



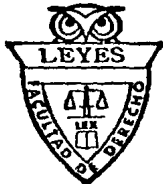
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL OMBUDSMAN Y LA NECESIDAD DE QUE A SUS  
ACTOS Y RESOLUCIONES SE LES OTORQUE  
FUERZA JURIDICA

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
BENITO GUALBERTO ALONSO GONZALEZ



MEXICO. D. F.

SEPTIEMBRE 1992

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARÍA GENERAL  
EXAMENES Y TÍTULOS



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

## INTRODUCCION

### CAPITULO PRIMERO

#### DEFINICION, CARACTERISTICAS Y ANTECEDENTES HISTORICOS DEL OMBUDSMAN.

I.1	DEFINICION DE OMBUDSAMAN . . . . .	2
I.2	CARACTERISTICAS DEL OMBUDSMAN . . . . .	5
I.2.a.	INDEPENDENCIA . . . . .	5
I.2.b.	AUTONOMIA ORGANIZATIVA . . . . .	6
I.2.c.	IMPARCIALIDAD . . . . .	7
I.2.d.	ACCESIBILIDAD . . . . .	7
I.2.e.	AUCIORITAS . . . . .	9
I.2.f.	PUBLICIDAD . . . . .	10
I.3	ANTECEDENTES HISTORICOS INTERNACIONALES . . . . .	12
I.3.a.	SUECIA . . . . .	12
I.3.b.	DINAMARCA . . . . .	18
I.3.c.	NORUEGA . . . . .	20
I.3.d.	FRANCIA . . . . .	23
I.3.e.	ESPAÑA . . . . .	27

I.3.f.	GUATEMALA . . . . .	31
I.3.g.	PUERTO RICO . . . . .	35
I.3.h.	COLOMBIA . . . . .	37
<b>I.4</b>	<b>ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO . . . . .</b>	<b>40</b>
I.4.a.	PROCURADURIA DE LOS POBRES . . . . .	40
I.4.b.	EL PROCURADOR VECINAL . . . . .	42
I.4.c.	DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS . . . . .	43
I.4.d.	PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR . . . . .	45
I.4.e.	PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL . . . . .	46
I.4.f.	COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS . . . . .	47

## CAPITULO SEGUNDO

### ANALISIS DE LOS ALCANCES JURIDICOS DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DEL OMBUDSMAN EN EL AMBITO INTERNACIONAL

<b>II.1</b>	<b>PAISES EUROPEOS . . . . .</b>	<b>51</b>
II.1.a.	SUECIA . . . . .	51
II.1.b.	DINAMARCA . . . . .	57
II.1.c.	NORUEGA . . . . .	59
II.1.d.	FRANCIA . . . . .	61
II.1.e.	ESPAÑA . . . . .	64

II.2	PAISES DE AMERICA . . . . .	67
II.2.a.	GUATEMALA . . . . .	67
II.2.b.	PUERTO RICO . . . . .	69
II.2.c.	COLOMBIA . . . . .	72

**CAPITULO TERCERO**

**ANALISIS DE LOS ALCANCES JURIDICOS DE LOS ACTOS Y  
RESOLUCIONES DEL OMBUDSMAN EN MEXICO**

III.1	PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO . . . . .	78
III.2	PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR . . . . .	79
III.3	DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS . . . . .	83
III.4	PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DE DISTRITO FEDERAL . . . . .	85
III.5	COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS . . . . .	87

**CAPITULO CUARTO**

**ANALISIS CRITICO DE LA REGULACION JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS Y PROPOSICIONES DEL ALUMNO.**

IV.1	ANALISIS CRITICO DEL DECRETO DE CREACION Y DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS . . . . .	96
IV.2	ANALISIS CRITICO DE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS . . . . .	102

<b>IV.3</b>	<b>PROPOSICIONES DEL ALUMNO . . . . .</b>	<b>108</b>
<b>IV.3.a.</b>	<b>LA CREACION DE UN DEFENSOR SOCIAL . . . . .</b>	<b>108</b>
<b>IV.3.b.</b>	<b>EL DEFENSOR SOCIAL DEBE CONTAR CON FUERZA JURIDICA EN SUS ACTOS Y RESOLUCIONES . . . . .</b>	<b>113</b>
<b>IV.3.c.</b>	<b>FUNDAMENTO PARA OTORGAR FUERZA JURIDICA A LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DEL DEFENSOR SOCIAL . . . . .</b>	<b>115</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>. . . . .</b>	<b>123</b>

**BIBLIOGRAFIA**

## I N T R O D U C C I O N

A últimas fechas se ha hecho muy popular el nombre de Ombudsman, nombre que se le ha designado al titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; sin embargo, este apelativo no es privativo del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que por su origen sueco significa " el que aboga en nombre de otro ".

