

Comentario jurisprudencial

La jurisprudencia de la SCJN establece que la Declaratoria de Incompetencia emitida por la CNDH no es un acto de autoridad

Alfredo Islas Colín*

Las disposiciones interpretadas son:

El artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 1o., fracción I, de la misma.

La tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de la SCJN tiene el siguiente rubro: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es Improcedente el Amparo en contra de la Declaratoria de Incompetencia para Conocer de una Denuncia de Violación a Derechos Humanos, por No Ser un Acto de Autoridad.

1. Antecedentes

El litigio se inició cuando varios estudiantes, representados por Bernardo Bolaños Guerra, quien se ostentó como representante jurídico del movimiento, presentaron el escrito de queja de presunta violación a los derechos humanos ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el 10 de agosto de 1995, contra la Universidad Nacional Autónoma de México, al resolver esta Universidad no haberlos admitidos al ciclo escolar 1995-1996. Meses después, el *Ombudsman* nacional declaró el 10 de noviembre de 1995 ser incompetente para conocer de la denuncia por

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

violación a los derechos humanos presentada en contra de la Universidad Nacional. Posteriormente, de ser emitida dicha declaratoria de incompetencia de la CNDH, ésta fue impugnada ante el juez de Distrito competente, el cual resolvió se sobresea dicho juicio de amparo ya que se presentó, señala el juez de Distrito, causa de improcedencia, relativa a la falta de interés jurídico del actor. Al pasar el tiempo, la sentencia de este juicio de garantías fue revisada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual confirmó la sentencia recurrida respecto de la improcedencia, aunque no por la misma causa, sino por otra, la relativa a que la declaratoria de incompetencia emitida por la CNDH no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, por lo tanto, resuelve se sobresea el juicio de amparo.

2. Tesis de Jurisprudencia

En estos términos, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó el 19 de noviembre de 1998 la tesis aislada con el número XCVII/1998, la cual obtuvo la votación idónea para integrar la tesis de jurisprudencia que a continuación comentamos. El ministro ponente de dicho asunto fue Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y obtuvo un voto disidente del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, mismo que presentó, voto particular, que a continuación comentamos. El rubro y texto de la tesis de jurisprudencia es el siguiente:

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO EN CONTRA DE LA DECLATORIA DE INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS, POR NO SER UN ACTO DE AUTORIDAD.¹

La resolución final que dicta la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de quejas y denuncias que se formulan en contra de presuntas violaciones a los derechos humanos no tiene la naturaleza de “acto de autoridad”, ya que aunque se emita en el sentido de hacer recomendaciones, de lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Esta-

¹ Amparo en revisión 507/96. Bernardo Bolaños Guerra. 12 de mayo de 1998. Mayoría de 10 votos. Núm. Registro: 194.951. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa y Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. VIII, diciembre de 1998. Tesis: P. XCVII/98. Página: 223.

dos Unidos Mexicanos, se desprende que no obliga a la autoridad administrativa contra la cual se dirige y, por ende, ésta puede cumplirla o dejar de hacerlo; luego, por sí misma no crea, modifica o extingue una situación jurídica concreta que beneficie o perjudique al particular. Asimismo, por sus efectos y consecuencias, la resolución emitida por la Comisión, en la que declara su incompetencia para conocer de una denuncia o queja, es equiparable a sus determinaciones finales, en razón de que, tácitamente, está concluyendo que no hará ninguna recomendación con base en los motivos y fundamentos jurídicos señalados en la propia declaración de incompetencia, que se dicte aun antes de llevar a cabo la investigación, por lo que tampoco puede considerarse esta otra resolución como un acto de autoridad. Por consiguiente, sobre el particular se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 1º, fracción I, de la misma, conforme a los cuales el amparo solamente procede en contra de actos de autoridad.

