derechos

humanos no sólo porque se deje de cumplir una ley, sino porque se cumpla con irracionalidad o con retraso. De esta manera, si una autoridad afecta a un particular por "irracionalidad", o por "retraso evidente", entonces una Comisión de Derechos Humanos es competente para conocer del asunto; y no lo sería, por no estar atentando contra el principio de legalidad, un órgano judicial. En cambio, si lo que existe es, por ejemplo, incompetencia, o la ausencia de un elemento del acto, entonces corresponde al órgano judicial intervenir, pero también a la Comisión de Derechos Humanos, pues aunque lo que se contraría es el principio de legalidad, de cualquier manera es un atentado contra los derechos humanos. Como se aprecia, la intervención de las comisiones parlamentarias es mucho más amplia que la del órgano judicial. Esta diferencia es la que provoca que la Comisión de Derechos Humanos pueda intervenir de oficio.

Decíamos que identificar derechos humanos con derechos reconocidos en la Constitución es, al menos, una audacia demasiado optimista, porque sería tanto como suponer que efectivamente la Constitución contiene, de la manera correcta, todos los derechos que al hombre, en cuanto a su naturaleza, le corresponden. La experiencia misma, el carácter histórico-político de toda Constitución, no nos permiten esa ingenuidad.

El Reglamento de la CNDH da como definición de éstos "aquellos derechos inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano". La definición nos parece válida. Es llamativo que después de ser tan categórico en definirlos, no haya ordenamiento que trate de enumerarlos. En principio, si son de todos los hombres, y derivan de su naturaleza, deben tener una aceptación universal, luego no debe ser tan dificultoso tratar de enlistarlos. Lo que sucede, nos parece, es que, aunque existe el benemérito deseo de defender a la persona de la manera más integral, y por lo tanto abarcando toda su fisonomía existencial, en realidad un órgano de éstos no puede ampliar su campo de conocimiento más allá de lo que el Derecho mismo le da como fundamento. Lo que es lo mismo decir que para la Comisión de Derechos Humanos no hay más derechos que los reconocidos en la ley, y por lo tanto está por demás enumerarlos o intentar clasificarlos.

modo como se verificó la violación, independientemente de cuál sea el derecho afectado, o el agravio causado.

<sup>9</sup> La Procuraduría de Protección al Consumidor o la Defensoría de los Derechos Universitarios creada en 1985, son ejemplos de organismos de esta clase.

<sup>10</sup> De esta forma se distingue la competencia de uno u otro órgano, según el

Expliquémoslo de otra manera: Si una autoridad, en uso de sus facultades, realiza un acto, y éste es conforme al derecho legislado, en nuestro Estado moderno no hay fundamento constitucional para dejar sin validez ese acto. Obviamente puede revocarse, pero la revocación es ya un acto distinto, no una anulación del acto viciado, y procede por razones extrínsecas al acto en cuestión.

A pesar de los inconvenientes que pueden encontrarse a esta falta de delimitación, es oportuno hacer ver su aspecto positivo, pues entonces, al no haber una clara diferencia entre derechos humanos y derechos legales, la legislación tiene la imperiosa necesidad de reflejar y proteger al hombre tal como éste es según su naturaleza. Lo que es lo mismo: los derechos humanos deben estar contenidos en la legislación positiva.<sup>11</sup>

En algunas legislaciones se ha intentado ampliar este concepto —el de los derechos protegidos— más allá de las garantías constitucionales, queriendo incluir los derechos reconocidos a nivel internacional.<sup>12</sup> Aunque plausible, en el caso de nuestro Derecho es inadmisibles porque los tratados internacionales sólo producen efectos jurídicos a nivel interno cuando concuerdan con lo que la Constitución establece: un derecho reconocido en una convención internacional pero desconocido por nuestra Constitución, no puede ser fundamento para alegar la ilegalidad o cualquier otra forma de violación por parte de la autoridad.

La peculiar naturaleza de los actos emitidos por las comisiones parlamentarias, su falta de carácter vinculatorio y la reducida importancia práctica-jurídica, hacen que muchas de las argumentaciones expuestas operen con flexibilidad, y merezcan ser paliadas.