Pero cuidado, no debemos caer en la idea de que todo aquél que intercede por otro se le puede llamar Ombudsman, por el contrario, para poder ser reconocido como tal, se deben cumplir con determinados requisitos, tanto culturales, como morales e intelectuales; pero principalmente debe cumplir con el requisito de contar con título de Licenciatura en Derecho, con amplio conocimiento de las leyes y algo muy importante, un acendrado sentimiento de justicia.

Por otra parte, Ombudsman sólo puede ser el titular de un organismo debidamente reconocido por las leyes del país que lo instituya; para lo cual se le deben otorgar ciertas características, sin las cuales no se le puede considerar Ombudsman auténtico.

En razón de lo anterior, en el primer capítulo del presente trabajo nos damos a la tarea de responder a las interrogantes de, qué es un Ombudsman, quién puede ser un Ombudsman y cuáles son las características del Ombudsman.

Asimismo, también dentro del capítulo primero, nos avocaremos al estudio de los antecedentes históricos del Ombudsman, enfocándonos primeramente a su país de origen ( Suecia ), así como a los países que casi inmediatamente dieron vida a su Ombudsman ( Dinamarca y Noruega ); esto nos permitirá apreciar cuáles fueron las razones que le dieron vida jurídica, así como las características y funciones con las que de origen le fueron conferidas.

También consideramos de interés estudiar la historia del Ombudsman en Francia y España, países cuya legislación ha sido de gran influencia en nuestro país.

Completamos los antecedentes históricos internacionales, con el estudio del Ombudsman en Guatemala, Puerto Rico y Colombia, lo cual nos permitirá formarnos una idea de cómo los países latinoamericanos han adoptado al Ombudsman de acuerdo a las circunstancias culturales propias, las cuáles son muy semejantes a las de nuestro país.



Finalmente hacemos un recorrido histórico de las instituciones que por sus características pueden ser llamadas Ombudsman; es así como incluimos en este trabajo a la Procuraduría de los Pobres, Procurador Vecinal, Defensoría de los Derechos Universitarios, Procuraduría Federal del Consumidor, Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal y la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por lo que respecta a las atribuciones del Ombudsman, éstas son prácticamente iguales en todos los países; sin embargo, de país a país, encontramos ligeras diferencias, ligeros matices que nos pueden ser de gran ayuda para clarificar todas las posibilidades jurídicas del Ombudsman.

El análisis de las atribuciones en otros países, es materia del capítulo segundo, y en lo referente a nuestro país, éste análisis lo desarrollamos en el tercer capítulo.

En el capítulo cuarto, nos permitimos hacer un análisis crítico del Decreto de Creación del Reglamento Interno y de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo cual hacemos por considerar que esta Comisión representa el más digno ejemplo de la voluntad de instituir al Ombudsman en México, pero que, sin embargo, al hacerlo

se incurrió en transgresiones a nuestra Carta Magna, por lo que en estricto sentido no podemos llamarlo Ombudsman, y haremos anotar el porqué.

Empero, creemos prudente aclarar, que no es intención nuestra, el descalificar la loable labor que en pro de la ciudadanía realiza dicha Comisión, sino todo lo contrario, pretendemos que con nuestra opinión se busque el perfeccionamiento orgánico y atribucional de nuestro Ombudsman.

Para concluir sugerimos la creación de un Defensor Social, cuyas características deben ser las mismas que las de un auténtico Ombudsman, pero con la diferencia de que el Defensor Social debe tener fuerza jurídica en sus actos y resoluciones, las cuáles deben ser debidamente explícitas y cuidadosamente estudiadas, ya que reconocemos y somos conscientes de que, otorgarle íntegramente imperio a sus actos y resoluciones, implicaría un caos y un peligro para la estructura tripartita de nuestro Estado.