3. Síntesis de la tesis de jurisprudencia

En esta tesis de jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se resalta lo siguiente:

- Que la resolución final que dicte el *Ombudsman* nacional por las quejas o denuncias que se formulen por presuntas violaciones los derechos humanos no tienen la naturaleza de “acto de autoridad”.
- Que la resolución final que dicte el *Ombudsman* nacional por las quejas o denuncias que se formulen por presuntas violaciones a los derechos humanos en el supuesto extremo a lo más que podrían llegar son a la emisión de Recomendaciones.
- Que las Recomendaciones emitidas por la CNDH no obligan a la autoridad administrativa contra la cual se dirigen y, por ende, ésta puede cumplirlas o dejar de hacerlo; luego, por sí mismas no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta que beneficie o perjudique al particular.
- Que las resoluciones de la CNDH sobre incompetencia para conocer de una denuncia o queja por sus efectos y consecuencias son equiparables a que no dictara dicho *Ombudsman* nacional Recomendación alguna.

—Que se actualiza la improcedencia del amparo debido a que no existe acto de autoridad por la emisión de Recomendaciones.

4. Litis

De la jurisprudencia transcrita y la ejecutoria del Amparo en revisión 507/96 de Bernardo Bolaños Guerra, sabemos que la litis consiste en determinar si la declaración de incompetencia de la CNDH viola derechos, esto es, si con dicha declaración emitida por el *Ombudsman* nacional se agravia al actor del juicio de amparo interpuesto.

5. Causales de improcedencia

En la ejecutoria citada se estudian los agravios relativos a las causales de improcedencia en los Considerandos tercero, relativa a la falta de legitimidad, y cuarto, relativa a que no es la declaratoria de incompetencia acto de autoridad, por lo que la ejecutoria del Amparo en revisión 507/96 señaló que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 1o., fracción I, de la misma, conforme a los cuales el amparo solamente procede en contra de actos de autoridad. La motivación que dicha ejecutoria expone sobre el sobreseimiento del juicio de amparo es relativa a la CNDH como un *Ombudsman*, enseguida, el procedimiento seguido ante la CNDH por presuntas violaciones a los derechos humanos, y finalmente, las resoluciones finales emitidas en el procedimiento seguido ante dicho *Ombudsman*.

6. La CNDH como un Ombudsman

La ejecutoria analiza la institución del *Ombudsman* para después conocer los efectos de la declaración de incompetencia de presuntas violaciones a los derechos humanos.

De esta manera, los *Ombudsman* son, en sentido amplio, un organismo autónomo cuyo titular es designado por el Poder Legislativo o por el Ejecutivo o por ambos, que tiene como función la vigilancia de la actividad de la administración, la recepción de quejas de los administrados en con-

tra del funcionamiento de algunos servicios administrativos; él interviene para resolver las controversias en los plazos más breves, investiga para verificar la lesión a los derechos de los administrados y en vista de los resultados de las mismas dirige Recomendaciones, no vinculatorias, a las autoridades administrativas a efecto de restablecer las prerrogativas de los administrados. El titular de esta institución presenta informes, ya sea al Legislativo, al Ejecutivo o a ambos, sobre las reclamaciones y las investigaciones realizadas; también propone reformas de carácter legislativo o reglamentario con objeto de mejorar el funcionamiento de los servicios públicos.²

A su vez, el *Ombudsman* nacional, denominado Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es una institución creada por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; regulada por la Ley de la misma CNDH y su Reglamento Interno, cuyas disposiciones establecen que es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios cuyo titular es designado por la Cámara de Senadores, el cual, tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Este *Ombudsman* conoce de quejas por los actos u omisiones administrativas emitidas por servidores públicos federales que violen los derechos humanos, con excepción de los del Poder Judicial Federal, el cual, una vez instaurado el procedimiento administrativo para conocer de presuntas violaciones a los derechos humanos, ejerce funciones de investigación, en su caso de conciliación, y puede formular Recomendaciones las cuales no serán vinculatorias o documentos de no responsabilidad. Asimismo, tiene por función presentar informes, los cuales son los generales y especiales, que contienen un relato de sus actividades y sus resultados obtenidos, como los procedimientos instaurados, investigaciones y, en su caso, conciliaciones realizadas.

