

# ARTÍCULO 102

bio de la participación en un acto social o de simple relevancia cultural, artística o científica; conceder *un honor* como en el lenguaje popular se dice pero no un beneficio económico.

Al modificarse la voz para otorgar al principio legal su estricto sentido grammatical, la aclaración de que cualquier cargo de naturaleza académica otorgado al funcionario judicial *no será remunerado*, significa que no podrá hacérsele ningún pago o entrega que implique compensación económica. Por esta razón, al haberse agregado la docencia en la relación de los cargos no remunerados, será en lo futuro de gran utilidad e importancia que dichos funcionarios se encuentren facultados para impartir una cátedra o participar en un centro de educación superior, en universidades, en labores de investigación humanística u otras similares, no sólo por la idoneidad y amplitud de sus conocimientos, sino por reducirse su labor a ser el mejor guía e intérprete de la ley, aparte la circunstancia de que una adecuada preparación en determinada materia de estudio, no sólo mejora la impartición de una cátedra sino que aumenta el caudal informativo de quien dedique una parte de su tiempo a esta encomiable función.

Véanse los artículos 55 fracción V, 73 fracción XVIII, 94, 97, 108 y 111 de la Constitución.

**BIBLIOGRAFIA:** Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, pp. 277 y ss.; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 4<sup>a</sup> ed., México, UNAM, 1980, pp. 283-304; Carpizo, Jorge, "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 199-219; Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, 1980, pp. 17-21; Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Pax, 1972, pp. 79-86.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

**ARTÍCULO 102. A. La Ley** organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más estados de la Unión, entre un estado y la Federación o entre los poderes de un mismo estado.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El procurador general de la República será el consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones.

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.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

**COMENTARIO:** En primer término, es preciso destacar que el texto primitivo del citado artículo 102, con modificaciones secundarias de 1940 y 1967, comprendía exclusivamente lo que en la actualidad ha pasado a ser el apartado A de dicho precepto, por lo que exclusivamente regulaba la organización y funciones de la Procuraduría General de la República, y sólo por medio de la reforma publicada el 28 de enero de 1992, se adicionó el ahora apartado B, relativo a los organismos protectores de derechos humanos, que se inspiran en el modelo escandinavo del *Ombudsman*.

1. Por lo que respecta a la citada Procuraduría General de la República, es preciso señalar los antecedentes que pueden destacarse respecto a sus atribuciones.

En cuanto a las facultades del Ministerio Público federal como órgano encargado de investigar y de perseguir ante los tribunales a los que hubiesen cometido delitos del orden federal, el apartado A del artículo 102 vigente posee antecedentes comunes a los del diverso artículo 21 de la Constitución federal, por lo que hacemos una remisión a la parte respectiva del comentario al último precepto.

2. En lo relativo a las funciones del procurador general como cabeza del Ministerio Público, es conveniente destacar que de acuerdo con la tradición española, el citado procurador general formó parte de la Suprema Corte de Justicia, y se designaba en la forma que a los magistrados de esta última, de acuerdo con lo establecido por los artículos 124, 127 y 140 de la carta federal de 4 de octubre de 1924, los que le daban la denominación tradicional de fiscal, y el último de esos preceptos regulaba al promotor fiscal, que debía formar parte de los tribunales de circuito.

En forma similar, los artículos 29 y 59 de la Quinta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 29 de diciembre de 1836, disponían que el fiscal formaba parte de la Suprema Corte de Justicia y era electo en la misma forma que los magistrados. De manera semejante se ordenaba en el artículo 116 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 12 de junio de 1843.

A su vez, el artículo 91 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857 establecía que: "La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un *fiscal* y un *procurador general*", los que, según el artículo 92, eran electos de manera indirecta en primer grado por un periodo de seis años.

Las atribuciones de estos dos funcionarios adscritos a la Suprema Corte de Justicia fueron precisadas en el Reglamento del citado alto tribunal, expedido por el presidente Juárez el 29 de julio de 1862, en el cual se dispuso que el fiscal debía ser oído en todas las causas criminales o de responsabilidad; en los negocios relativos a la jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo estimara oportuno; y por lo que respecta al procurador general, éste debía intervenir ante la Corte en todos los negocios en que estaba interesada la hacienda pública, sea porque se discutieran sus derechos o se tratara del castigo de sus empleados o agentes, de manera que se afectaran los fondos de los establecimientos públicos.