Además, el Defensor Social debe tener conocimiento de asuntos aún cuando el sujeto ofensor o transgresor de los derechos ciudadanos sea un particular y no tan sólo cuando se trate de una autoridad o servidor público.

Queremos pues, que el Ombudsman mexicano, más que un apoyo moral, se convierta en un sujeto activo en la impartición de justicia.

No podemos dejar de hacer una advertencia en el sentido del presente trabajo, no es una obra exhaustiva, pero sí podemos decir que fué elaborada de acuerdo a nuestras posibilidades, desde luego que encontraremos muchas deficiencias y errores, pero nuestro esfuerzo siempre fué honesto, tratando de lograr un trabajo lo más práctico y claro que nos fué posible.

## **C A P I T U L O   P R I M E R O**

### **DEFINICION, CARACTERISTICAS Y ANTECEDENTES HISTORICOS**

#### **DEL OMBUDSMAN**

## I.1 DEFINICION DE OMBUDSMAN

En aras de servir a los gobernados el Estado moderno ha creado una gigantesca y compleja maquinaria burocrática, la cual día a día aumenta su campo de acción, aunado a este crecimiento cada vez es más frecuente que la administración se extralimite en su competencia y que, por negligencia, por olvido y en casos extremos por dolo, viole derechos individuales y sociales, convirtiéndose así en un déspota, ante quien resulta imposible tratar en términos de justicia, provocando una división insalvable entre los gobernados y los órganos de la administración pública.

El Estado sabedor de que el controlar los actos de las autoridades es una necesidad y a la vez un imperativo de justicia social, ha creado distintos órganos con la finalidad de vigilar que las mencionadas autoridades observen y respeten los preceptos jurídicos que regulan sus actividades. Así entonces ha creado: un órgano de control judicial, ante quien se someten los asuntos litigiosos; un órgano de control político, el cual es ejercido por medio del Congreso ( Parlamento ); y un órgano de control administrativo, el cual es de carácter netamente interno, cuyo funcionamiento está basado en una estructura jerárquica de las dependencias gubernamentales.

Sin embargo, todos estos órganos de control han sido rebasados en sus posibilidades, e incluso no es difícil encontrarse que estas mismas instituciones sean las que con actos injustos, perjudiquen los intereses legítimos de los gobernados. Es por esto que se ha hecho necesario, la creación de una institución que evite que se cometan estos abusos, una institución que por antonomasia es un órgano de control de la constitucionalidad, la cual nació en Suecia hace aproximadamente 183 años, y que sin embargo es a últimas fechas que empieza a tener divulgación y reconocimiento en nuestro país, nos referimos al llamado Ombudsman, el cual tímidamente y sin adoptar todas sus características ha sido reconocido al crearse la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal y otras instituciones que en su oportunidad analizaremos. Mención especial debe tener la recién creada Comisión Nacional de Derechos Humanos ( que también analizaremos ), la que deberá tener todas las características de los auténticos Ombudsman, para que sus nobles objetivos sean plenamente cumplidos en beneficio de toda la población mexicana.

En nuestro país, desde hace algún tiempo el Ombudsman ha sido motivo de estudio para investigadores, sin embargo, no ha tenido difusión a niveles populares, habida cuenta de ello debemos, primero, precisar que es un Ombudsman,

qué actividades desempeña y cuáles son sus características que lo hacen tan especial, cuestiones que nos permitirán entender el porqué ha cobrado tanta importancia y porqué ha despertado tanto entusiasmo.

Ombudsman es una palabra de origen sueco, que etimológicamente designa a aquella persona que actúa en nombre de otro, es decir, es un representante, delegado, etc., el Ombudsman al ser reconocido en diferentes países se le ha denominado de forma distinta, por ejemplo: Mediateur, Comisionado Parlamentario, Procurador del Congreso, Defensor del Pueblo, Defensor de los Ciudadano; aunque si bien su nombre original Ombudsman, ha sido respetado, especialmente por los doctrinarios.