Aceptando, sin embargo, que efectivamente los derechos humanos coinciden con las garantías individuales,<sup>13</sup> habría que concluir que

<sup>11</sup> Nos parece oportuno traer a colación una aportación sobre esta distinción: "Inferimos que los artículos 20. a 29 de la sección 1, no designan los derechos del hombre, sino las garantías que la misma Constitución acuerda para hacer efectivos aquellos." LOZANO, José María, *Estudios de Derecho Constitucional*, 3a. ed., México, 1980, Ed. Porrúa, p. 125.

<sup>12</sup> El Proyecto de Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, incluía en su artículo 30. los derechos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como los contenidos en tratados, convenciones y acuerdos internacionales en los que el Gobierno Federal forme parte.

<sup>13</sup> Jorge Carpizo nos aporta un primer elemento de distinción precisa entre ambos conceptos: "Mientras que los derechos humanos son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas", *La Constitución Mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, p. 154.

durante una suspensión de garantías individuales por parte del Ejecutivo, no podrían afectarse los derechos humanos, al menos en cuanto a los derechos suspendidos, y ni la autoridad judicial, ni la comisión parlamentaria podría atender las instancias de parte presuntamente agraviada. No deja de ser peculiar la situación que mencionamos, que se podría llamar de derechos humanos suspendidos, pues como ya lo dijimos en alguna parte, los derechos humanos derivan de la naturaleza humana, lo son siempre, no son obra de concesión, y sin embargo el Ejecutivo puede, con aprobación del Congreso, y llenando lo establecido por la Constitución, hacer inoperante a la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante una situación de emergencia.

Una vez expuesto lo anterior, pasaremos a analizar nuestra Comisión Nacional de Derechos Humanos.

#### IV. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Nuestras líneas maestras se encuentran en el artículo 102 constitucional, inciso B).

El término utilizado por nuestra Constitución es el de *organismos protectores de los derechos humanos*, para referirse a los órganos que desarrollarán esta función. Se utiliza por primera vez en nuestra Constitución el término derechos humanos, aunque no se especifica su significado (ya hemos expuesto nuestra opinión al respecto). La Constitución tampoco define qué naturaleza han de tener estos órganos, dejando a cada una de las legislaturas la tarea de buscar su mejor estructura.

Un límite que la Constitución señala es que las recomendaciones que dicte el órgano han de ser autónomas; el sentido de esto no es el de que las dicte por sí mismo —el órgano— pues eso es incuestionable, sino que el órgano ha de gozar de autonomía respecto a los órganos primarios de poder. El cómo conseguirlo no lo concreta nuestra Constitución, ni tampoco define cuál ha de ser el grado de autonomía, porque mientras no surja como un cuarto poder, algo de dependencia existirá.

Continúa el artículo 102 diciendo que estos organismos actúan en contra de violaciones administrativas. Se deduce que ni los actos legislativos, ni los jurisdiccionales —ni mucho menos los actuados por particulares— son de su competencia. La duda cabe en tratándose de

violaciones administrativas llevadas a cabo por el Congreso de la Unión, por ejemplo. Nuestra opinión quedó expuesta al hablar de la naturaleza propia de los actos que realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en donde concluimos que deben quedar comprendidos, aunque por expresa disposición constitucional y legislativa se exceptúan los del órgano judicial federal.

Sin embargo, no todas las violaciones administrativas proceden; la Constitución exceptúa las ocurridas en tres materias: a) Asuntos jurisdiccionales; b) asuntos laborales; c) asuntos electorales.

Respecto a la primera limitación, nos parece totalmente lógica porque lo que precisamente se trata de evitar es crear otra instancia jurisdiccional, y dado que sus resoluciones no tienen carácter obligatorio, es absurdo que se le dé intervención en asuntos jurisdiccionales de fondo.

Respecto a la materia laboral, se sobreentiende que los organismos creados por ley: Procuraduría de la Defensa del Trabajo y las Juntas de Conciliación y Arbitraje cumplen esta función, por lo que sería dificultar más la solución, por avenencia, de los conflictos laborales.