² Ver Héctor Fix-Zamudio, voz "*Ombudsman*", en *Diccionario jurídico*. 5a. ed. México, UNAM, IJ / Porrúa, 1992, pp. 2268 y ss.; Alfredo Islas Colín y José Luis Vázquez Alfaro, "Estudio comparado de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con los *Ombudsmen* de once países de Europa del Oeste y Australia", en *Revista Iuris Tantum*. México, Universidad Anáhuac, Facultad de Derecho, 1996; en *L'Ombudsman Créol*. París, Congreso Internacional de Latinoamericanistas, 1998, y en *Revista Iuris Tantum*. México, Universidad Anáhuac, 2001.

El artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el siguiente:³

Artículo 102. A. [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara 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.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán Recomendaciones públicas, 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 se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por 10 consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos

³ Es necesario explicar que el texto del apartado B del artículo 102 constitucional citado en el primer párrafo, que lo pusimos en cursivas, es el interpretado por el Pleno de la SCJN al momento de discutir el asunto en comento. Dicho texto no cambió con las subsecuentes modificaciones a esta disposición. Asimismo, los párrafos siguientes de esta disposición corresponden al texto vigente, que fue modificado mediante decreto de reforma y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de septiembre de 1999. La cita de los párrafos siguientes nos permiten comprender los organismos de protección de los derechos humanos no jurisdiccionales.

términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las Recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

7. La regulación del procedimiento seguido ante la CNDH por presuntas violaciones a los derechos humanos

El procedimiento administrativo seguido ante la CNDH por presuntas violaciones a los derechos humanos se regula por el *artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el título III de la Ley de la CNDH, y el título IV del Reglamento Interno de la CNDH.*⁴ Esto es, por una parte, la Ley de la CNDH contiene el título III, en el que reglamenta el Procedimiento ante la Comisión Nacional de los artículos 25 a 66, en los capítulos relativos a las Disposiciones Generales (C. I); los Acuerdos y Recomendaciones (C. II); las Notificaciones e Informes (C. III), y las Inconformidades (C. IV). Por otra parte, el Reglamento Interior de la CNDH regula en su título IV, también, pero ahora de manera específica, el mismo Procedimiento ante la Comisión Nacional de los artículos 75 a 147, y los capítulos siguientes: Disposiciones Generales (C. I); Presentación del Escrito de Queja (C. II); la Calificación del Escrito de Queja (C. III); la Tramitación del Expediente de Queja (C. IV); la Conciliación (C. V); las Causas de Conclusión de los Expedientes de Queja (C. VI); las Recomendaciones (C. VII), y los Documentos de No Responsabilidad (C. VIII).

⁴ Citamos las disposiciones vigentes, tanto las disposiciones constitucionales como las legales, no obstante que no son las mismas que la autoridad jurisdiccional federal conoció al momento de resolver el presente asunto en comento, debido a las diversas reformas y a que las disposiciones vigentes tienen el mismo contenido, por lo que solamente en aquellos casos en los que la disposición no es distinta en su contenido a la vigente en lo fundamental citaremos la disposición vigente al momento de resolver la autoridad jurisdiccional federal, pero en tales casos la aclaración será expresa.

8. Características del procedimiento seguido ante la CNDH por presuntas violaciones a los derechos humanos

Las disposiciones citadas que regulan este procedimiento establecen las etapas de inicio del procedimiento, tramitación, sustanciación, diligencias, conciliación y resolución. Este procedimiento tiene las características siguientes: es un procedimiento que se crea en oposición a los procedimientos tradicionales; está regulado de manera que pueda darse una respuesta rápida; se pretende que sea un procedimiento flexible, regido por los principios de inmediatez, concentración y rapidez, por lo que favorece el contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades, para resolver, en la medida de lo posible, en plazos breves; dichos procedimientos se siguen “desde un punto de vista del público, esto es, de un punto de vista humano”,⁵ pretenden dar respuesta inmediata a los ciudadanos, sin procedimientos lentos y sin formalidades que impidan obtener una justicia pronta y expedita, al grado que contribuya a la solución de los conflictos derivados por violaciones a los derechos humanos mediante sistemas alternativos de sistemas de justicia no jurisdiccional; pretenden contribuir al acceso a la justicia y por lo tanto a evitar la dilación en la administración de justicia.