Siendo el Ombudsman una institución ampliamente difundida en Europa y a últimos tiempos en el resto del mundo, y teniendo características muy especiales, se le ha definido de la siguiente forma: " el Ombudsman es un órgano a cargo previsto en la Constitución o por acción de la Legislatura o el Parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la Legislatura o Parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas sólo en contra de oficinas administrativas.,

funcionarios y empleados de la administración pública, o bien, que actúen por moción propia, y que tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes ". (1)

## I.2 CARACTERISTICAS DEL OMBUDSMAN

La anterior definición nos permite con toda claridad establecer las particularidades tan específicas del organismo que nos ocupa, a saber:

### I.2.a. INDEPENDENCIA

Conditio sine qua non del Ombudsman es no depender directa ni siquiera indirectamente de ninguna otra institución del Estado, aunque desde luego su creación y regulación constitucional es producto de un acto legislativo, el cual debe establecer su total independencia de acción, de tal forma que ninguna autoridad debe tener injerencia en sus

-- 0 --

(1) VENEGAS ALVAREZ, SONIA. Origen y Devenir del Ombudsman, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p.p. 40 y 41.



procederes, lo cual garantiza, al menos formalmente, que no existirán niveles de compromiso entre el Ombudsman y la administración pública, ya que precisamente la actividad fundamental del defensor de los ciudadanos consiste en vigilar que los actos y resoluciones de la burocracia sean apegados a derecho, que la constitucionalidad no sea transgredida en perjuicio de los gobernados. Esta independencia conlleva, una Autonomía Organizativa y es, además, una situación que lo obliga a ser imparcial.

#### I.2.b. AUTONOMIA ORGANIZATIVA

Significa que tiene plena libertad de elegir al personal propio de sus actividades, distribuyéndolo como mejor le parezca, con la única limitante que resulta de adecuarse al presupuesto que le sea destinado de conformidad con el ejercicio presupuestal federal. Es decir, el Ombudsman decide qué elementos humanos y materiales requiere para el desempeño de sus funciones, y los administra a su propio criterio, pero ateniéndose al presupuesto que le sea asignado.

### **I.2.c. IMPARCIALIDAD**

Tomando en consideración que el Ombudsman actúa con total independencia y que además tiene autonomía organizativa, resulta una obligación que sus actos y resoluciones sean completamente imparciales; si bien su principal actividad consiste en vigilar que la constitucionalidad sea respetada por las autoridades, esto no significa que automáticamente esté en su contra sino que, al tener acceso a toda la información relativa a un asunto determinado, y al tener los elementos de juicio para emitir una resolución, debe únicamente hacer mención; si fué o no debidamente observada la constitucionalidad en los procedimientos de los órganos de la administración pública, y si no fué así, aclarar en qué momento fué violado, omitido o incorrectamente interpretado un precepto legal, en perjuicio del gobernado.

### **I.2.d. ACCESIBILIDAD**

Para que el Ombudsman pueda actuar, es necesario que el ciudadano haga de su conocimiento los hechos con los cuáles se considere agraviado, puede el gobernado acudir ante el defensor de los ciudadanos en forma directa acudiendo personalmente; o bien en forma indirecta, lo cual significa que debe hacerlo por intermedio de los diputados, senadores,

o por los miembros del Parlamento ( como sucede por ejemplo, en Francia ).

Es conveniente aclarar que internacionalmente se ha aceptado que el ciudadano puede solicitar la intervención del Ombudsman dentro de un término de un año, desde el momento en que sucedieron los hechos hasta presentar su denuncia, aunque en algunos países, más objetivamente, se establece que el agraviado puede acudir dentro del término de un año a partir de que tuvo conocimiento de los hechos que perjudican su esfera jurídica.

Ahora bien, el Ombudsman puede conocer de cualquier asunto, siempre y cuando se trate de órganos de la administración pública o siempre y cuando sea una autoridad la que agravia al gobernado, salvo sus excepciones que en su momento citaremos; pero tiene plena libertad de desochar los asuntos en los cuales se considere incompetente, verbigracia, en casos de controversia entre particulares; cuando ha transcurrido más de un año de ocurridos los hechos, o de que el afectado tuvo conocimiento de ellos, y en los cuales a todas luces no existe agravio alguno.