Donde no se encuentra la misma claridad es en relegar los asuntos electorales. ¿Qué no es la materia electoral un campo donde las reclamaciones, por violaciones a los derechos humanos, más se presentan? Es innegable que sí; luego por qué no hacer intervenir a la Comisión de Derechos Humanos. La razón no tiene fundamento lógico-jurídico, no puede argumentarse que la Suprema Corte de Justicia ya tiene esa facultad otorgada en el artículo 97 párrafo 3o., porque este supuesto es cuando se duda de la legitimidad de *todo* el proceso electoral, no de una violación concreta. Ni siquiera la existencia del Tribunal Federal Electoral<sup>14</sup> puede ser argumento, pues la existencia de tribunales administrativos no excluye la intervención de una comisión parlamentaria, como no sucede en todas las demás ramas donde nuestra legislación ha creado un tribunal administrativo. Además, este tribunal electoral no es la última instancia en los asuntos electorales, por lo que con mayor razón debe darse cabida a la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

<sup>14</sup> El artículo 41 constitucional define al Tribunal Federal Electoral como un tribunal autónomo, órgano jurisdiccional en materia electoral. Sus determinaciones, atendiendo a lo establecido por el artículo 60 de la Constitución, pueden ser modificadas por los respectivos Colegios Electorales.

Pueden argumentarse razones de otra índole: políticas, prácticas, etcétera, las que muy probablemente sean de suficiente peso, pero que no nos corresponde por ahora analizar; y dejando asentado lo anterior, continuamos con lo que la Constitución establece.<sup>15</sup>

La Constitución no señala la naturaleza concreta que han de tener estos organismos, es decir, se dice que corresponde a una ley —federal y local, cada una en su ámbito— crear estos órganos, pero no detalla más su naturaleza, lo que a nuestro gusto convendría, para asegurar más su autonomía. Es más, en tratándose de la Comisión Nacional, la Constitución tampoco prevé el modo de designación del Presidente de la misma, por lo que debe aplicarse la fracción III del artículo 89 constitucional, la que establece que a falta de reglamentación constitucional se debe aplicar la ley. Corresponde, por tanto, a la ley señalar este procedimiento. El inconveniente es que el legislador ordinario podría afectar la autonomía característica esencial de este órgano, al no tener limitación en la Constitución. En todo el artículo 102, inciso B), no se habla siquiera de esta autonomía, en todo caso, se establece que las decisiones deben ser autónomas, que quiere decir tomadas por ella misma, cosa por demás evidente, pues sus decisiones son suyas, y a nadie se le ocurre que deban ser ratificadas por otro órgano; sin embargo, a nivel constitucional no se salvaguarda la autonomía que radica fundamentalmente en dos aspectos: el nombramiento o designación y las causas de remoción. Repetimos que no es la Constitución la que regula estos elementos. Ya veremos cómo lo hace la ley.

Establece nuestro texto constitucional que las recomendaciones emitidas por la Comisión no son vinculatorias, es decir, no modifican el acto violatorio. De esta manera evita la Constitución crear una instancia jurisdiccional más. En este punto algunas legislaciones han revestido a la Comisión de mayores facultades, entre ellas la de dejar sin efectos el acto, además de poder destituir al funcionario. Esta regulación implica otorgar facultades para crear situaciones jurídicas individuales, resolviendo un conflicto, por lo que se les da el carácter de órganos judiciales. Sin embargo, esta posibilidad de dejar sin efectos el acto sólo procede cuando la violación es *flagrante*, es decir, que no requiere de una interpretación judicial, por lo que el acto es administrativo, de mera ejecución, y no jurisdiccional. En nuestro punto

<sup>15</sup> "La evolución hacia una verdadera jurisdicción especializada se advierte en la creación del Tribunal Federal Electoral, en las reformas constitucionales de agosto de 1990." (FIX ZAMUDIO, Héctor.)

de vista esta diferencia no se sostiene, el acto sigue siendo jurisdiccional, pues el punto de distinción entre los actos administrativos y jurisdiccionales —ambos de ejecución— no son los efectos que producen, sino el antecedente, es decir el conflicto jurídico que resuelven. En el caso que analizamos existe el conflicto y por tanto es un acto jurisdiccional. Esto no es óbice para que nos adhiramos a que en algunos casos esta Comisión pueda efectivamente realizar actos jurisdiccionales con ciertos límites.

El artículo 102 inciso b), en este punto es concorde con el artículo 49, pues la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano administrativo, que realiza actos administrativos, tuvo cuidado el Constituyente Permanente de respetar el principio de división de órganos de poder.