9. La ejecutoria: la Declaratoria de Incompetencia de la CNDH no es acto de autoridad

Es importante lo anterior, debido a que en la ejecutoria del Amparo en revisión 507/96 de Bernardo Bolaños Guerra, una vez que analizó el Pleno de la SCJN a la CNDH como un *Ombudsman*; después, el procedimiento seguido ante dicho *Ombudsman* por las quejas presentadas por presuntas violaciones a los derechos humanos, y luego los tipos y efectos de las resoluciones finales de dichos procedimientos como las Recomendaciones, afirma el Supremo Tribunal de Justicia que la declaratoria de incompetencia de la CNDH no es un acto de autoridad, en los términos siguientes:

⁵ Bélgica, gobierno de. 1966, “Proposition de Loi tendant à instituer la charge de Procureur de la Nation (Senado de Bélgica), en “*L’Ombudsman ou Commissaire du Parlement*”. *L’information et les relations publiques officielles*, pp. 53 y s.

[...] En consecuencia, si en el asunto que nos ocupa, el acto que se reclama de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, consistente en la declaración de incompetencia para conocer de una denuncia, se traduce en una resolución mediante la cual se determina que no se va a formular recomendación alguna, tal hecho no lesiona la esfera jurídica de los promoventes del juicio de amparo, en virtud de que la decisión que en esa materia emite la multitudinaria Comisión, no obliga a ningún órgano del Estado a cumplirla y acatarla frente al gobernado, ni este último tiene la obligación inexorable y aun en contra de su voluntad de observarla en sus términos; luego, por sí misma no crea, modifica o extingue una situación jurídica concreta que beneficie o perjudique al particular y, por tanto, la situación en que se encontraba el sujeto no sufre alteración, aun cuando se elabore la Recomendación respectiva (si la autoridad administrativa realiza los actos que el organismo descentralizado le sugiere, dicho proceder lo lleva a cabo de *motu proprio*, mas no porque exista un ordenamiento jurídico que así se lo exija).

10. Cita de autores en ejecutorias

Los ministros que formaron la mayoría del Pleno de la SCJN, en la ejecutoria en comento, llegan a la conclusión que la declaratoria emitida por la CNDH de incompetencia para conocer de presuntas violaciones a los derechos humanos no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, una vez que estudiaron el *Ombudsman* y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la luz de transcripciones de diversos textos escritos por su más grande exponente, no solamente en México sino en diversos países de América Latina, el profesor Héctor Fix-Zamudio, respecto del comentario que realiza en la obra denominada *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada* (México, UNAM, IIJ, 1992). Lo anterior es importante, debido a que en el derecho jurisprudencial mexicano, la cita de doctrinarios nacionales recientes no es una práctica en la elaboración de resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que llamamos la atención a que de manera contundente la institución del *Ombudsman* y de la CNDH expuesta por el profesor Fix-Zamudio influyó de manera determinante para emitir el criterio en comento en lo relativo a la naturaleza jurídica tanto de la CNDH como de los efectos de actos que emite.

11. La argumentación analógica

La interpretación utilizada por el Pleno del Alto Tribunal de la nación en la tesis de jurisprudencia en comento es la analogía, entre una forma de conclusión de las quejas, por una parte; con otras formas de conclusión de las quejas, como las Recomendaciones dictadas por el mismo *Ombudsman*, por otra parte, en los términos siguientes:

Asimismo, por sus efectos y consecuencias, la resolución emitida por la Comisión, en la que declara su incompetencia para conocer de una denuncia o queja, es *equiparable* a sus determinaciones finales, en razón de que, tácitamente, está concluyendo que no hará ninguna Recomendación con base en los motivos y fundamentos jurídicos señalados en la propia Declaración de Incompetencia, que se dicte aun antes de llevar a cabo la investigación, por lo que tampoco puede considerarse esta otra resolución como un acto de autoridad.