Esta misma distribución se acogió en los artículos 64 y siguientes del Código de Procedimientos Civiles Federales, expedido el 14 de noviembre de 1895, en los que se delimitaban con mayor detalle las funciones del procurador general, del fiscal y de los promotores fiscales, estos últimos adscritos a los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Como puede observarse, primero el fiscal y posteriormente también el procurador general, que formaban parte de la Suprema Corte de Justicia, no tenían facultades de Ministerio Público en sentido estricto, sino de representación de los intereses nacionales y la procuración de la impartición de justicia, por lo que se les colocaba dentro del Poder Judicial federal.

Esta situación se modificó sustancialmente, de acuerdo con la influencia francesa, en la reforma constitucional de 22 de mayo de 1900, que modificó los artículos 91 y 96 de la Constitución Federal, ya que suprimió de la integración de la Suprema Corte de Justicia al procurador general y al fiscal, y por el contrario, se dispuso en el segundo de estos preceptos que: "Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo", precepto reglamentado en la reforma al título preliminar del Código de Procedimientos Civiles Federales, de 3 de octubre de 1900, y por la Ley de Organización del Ministerio Público Federal de 16 de diciembre de 1908, expedida por el Ejecutivo federal en uso de facultades extraordinarias para legislar.

3. Como precedente de las atribuciones de representación de los intereses económicos nacionales y de asesoría jurídica al Ejecutivo federal, puede mencionarse el artículo 99 de las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, de 27 de abril de 1853, en el cual se introdujo el cargo de procurador general de la Nación, con las

facultades de representar los intereses nacionales ante los tribunales, en especial los relativos a la hacienda pública, y además con la obligación de formular los informes jurídicos solicitados por el gobierno de la nación.

El artículo 102, apartado A, de la Constitución federal, se encuentra situado dentro del capítulo IV, del título II, relativo al Poder Judicial Federal, en virtud de la inercia de su encuadramiento en el texto original de la Constitución Federal de 1857, debido a que entonces el procurador general formaba parte de la Suprema Corte de Justicia, según se ha dicho, pero a partir de la reforma de 1900 y después, en la carta de 1917, pertenece al Poder Ejecutivo de la Federación. Este precepto fue modificado en aspectos secundarios por los decretos legislativos de 11 de septiembre de 1940 y 25 de octubre de 1967.

En su regulación actual, la normativa constitucional confiere al Ministerio Público federal y a su titular, el procurador general de la República, tres funciones diversas: *a) la investigación y persecución de los delitos federales y la procuración de la impartición de justicia; b) la representación jurídica del Ejecutivo federal ante los tribunales en los asuntos que se consideren de interés nacional, y c) la asesoría jurídica del gobierno de la Federación.*

4. Los dos primeros párrafos del mencionado artículo 102, apartado A, regulan las funciones del Ministerio Público federal en consonancia con las que se atribuyen genéricamente a la institución en el artículo 21 de la propia carta federal, es decir, las relativas a la *investigación y persecución de los delitos*, que en el precepto que examinamos, únicamente son aquellos que se consideran de naturaleza federal. El mismo artículo establece, en su segundo párrafo, de manera específica, las atribuciones del propio Ministerio Público federal para solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Una atribución muy importante es la que concierne a la procuración, es decir, la vigilancia para que los procesos se sigan con toda regularidad para que la impartición de la propia justicia sea pronta, completa e imparcial, como lo requiere el artículo 17 de la carta federal. Esta última función está regulada por el artículo 2º, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, promulgada el 17 de noviembre de 1983, en los siguientes términos: "Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente corresponden a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas", y "Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo".

5. Una segunda función que se confiere al procurador general de la República es la relativa a la defensa de los intereses nacionales ante los tribunales. Dicho precepto señala en su texto actual, que dicho procurador está obligado a intervenir personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más estados de la Unión, entre un estado y la Federación o entre los poderes de un mismo estado, cuyo conocimiento corresponde a la

Suprema Corte de Justicia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 de la misma Constitución federal.

Por lo que se refiere a todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales en los cuales, según el texto original del citado precepto constitucional, debía intervenir directamente el procurador, pero ahora y en los demás en que debe participar el Ministerio Público federal, el procurador general lo hará por sí o por medio de sus agentes.