Finalmente, añade la Constitución otro adjetivo, y es que las recomendaciones son públicas. Con esto pretende dotar de fuerza a estos órganos. Los funcionarios buscarán siempre la buena opinión pública, presupuesto del prestigio político. Es en verdad una de las razones por las que hasta ahora más impacto han tenido las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional.

Hasta aquí las líneas fundamentales que la Constitución le señala a la Ley Reglamentaria del artículo 102, la que a su vez, por el principio de reserva de ley debe abarcar en su regulación todos los aspectos relativos, a fin de que el Reglamento que expida el Ejecutivo no exceda los límites de su particular naturaleza.

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a la que llamaremos "la Ley" llanamente, conceptúa a la Comisión como un organismo descentralizado, así lo declara el artículo 2, y por lo tanto se le aplica la legislación relativa a estos organismos, la Ley Federal de Entidades Paraestatales principalmente. Como advertimos anteriormente, resultaba un despropósito revestir a la Comisión de la naturaleza de un organismo desconcentrado, porque además de que su autonomía es sólo territorial, de ninguna manera jurídica, su creación era obra exclusiva del Ejecutivo, lo mismo que su modificación o incluso su extinción. El que ahora sea un organismo descentralizado mejora la situación; no lo abstrae de la administración pública, pero le da personalidad jurídica propia: aun así, atendiendo a lo establecido por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en cuanto al objeto de estos organismos, nos parece que no es ésta la naturaleza que le corresponde. El artículo 14 de la Ley Federal de Entidades

Paraestatales señala, en sus tres fracciones, que los organismos descentralizados tendrán por objeto: prestar un servicio público, actuar en una de las áreas estratégicas o prioritarias definidas por la Constitución o por el Congreso Federal, o bien, favorecer la obtención de recursos para fines de asistencia. Como se ve, la Comisión no cabe exactamente en ninguno de estos supuestos, con lo que formalmente es un organismo descentralizado, pues ha sido creado por Ley del Congreso, pero no contiene alguno de los objetos que la misma Ley prevé.<sup>16</sup>

El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, le corresponde al Ejecutivo, con aprobación del Senado, situación similar a lo establecido para los ministros de la SCJ, sin embargo el cargo de Presidente no es vitalicio,<sup>17</sup> y sólo es renovable por dos periodos. Para su destitución se aplica lo establecido en el Título IV de la Constitución y su Ley Reglamentaria. Con lo anterior consideramos que la autonomía sigue siendo parcial. Sería de desear que se añadiera a la fracción III del artículo 89 al Presidente de la Comisión para darle mayor fijeza a la autonomía.

Es llamativo que el artículo 23 de la Ley exija a los visitadores tener título de licenciado en Derecho, y al menos tres años de ejercicio, y no lo haga, en el artículo 9o., para el presidente. Tengamos presente que los derechos humanos se identifican fácticamente con los derechos reconocidos en ley, luego el presidente ha de ser un perito en Derecho.

En el listado de facultades que el artículo 6o. concede a la Comisión, se señala la de proponer modificaciones legislativas o nuevas prácticas administrativas, que redunden en la mejor protección de los derechos humanos. De hecho así ha sucedido;<sup>18</sup> sin embargo, en atención a su función, a su prestigio y mayor impacto ¿no cabría otorgarle facultad de iniciativa de ley, tal como la tiene el Ejecutivo? Siendo la Comisión un órgano de control de la legalidad, y al no tener fuerza vinculato-

<sup>16</sup> En nuestra legislación administrativa, el criterio material para distinguir a los organismos descentralizados no ha sido generalmente relevante, si lo es en cambio el aspecto formal, que la Ley creadora cuida de dejar bien claro.

<sup>17</sup> En el Estado de Guerrero el Presidente tiene el carácter de inamovible hasta su jubilación, y sólo puede ser destituido por causas de responsabilidad (artículo 13 de la ley respectiva).

<sup>18</sup> Puede destacarse el anteproyecto de reformas legislativas que formuló la Comisión con la asesoría de destacados juristas mexicanos, y que sirvió de base para las posteriores reformas a los Códigos Federal y Distrital de Procedimientos Penales que entraron en vigor en 1991.

ria, nos parece razonable que se le otorgue esta facultad. Añádese a lo anterior la inopinable autonomía que ganaría frente a los demás órganos.