Este tipo de interpretación consiste en “trasladar la solución legalmente prevista para un caso, a otro caso distinto, no regulado en el ordenamiento jurídico, pero que es semejante al primero.... [Este tipo de interpretación] procederá cuando las normas cuando no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón o de supuestos”.⁶

Por lo que podemos observar cómo equipara el Supremo Tribunal los efectos de la Declaratoria de Incompetencia del *Ombudsman* respecto de la queja interpuesta por presunta violaciones a los derechos humanos con la no emisión de Recomendación.

12. Voto particular: la Declaratoria de Incompetencia es un acto de autoridad

De manera opuesta al sentido del criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de Alto Tribunal se expone en el voto particular que formula el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, en contra de la ejecutoria pronunciada por el Tribunal Pleno, en el amparo en revisión 507/96, el cual sostiene

⁶ Francisco Javier Ezquiaga, “Argumentos interpretativos y postulados del legislador racional”, en Rodolfo Vázquez, comp., *Interpretación jurídica y decisión judicial*. 2a. ed. México, Fontamara, 2001, pp. 162-163.

ne que dicha declaratoria impugnada de incompetencia emitida por la CNDH, sí es un acto de autoridad, en los términos siguientes:

[...] existe la afectación de un interés jurídico suficiente para la procedencia del juicio de amparo, siempre que la autoridad se encuentre vinculada por la ley a realizar una determinada conducta en beneficio de un particular, independientemente de que esa conducta por circunstancias ajenas al órgano emisor no surta los beneficios prácticos esperados. En el presente caso es la Constitución la que vincula a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a conocer de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, de todas, no sólo de las que ella quiera o le convenga...

[...]

[...]

El conocimiento de quejas contra actos y omisiones de naturaleza administrativa no es discrecional: inconstitucionalidad del artículo 35 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El apartado B del artículo 102 constitucional al referirse a las atribuciones de los organismos de protección de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano, textualmente dispone *“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”*. De la anterior transcripción se desprende que no existe motivo o razón constitucionalmente válido para que estos tipos de organismos dejen de conocer alguna queja contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, es decir, la Constitución no les otorga facultades discrecionales, sino que los vincula a conocerlas todas.

En virtud de lo antes expuesto es que considero inconstitucional el artículo 35 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

Artículo 35. La Comisión Nacional, por conducto de su presidente y previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar su autonomía y autoridad moral de la institución.

Es indudable la inconstitucionalidad de este precepto al otorgar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos una facultad discrecional que contradice el texto de la Constitución, como ya quedó demostrado.

Ahora bien, no encuentro qué caso concreto podría afectar la autonomía y la autoridad moral de la institución. La autonomía se la da la Constitución y la ley reglamentaria, ¿cómo es posible entonces que en un caso concreto se afecte lo que sólo de la ley puede venirle? Si la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sólo tiene por objeto el restablecimiento del “orden jurídico mexicano”, mientras no se desvíe del propósito que le marca la Constitución de estar al servicio de la legalidad vigente ¿cómo podría pensarse que en un caso o serie de casos concretos pudiera afectarse la “autoridad moral” de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si precisamente su “autoridad moral” consiste en defender la legalidad vigente, es decir, el Estado de Derecho?

13. Voto particular: la declinación de competencia de la CNDH

Antes de desarrollar la institución de la declinatoria citada es necesario resaltar que para el voto particular se expone que estamos ante un caso de declinación de incompetencia, por el contrario en la ejecutoria, se presenta como un caso de incompetencia. Lo anterior es fundamental, ya que el ministro disidente expone esta institución de la declinatoria de competencia respecto del caso que nos ocupa, pero dicha declinatoria de competencia no se presentó en el expediente en estudio, sino de declaratoria de incompetencia. Además, es éste el tratamiento que realizan los ministros de la mayoría del pleno de la SCJN. En la ejecutoria en estudio.

En este sentido, el ministro disidente expone la declinación de competencia por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto de presuntas violaciones a los derechos humanos, de conformidad con el *artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 9 y 35 de la Ley de la CNDH, y el artículo 124, fracción X, del Reglamento Interno de la CNDH*, en los términos siguientes:

El texto de los artículos 9 y 35 de la Ley de la CNDH son los siguientes:

TÍTULO II. Facultades de la Comisión Nacional.