6. Las dos atribuciones anteriores se habían establecido con anterioridad a la Constitución federal de 1917, así fuese de manera imprecisa. En el texto de la carta vigente se introdujo la relativa a la asesoría jurídica del gobierno federal según el modelo del *Attorney General* de los Estados Unidos, como se desprende de la explicación que proporcionó el licenciado José Natividad Macías al Constituyente de Querétaro en su conocida intervención de 5 de enero de 1917.

7. Las dos últimas funciones, es decir, la relativa a la representación del Ejecutivo Federal y la asesoría jurídica del gobierno nacional, han sido objeto de amplios debates, el principal de los cuales se desarrolló en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, entre los distinguidos juristas Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, este último, entonces procurador general de la República. El primero señaló la necesidad de separar las atribuciones del Ministerio Público y las de representación y asesoría, que consideró incompatibles, y propuso que se encomedaran las primeras a un fiscal general de carácter autónomo, es decir, independiente del Ejecutivo, y las últimas al procurador; en tanto que Portes Gil defendió la unidad de las funciones establecidas para el mismo procurador por el citado artículo constitucional, ahora en su apartado A.

Al respecto, es preciso destacar que los argumentos expuestos por el ilustre Luis Cabrera representan una tendencia contemporánea, primero en cuanto a la independencia del Ministerio Público respecto del Ejecutivo, si se toma en cuenta que la Constitución italiana de 1948, actualmente en vigor, sitúa al propio Ministerio Público como parte del organismo Judicial, y lo mismo hacen varias Constituciones de las provincias argentinas promulgadas entre 1986 y 1990.

En segundo término, se advierte en los ordenamientos latinoamericanos la corriente para separar las atribuciones del Ministerio Público de la asesoría y representación del gobierno ante los tribunales. Un ejemplo evidente se encuentra en los artículos 200 a 218 de la Constitución federal venezolana de 1961, de acuerdo con los cuales, la Procuraduría General de la República se encuentra bajo la dirección del procurador general nombrado por el presidente de la República con aprobación del Senado federal, con las funciones de representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes, y asesorar jurídicamente a la administración jurídica federal.

Por el contrario, el Ministerio Público está a cargo y bajo la dirección del fiscal general de la República, designado por las cámaras reunidas del Congreso Federal.

*El apartado B* del precepto que se comenta es muy reciente, ya que antes no existía, como se expresó con anterioridad, sino la primera parte, que ahora lleva la designación de apartado A, relativo a la regulación de la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público federal.

En efecto, ese apartado B consagra la institución que ha recibido el nombre genérico de *Ombudsman*, de acuerdo con su modelo escandinavo, y que se situó en este artículo por una aproximación bastante indirecta con el citado Ministerio Público, ya que poseen características diversas, pero el órgano reformador de la Constitución estimó que era el encuadramiento más aproximado dentro de nuestro ordenamiento fundamental, en virtud de que el propio Ministerio realiza funciones de procuración de justicia, que de cierta manera pueden considerarse paralelas a las de la institución del *Ombudsman*.

Como es bien sabido, la institución del *Ombudsman* surgió primeramente en el ordenamiento constitucional sueco de 1809 (sustituido por las leyes fundamentales de 1974), y después pasó a otras legislaciones escandinavas, y de ahí que la denominación ha sido reconocida por la doctrina internacional (por otra parte muy abundante), e inclusive por algunos ordenamientos angloamericanos como los de Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo, ha recibido muy diversos nombres, como los de Comisionado Parlamentario, *Médiateur*, Promotor de la Justicia, Defensor del Pueblo, Defensor o Procurador de los Derechos Humanos, etcétera.

Después de la Segunda Guerra Mundial esta institución se extendió de los países escandinavos a otros europeos continentales y con posterioridad a varios otros de la tradición angloamericana, como Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, los Estados Unidos, y de manera dinámica y acelerada a numerosos otros ordenamientos, inclusive en países en vías de desarrollo, por lo que se ha estimado, sin exageración, que tiene carácter universal.