Anualmente, el presidente de la Comisión debe enviar un informe de las actividades de la Comisión. Este informe debe dirigirse tanto al Congreso de la Unión como al órgano ejecutivo. Con esto se resalta la dependencia dual que tiene este órgano.

La Ley, preocupada de facilitar la actuación de la Comisión, señala en su artículo 58 que la tramitación del recurso de inconformidad será *breve y sencilla*, las denuncias (artículo 25) se pueden presentar directa o indirectamente, incluso por menores de edad. El plazo de prescripción es de un año. La denuncia —siendo urgente— puede presentarse por teléfono, o por fax, siempre y cuando se suscriba y se ratifique posteriormente. Con todos estos rasgos se busca dar ese tono de informalidad, o de facilidad, que le es propio a este tipo de órganos, y que los distingue ostensiblemente de los órganos jurisdiccionales.

Mucho se ha divulgado la originalidad que supone, en la conformación de estos órganos, la existencia de un Consejo, que tiene facultades de asesoría, consulta, supervisión, pero fundamentalmente pretende dar prestigio a la Comisión, por la calidad insigne de sus miembros. Corresponde a este Consejo aprobar el Reglamento interno. El nombramiento de consejero recae en el Presidente de la República con aprobación del Senado. De esta forma sirve de contrapeso a la fuerza que puede llegar a adquirir el Presidente de la misma. Es un órgano de consulta obligatoria (artículo 19 fracción IV de la Ley).

Para concluir este análisis de la regulación, tanto constitucional como legislativa, queremos señalar un peculiar caso de concurrencia establecido por la ley. En principio el campo de actuación de la Comisión Nacional no coincide con el de las comisiones locales, en último término la competencia se define según el órgano que realiza la violación y la disposición legislativa que se está malaplicando; si es federal le corresponde tramitarlo a la Comisión nacional, si es local a las comisiones estatales. Durante el tiempo que no existan comisiones locales, la Comisión nacional puede avocarse a conocer estos asuntos, una vez creado este órgano estatal, debe entenderse que la Comisión nacional es incompetente (artículo 2o, Transitorio), salvo que la Comisión considere que el asunto es importante, porque entonces es com-

petente y puede *atraer* ese asunto. Se da así un caso de concurrencia en el que conocen ambas comisiones, en asuntos que son de materia local.

Son estos los rasgos legislativos que, para nuestros efectos, interesa resaltar y pasaremos a adentrarnos en las características y la importancia de la función que los organismos protectores de los derechos humanos realizan.

## V. SU FUNCIÓN COMPLEMENTARIA

Ya se ha hecho suficiente alusión a que la Comisión de Derechos Humanos no es un órgano judicial de mayor instancia, ni sus actos tienen fuerza vinculatoria, ni pretende ser un cuarto poder constitucional. Su función es complementaria a la que realiza, como controlador de la legalidad, el órgano jurisdiccional.

En la crítica más severa a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se yergue la figura del amparo, la que, se dice, es suficientemente valiosa como para no bastarse a sí misma, y ser el principal instrumento de control constitucional y legal. ¿Para qué crear otro órgano que realice la misma función? Más lógico parecería invertir todo este esfuerzo en revitalizar los instrumentos ya existentes, que de otra forma amenazan perder prestigio y credibilidad.

La experiencia en el Derecho Comparado, y ya también en el nuestro, manifiesta que se trata de funciones diversas, la jurisdiccional y la de la Comisión, y por lo tanto complementarias. No tanto por defecto de las anteriores, sino por la evolución que ha ido teniendo el órgano administrativo, que día a día amplía sus campos de acción y sus facultades discrecionales. En defensa de los instrumentos judiciales hay que decir, que no es por defecto de ellos, sino por circunstancias supervenientes, por las que se justifica la existencia de la Comisión de Derechos Humanos.