Capítulo Único. Competencia en Materia de Presuntas Violaciones a Derechos Humanos.

Artículo 9. (Competencia)

En términos de lo dispuesto en los artículos 3o. y 6o. de la Ley, la Comisión Nacional tendrá competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren atribuibles a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 35. La Comisión Nacional, por conducto de su presidente y previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

De conformidad con los textos transcritos, nosotros consideramos, a diferencia del voto particular, y previa aclaración que en la ejecutoria no se trata sino como un asunto de incompetencia, que la declinación de competencia por las quejas presentadas por presuntas violaciones a los derechos humanos se justifica siempre y cuando se pretenda preservar la autonomía de la institución y su autoridad moral. Por lo que consideramos que es de tomar en consideración que dicha facultad de declinatoria de competencia en el procedimiento ante el *Ombudsman* se utiliza siempre y cuando se salvaguarden intereses superiores como el interés general o como la autoridad moral del *Ombudsman*, ya que éste no tiene facultades coercitivas para hacerse obedecer, sus resoluciones no tienen *imperium*, sino su autoridad reside en la fuerza moral de los servidores públicos que la integran y la dirige ante la opinión pública. Por lo que las quejas presentadas ante ella que pongan en peligro dicha autoridad moral, la ley autoriza al titular del *Ombudsman*, con previa consulta del Consejo, declinar de su competencia, debido a que la aceptación de dicha queja, ante un ambiente en donde la población esta dividida y la posible pérdida de la institución de su autoridad moral, se permite el ejercicio de dicha facultad.

14. La competencia no se traslada con la declinación

El ejercicio de la facultad de declinatoria de competencia del *Ombudsman* nacional no se transmite a otro órgano competente nacional, como en el caso de las acciones declinatoria, inhibitoria, la excusa y los impedimentos que existen en otras materias, como en el derecho procesal civil, penal o

administrativo.⁷ Debido a que el órgano de control no jurisdiccional sobre presuntas violaciones a los derechos humanos cometidos por autoridades federales es la CNDH y no existe órgano competente no jurisdiccional para conocer de las quejas que denuncien estas presuntas violaciones. En todo caso podría conocer, pero en un ámbito internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el *artículo 44 de la Convención Americana de Derechos Humanos*, en los términos siguientes:

Capítulo VII. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Sección III. Competencia.

Artículo 44.

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte.

15. Conclusión

Es importante resaltar que tanto la ejecutoria como el criterio jurisprudencial en comento se refieren a la improcedencia del juicio de amparo, debido a que la declaración de incompetencia dictada por la CNDH determina el Pleno de la SCJN, no es un acto de autoridad, por lo que se incurre en una de las causales de improcedencia de juicio de amparo. Por el contrario, en el voto particular se hace referencia a que dicha declaratoria de incompetencia, sostiene el ministro disidente, sí es un acto de autoridad para efectos del amparo, y afirma que la disposición que regula la declinatoria de competencia debe ser declarado de inconstitucional. Asimismo, dicho ministro disidente considera que la afectación de autoridad moral del *Ombudsman* no justifica la declinación de competencia. Es necesario resaltar que la ejecutoria y la tesis en comento motivan el efecto de la declaratoria de incompetencia en la naturaleza jurídica del *Ombudsman*, en la fuerza de sus resoluciones fincada en la autoridad moral por el prestigio que tiene ante la sociedad. En nuestra

⁷ En este sentido, el Código Federal de Procedimientos Penales, artículos 11 y 427 a 443; el Código Federal de Procedimientos Civiles, artículos 30 a 38; el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, la declinatoria, los artículos 35, fracción I; 37; 58; 163; 164, y 167, entre otras disposiciones.

opinión, esta interpretación es la adecuada, debido a que no puede entenderse el efecto de la declaratoria de incompetencia sin relacionarlo con el órgano que lo emite, el *Ombudsman*, explicado por uno de los principales impulsores de esta institución en México, el doctor Héctor Fix-Zamudio, citado en la misma ejecutoria.