Como un concepto general podemos describir al *Ombudsman*, con independencia de los muy variados matices que ha adquirido en cada uno de los ordenamientos (en su mayor parte de carácter constitucional), en los cuales se ha consagrado, como el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano Legislativo, el Ejecutivo, o ambos. Con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar reclamaciones (lo que también puede hacer de oficio) por la afectación de los derechos e intereses legítimos, incluyendo los de carácter fundamental de los gobernados, de manera especial respecto de los actos u omisiones de las autoridades administrativas, no sólo por infracción de la legalidad, sino también por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto. En primer lugar, el propio organismo debe intentar un acuerdo entre las partes, y de no lograrlo, realizar una investigación para proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódica y públicamente a los más altos órganos del gobierno y del Parlamento, con la atribución adicional de proponer las medidas legales o reglamentarias que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de los citados derechos e intereses. Por tal motivo, también se le ha calificado como "magistratura de opinión o de persuasión".

Como una aproximación al ordenamiento mexicano es útil señalar la in-

troducción del *Ombudsman* en los ordenamientos latinoamericanos, si bien de manera todavía incipiente, pero con la tendencia a su ampliación paulatina. Al respecto, podemos señalar que la doctrina latinoamericana inició en los años setenta el estudio y divulgación de la institución escandinava, conformando la cultura necesaria para su aceptación, con los matices necesarios para su consagración en los ordenamientos de nuestra región. A este respecto también debe destacarse la labor de promoción que ha realizado el Instituto Latinoamericano del *Ombudsman*, creado en Caracas en el año de 1983.

Después de numerosos ensayos y proposiciones legislativas, con lentitud pero con firmeza se ha introducido la institución en algunos ordenamientos en Latinoamérica, y en vía de ejemplo podemos mencionar al *Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires* (octubre de 1985); la *Procuraduría de los Derechos Humanos* de Costa Rica (1982), que dependió primero de la Procuraduría General de la República y ahora del Ministerio de Justicia; el *Procurador de los Derechos Humanos* de la República de Guatemala (Constitución de 1985 y Ley de octubre de 1986); la *Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos* de la República de Colombia (decreto presidencial de 8 de noviembre de 1987), y la atribución a los personeros municipales colombianos, por medio de la reforma de 1980 al Código de Régimen Municipal, de la defensa de los derechos humanos en sus respectivos municipios; en algunas Constituciones recientes de las provincias argentinas se ha consagrado esta institución con varias denominaciones, pero con el de predominio de la española de *Defensor del Pueblo*; y finalmente, la nueva Constitución colombiana de 7 de julio de 1991, estableció, como resultado de esta evolución, un organismo autónomo, aun cuando bajo las orientaciones de la Procuraduría General de la República, con el nombre de *Defensor del Pueblo*.

Una característica que se advierte en los organismos latinoamericanos, es la tendencia para extender la tutela de manera predominante, hacia los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, tanto de naturaleza individual como colectiva, además de la protección tradicional de los derechos e intereses legítimos regulados por la legislación ordinaria.

Por lo que respecta al ordenamiento mexicano, podemos señalar como antecedentes al *Procurador de Vecinos de la ciudad de Colima*, creado por acuerdo del Ayuntamiento de dicha ciudad el 21 de noviembre de 1983, el que posteriormente se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal de la entidad federativa del mismo nombre, de 8 de diciembre de 1984. Con anterioridad se había establecido, también sin eficacia práctica, la *Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León*, el 3 de enero de 1979.

Es posible afirmar que la primera institución realmente efectiva, y que continúa funcionando de manera adecuada, es la *Defensoría de los Derechos Universitarios*, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM el 3 de enero de 1985.

Una institución que también dio ejemplo de una labor tutelar de los derechos humanos fue la *Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes*, creada por la reforma a la Ley de Responsabilidades de

los Servidores Públicos de dicha entidad federativa, de 14 de agosto de 1988, pero que posteriormente se integró, como Secretaría Ejecutiva, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, establecida por decreto del Ejecutivo publicado el 17 de junio de 1990.

También se puede mencionar a la *Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la ciudad de Querétaro*, que fue introducida por decreto del Ayuntamiento publicado el 22 de diciembre de 1988.

Con los anteriores antecedentes y según el acuerdo del jefe del Departamento del Distrito Federal publicado en el *Diario Oficial* de 25 de enero de 1989, y cuyo Manual de Organización apareció en el propio órgano oficial de 17 de julio del citado año de 1989, se creó la *Procuraduría Social* del citado Departamento. Este organismo depende del propio jefe del Departamento del Distrito Federal.