No es que hasta ahora nos importen los derechos humanos, o que hayan surgido otros, simplemente es que las facultades del órgano administrativo, y por lo tanto su intervención, han crecido enormemente.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> "Este fenómeno responde a una necesidad del Estado Social de Derecho, en el cual se observa un crecimiento desorbitado de la Administración Pública". Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor "La Justicia Constitucional", en *Estudios Jurídicos en torno a la*

En todo el sistema constitucional la actividad del órgano administrativo queda bajo la vigilancia del órgano judicial. La única excepción a lo anterior son las llamadas facultades discrecionales, que por no estar bajo el principio de legalidad, no están tampoco sometidas al control constitucional. Los actos que realiza el órgano administrativo en uso de estas facultades, si quedan en cambio sometidos al control de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Al efecto el artículo 44 de la Ley señala que una vez concluido el procedimiento se extenderá un acuerdo; si éste es de responsabilidad, deberá determinar la concreta violación a los derechos humanos, fundándose en que se trata de actos u omisiones ilegales, pero también, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o al menos rezagados. Un acto discrecional no puede ser ilegal, pero sí puede ser inadecuado o erróneo.

¿Quiere decir que será la mera apreciación subjetiva la que determinará la contraposición a los derechos humanos? No podríamos aceptarlo, equivaldría a quitar seguridad jurídica a la actuación de la autoridad, además de que no basta con que se realice un acto, por ejemplo irracional, sino que además debe causarse un daño a un derecho humano, y como ya lo afirmamos, ese derecho debe estar recogido por la ley, luego es el principio de legalidad, más que el simple sentido común, el que debe guiar la actividad de una Comisión parlamentaria.

Recordemos sin embargo que en nuestro Derecho no existen casos de discrecionalidad absoluta, pues incluso en el artículo 29 y 131 se prevé que el Congreso tenga intervención en los actos del Ejecutivo.

No es la ley ni la Constitución las que definen cuáles son los derechos humanos, y por lo mismo la ambigüedad queda latente y a merced de la interpretación subjetiva.

En un primer término la Comisión ha de buscar la conciliación entre las partes, siendo de esta manera un órgano arbitral más que jurisdiccional; en su defecto, debe emitir una recomendación o bien un acuerdo de no responsabilidad. En cualquier caso su determinación no es vinculatoria para las partes. La ley establece en su artículo 47 que en contra de los acuerdos definitivos de la Comisión, no procede recurso alguno, esta disposición carece de efectos prácticos, pues así

como los acuerdos de la Comisión no producen efectos jurídicos obligatorios, tampoco se entiende para qué hacer valer un recurso posterior.

De cualquier forma se reviste al órgano de algunas formas de coacción o impacto indirecto que le dan mayor fuerza a su actuación; tiene la facultad de comparecencia —artículo 45—; puede denunciar faltas o delitos que conozca por razón del procedimiento de que se trate; puede solicitar la amonestación pública o privada al funcionario de que se trate; y finalmente, la publicidad de sus recomendaciones y de la aceptación o no de parte de la autoridad responsable. Para algunos, es esta última la característica de mayor fuerza de la que goza la Comisión.

Llama la atención que el artículo 35 faculte a la Comisión para declinar su competencia, cuando así lo considere conveniente, para preservar la autonomía de la Institución. No vemos justificación en otorgar una facultad de esta índole, cuando de lo que se trata es de crear un organismo suficientemente autónomo que no se vea objetado por la influencia externa y pueda así ser paladín en la defensa de los derechos humanos.

Los campos en los que la Constitución consideró, por distintas razones, necesario excluirlos de la competencia de la Comisión ya están señalados, por lo tanto no hay justificación para darle esa posibilidad de excusarse.

Para concluir el análisis sobre la función concreta que desempeña la Comisión, nos referiremos a la prohibición expresa contenida en la fracción IV del artículo 7o. de la Ley. La Comisión no podrá conocer de consultas formuladas ya sea por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. ¿Cuál es la justificación de lo anterior, y qué tanta razón hay en prohibirlo? La justificación es que la defensa de los derechos humanos tiene que proceder frente a actos materialmente administrativos, no legislativos, y una interpretación de esa índole recaería sobre actos legislativos.

## VI. UN CASO ESPECÍFICO

El artículo 97 constitucional concede a la Suprema Corte de Justicia una facultad de investigación, en la que muchos autores han encontrado la adopción del ombudsman en nuestro sistema constitucional.