Pero indudablemente el organismo protector más importante es la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, creada por acuerdo presidencial de 5 de junio de 1990, y cuyo Reglamento fue elaborado por el Consejo de dicha Comisión durante los días 18 de junio a 9 de julio del mismo año de 1990. No obstante que de acuerdo con 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, lo que indudablemente sirvió de apoyo a la reforma constitucional del artículo 102 de la carta federal, que ahora comentamos.

De acuerdo con el modelo de la Comisión Nacional, varias entidades federativas establecieron Comisiones locales con estructura jurídica y funciones similares a la primera, pero algunas de ellas con una regulación jurídica que consagraba la independencia funcional de los citados organismos, y que deben considerarse como una anticipación, de la mencionada reforma constitucional.

Entre dichas Comisiones locales debemos destacar la del estado de Guerrero, en virtud de que poseía características peculiares que señalan la evolución hacia una estructura jurídica más sólida, ya que dicha institución se incorporó al artículo 76 bis de la Constitución del estado, por medio de la reforma promulgada el 21 de septiembre de 1990.

Dicho precepto fundamental y la Ley Orgánica respectiva (publicada el 26 del propio mes de septiembre de 1990), si bien situaron dicha Comisión formalmente dentro del Poder Ejecutivo y en relación directa con su titular sin intermediación alguna, se le dotó de autonomía técnica y operativa. Además, el presidente de dicho organismo tutelar era nombrado por el gobernador de dicha entidad con aprobación del Congreso local, en la misma forma en que son designados los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado, por lo que dicho presidente tenía carácter inamovible hasta su jubilación, y sólo podía ser destituido por causa de responsabilidad (artículo 13 de la Ley).

Otro organismo que implicó un paso más en la evolución que se advierte en cuanto al establecimiento de figuras similares al *Ombudsman* en nuestro país, se denominó *Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California*, establecida por Ley del Congreso de dicha entidad federativa, de acuerdo con la iniciativa presentada por el gobernador, primero que pertenece a un partido de oposición en nuestro país. Dicho ordenamiento fue expedido el 31 de enero de 1991.

Es de advertirse que el titular de la citada Procuraduría era nombrado por el Congreso del estado, de una terna presentada por el gobernador, y los dos subprocuradores designados por el procurador y ratificados por el mismo Congreso, lo que otorgaba a dichos funcionarios mayor independencia (artículos 9º y 10º, de la Ley).

Esta evolución, y particularmente la fructífera y notable experiencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, culminó con la reforma constitucional que analizamos y que introdujo el apartado B del artículo 102 de la Constitución federal, con las reglas básicas a fin de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan organismos de protección de derechos humanos, con las características del *Ombudsman*, tal como se habían venido desarrollando, según se ha visto, tanto en el ámbito federal como local.

En primer término debe destacarse que dichos organismos deben tener carácter autónomo, pues si bien la norma constitucional no lo dispone de manera expresa, sí establece que deberán formular *recomendaciones públicas autónomas*, lo que requiere de manera indispensable la independencia formal y material de los propios organismos.

En segundo término, la tutela de dichos instrumentos comprende la protección de los derechos humanos que otorga el *orden jurídico nacional*, lo que significa que están comprendidos tanto los establecidos por la carta federal, como por las leyes ordinarias, y también por los *tratados internacionales*, ratificados por el gobierno mexicano y aprobados por el Senado de la República, ya que estos últimos se incorporan al orden jurídico interno de acuerdo con lo establecido por el artículo 133 constitucional.

La función esencial de los mencionados organismos radica en su conocimiento de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público, que violen los propios derechos humanos del orden jurídico nacional. Sin embargo, excluye los que provienen del Poder Judicial de la Federación, así como los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, ya que de acuerdo con la experiencia de instituciones similares y los antecedentes nacionales, se ha considerado inconveniente que los nuevos organismos conozcan de dichos actos u omisiones, para los cuales existen otros medios de tutela y, por el contrario, pueden afectar la objetividad, imparcialidad o autonomía de los organismos mexicanos.

El precepto constitucional también señala como característica esencial de los nuevos instrumentos, la formulación de *recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias*, ya que si fuesen obligatorias para las autoridades a las que se dirigen, se transformarían en decisiones jurisdiccionales, y por tanto, los citados organismos se convertirían en verdaderos tribunales, con

todas las complicaciones que esto motiva, ya que lo que se pretende es establecer medios preventivos, sencillos, rápidos y sin formalidades, para la solución de los conflictos derivados de la afectación de los derechos de los gobernados, que auxilien a los órganos jurisdiccionales sin sustituirlos. Como se ha observado en la realidad, la fuerza de estas recomendaciones radica en la publicidad, la que ha demostrado su eficacia. También se les otorga, según el texto fundamental, la facultad de formular *denuncias* y *quejas* ante las autoridades respectivas.

Un aspecto novedoso de la reforma constitucional está contenido en el último párrafo del precepto fundamental que se analiza, en cuanto dispone que el organismo que establezca el Congreso de la Unión *conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados*. Lo anterior significa que el organismo nacional será de única instancia respecto de las infracciones a los derechos fundamentales atribuidas a autoridades federales, pero de segundo grado, en cuanto a los organismos de carácter local.

De acuerdo con la parte relativa del artículo 2º transitorio de este precepto constitucional, las legislaturas de los estados disponían de un año a partir de la publicación del decreto respectivo (20 de enero de 1992) para establecer los organismos locales de protección de los derechos humanos.

El Congreso de la Unión cumplió oportunamente con la obligación que le impuso el citado precepto fundamental al expedir la *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, promulgada el 25 de junio de 1992 y publicada el 29 siguiente, que no podemos analizar en esta oportunidad, por lo que nos limitaremos a señalar algunos aspectos importantes.

En primer término, el artículo 2º de dicho ordenamiento define a dicha Comisión Nacional como “organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano”.

El carácter autónomo del organismo se refuerza con el sistema de designación de su presidente, ya que su nombramiento corresponde al presidente de la República, sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que es el mismo procedimiento aplicable para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 96 de la Constitución federal. El citado presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años y podrá ser designado sólo para un segundo periodo (artículos 10 y 11 de la Ley).

El citado ordenamiento desarrolla los lineamientos establecidos en el texto constitucional, y recoge la experiencia de la Comisión Nacional anterior. Debe destacarse que se consagra una de las innovaciones que introdujo el decreto presidencial de 5 de junio de 1990, es decir, la colaboración de un *consejo asesor*, integrado desde entonces, por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos. Son nombrados en la misma forma que el presidente de la Comisión. Entre las funciones de dicho

Consejo destaca la de establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional (artículos 5º, 17-19 de la Ley).

Finalmente, las inconformidades contra los actos u omisiones de los organismos locales se tramita a través de los *recursos de queja y de impugnación* (artículos 55-56).

**BIBLIOGRAFÍA:** *Apartado A.* Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio, *La misión constitucional del procurador general de la República*, México, Procuraduría General de la República, 1982; Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, México, UNAM, 1992; Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, 6a. ed., México, Porrúa, 1985; Fix-Zamudio, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", *Anuario Jurídico*, V, México, UNAM, 1978, pp. 145-195; García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, 5a. ed., México, Porrúa, 1989; García Ramírez, Sergio, "La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", en el volumen colectivo *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1984, pp. 473-496. *Apartado B.* Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991; Carpizo, Jorge, *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990; Fix-Zamudio, Héctor, "El Ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos en México", en el libro del mismo autor, *Protección jurídica de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 217-223; Fix-Zamudio, Héctor, "Legislación reciente sobre derechos humanos. Introducción del Ombudsman en el ordenamiento mexicano", en la obra colectiva, *El derecho mexicano hacia la modernidad*, México, Porrúa-UNAM, 1991, pp. 69-79; Fix-Zamudio, Héctor, "El papel del Ombudsman en la protección de los intereses difusos", en la obra *Simposio: Los abogados mexicanos y el Ombudsman*, México, Comisión Naciohal de Derechos Humanos, 1992, pp. 71-83; Nilsson, Per-Erik, Barrera Graf, Jorge y Fix-Zamudio, Héctor, *La Defensoría de los Derechos Universitarios y la institución del Ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986; Venegas Alvarez, Sonia, *Origen y devenir el Ombudsman (¿Una institución encomiable?)*, México, UNAM, 1988.

Héctor FIX-ZAMUDIO

**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 la soberanía de los Estados, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.