Ya nos referíamos a él cuando mencionamos la exclusión de la materia laboral en el artículo 102, y lo oponíamos a lo establecido por el artículo 97 párrafo 3o. Ahora nos corresponde mirar a lo que establece el mismo numeral en su párrafo anterior. En concreto establece que la Suprema Corte de Justicia puede nombrar a uno de sus miembros, o a algún juez de Distrito o Magistrado de Circuito, por sí misma o a petición del Ejecutivo, del Congreso o el gobernador de un Estado, para que averigüe hechos que constituyan una grave violación de una garantía individual.

Efectivamente hay puntos paralelos en ambas situaciones. Por una parte existe una violación a una garantía individual, frente a la cual una autoridad distinta a la que realizó el acto, pudiendo hacerlo de oficio, lleva a cabo una averiguación. Todo este proceso se parece, al menos en apariencia, a lo que realiza una Comisión parlamentaria. Sin embargo, el punto a dilucidar son los efectos que produce la averiguación, o el cauce que pueden tomar las conclusiones a las que llegue la autoridad en cuestión. Por ahora prosigamos analizando lo que establece el artículo 97 constitucional.

En la situación que plantea la Constitución, se da una violación a una garantía individual, podríamos entender por esto un derecho humano, y se concede facultad a la Corte para que inicie un procedimiento de averiguación. Ahora bien ¿qué efectos puede tener esta averiguación? Obviamente no es un procedimiento jurisdiccional, pero tampoco se dice que la Suprema Corte pueda hacer públicos sus resultados, ni remover al funcionario en cuestión, ni dejar sin efectos el acto. Luego ¿qué razón tiene este artículo constitucional? En todo caso ¿procederá una recomendación a la autoridad responsable? Nos parece que no sería propio del más alto tribunal concluir en una mera recomendación.

Nuestra interpretación es que la facultad de la Suprema Corte de Justicia se refiere sólo a actos del órgano jurisdiccional, no a actos del órgano administrativo, y la facultad de averiguación puede desembocar en lo previsto por la Ley Orgánica del órgano judicial o por la Ley Federal de Responsabilidad de Funcionarios, por lo que podemos concluir que la facultad de investigación no tiene nada que ver con el ombudsman, ni con las comisiones parlamentarias, y que por lo mismo la Comisión Nacional de Derechos Humanos no estaba ya prevista en la Constitución.

## VII. CONCLUSIONES

En estas conclusiones pretendemos, sin repetir lo dicho anteriormente, reunir las recomendaciones que han ido quedando dispersas a lo largo de este ensayo, y que a nuestro entender, son necesarias para terminar de revestir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de las características que le corresponden por naturaleza y que le convienen para realizar más eficazmente su función.

Somos concientes de que algunas de ellas ameritarían una mera adición legislativa, pero otras en cambio requerirán de una reforma profunda, incluso de una reubicación constitucional; sin embargo, como el objetivo es ser radicales en la defensa de los derechos humanos, sin paliativos ni eufemismos, hay que postularse por una cabal protección de la persona humana.

Nuestras observaciones son:

1. Debe asegurarse más la independencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto del órgano Ejecutivo. Para lo cual es conveniente que deje de ser un organismo descentralizado y dependa por completo del órgano legislativo. El nombramiento del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe corresponder por tanto al Congreso de la Unión.
2. En cuanto a su movilidad, parece más adecuado que el de presidente sea un cargo inamovible, como lo son los de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Recomendamos que se le exija el título de abogado y un mínimo de ejercicio profesional.
3. Para revestir de mayor fuerza sus determinaciones, podría dársele acceso directo a la prensa, para publicar algunas de sus recomendaciones, especialmente cuando se trate de recomendaciones no acatadas.
4. En cuanto a su facultad coactiva, puede añadirse la facultad de destituir al funcionario(s) involucrado, en casos de reincidencia.
5. Finalmente, postulamos que se otorguen efectos vinculativos a sus decisiones, cuando la violación a los derechos humanos sea flagrante por parte del Ejecutivo, y que por lo mismo no haya necesidad de llevar a cabo una labor de interpretación.
6. Es conveniente definir con mayor precisión qué se entiende por derechos humanos, y señalar cuáles quedan englobados dentro de este concepto.