**I.2.e. AUCTORITAS**

" Entendemos por Auctoritas la autoridad moral que se le reconoce a las personas o instituciones" (2) si tomamos en consideración que las resoluciones del Ombudsman carecen de imperio, es decir, no las puede hacer cumplir coercitivamente, es entonces que la única fuerza con que cuentan las mencionadas resoluciones es la moral, la cual lo convierte en un fiscalizador de conciencia de la burocracia. Esta fuerza debiene de los requisitos que se necesitan cumplir para poder ser nombrado Ombudsman, ya que independientemente de los requisitos personales que en general son los mismos que deben llenarse para ocupar un cargo de elección popular debe cumplir con otros, como son: ser doctor en derecho, tener un profundo conocimiento de los problemas sociales, contar con un acendrado sentimiento de justicia y observar una vocación de servicio a la población.

Como ya mencionamos, las resoluciones del Ombudsman carecen de imperio, por lo cual se les ha denominado recomendaciones; las autoridades al tener conocimiento de estas recomendaciones emitidas imparcialmente por verdaderos conocedores del derecho, y que han sido elaboradas por una

-- 0 --

(2) VENEGAS ALVAREZ, SONIA. Supra nota 1, p. 50.

institución de reconocida calidad moral, se sienten comprometidas a estudiarlas y en su caso, aplicar las correcciones que el Ombudsman le ha observado para no violar la constitucionalidad; sabiendo además que, de no hacerlo, será presa de descrédito y descalificación popular, toda vez que las resoluciones o recomendaciones son publicadas y dadas a conocer oportunamente por el defensor de los ciudadanos. Las recomendaciones no sólo son en sentido de que las autoridades observen los preceptos jurídicos en su procedimiento, sino también emite recomendaciones para mejorar servicios, e incluso elabora recomendaciones para adecuar las leyes a la realidad social.

#### I.2.f. PUBLICIDAD

Todas las actividades y asuntos en que interviene el Ombudsman son dados a conocer al público en general, mediante publicaciones periódicas o extraordinarias en casos relevantes. Esta particularidad busca dos objetivos: Primero, que los ciudadanos conozcan su actividad y así sientan confianza para acudir a solicitar su intervención cuando se consideren agraviados por actos de autoridad y, Segundo,

para que las mismas autoridades se percaten que la comunidad ha sido enterada de las recomendaciones que les ha hecho el defensor de los ciudadanos y que si en verdad cometieron un error, hagan lo posible por enmendarlo, evitando así, caer en descrédito ante los gobernados.

### I.3 ANTECEDENTES HISTORICOS INTERNACIONALES

#### I.3.a. S U E C I A

Algunos autores señalan que los antecedentes del Ombudsman se ubican en China, "bajo la dinastía Han, donde encontramos un contralor sistemático y permanente, destinado a supervisar la administración imperial y a sus funcionarios, recibiendo las peticiones del pueblo contra lo que llamaban -- las injusticias administrativas. También en la Europa medieval, la Inglaterra cristiana disponía de un intercesor ( missi dominici ) entre el príncipe y sus súbditos o entre el señor feudal y sus siervos". (3)

Sin embargo, toda referencia histórica nos remite a Suecia, país donde "en el año de 1713 el Rey Carlos XII ordenó la creación del cargo de Procurador Supremo con el fin de vigilar a los funcionarios y, el debido cumplimiento de sus obligaciones y, en su caso llevarlos ante los

-- 0 --

(3) PRAT, JULIO A. El Ombudsman: sus orígenes, su prestigio actual y su recepción por los Derechos de Occidente, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Tomo II, N°. 9, Montevideo, Uruguay, 1985, p. 143.

Tribunales. Para 1719, se cambió su nombre por el de Canciller de la Justicia, conservando las mismas funciones, pero ahora era nombrado por los cuatro Estados o Cuerpos Representativos; mas bajo el reinado de Gustavo III, el Canciller de Justicia tornó a ser un funcionario del Rey y su Consejo". (4)

En 1809, recién terminada una revolución que destronó al Rey y estando en guerra con Rusia, el Parlamento sueco redactó una nueva constitución, en donde se estableció que los derechos generales e individuales del pueblo, serían protegidos por un guardián designado por el Parlamento, con estos fines fué creado el Justitieombudsman, quien debía fiscalizar las resoluciones de los Tribunales y sucesivamente fué ampliando sus funciones de vigilancia de las autoridades administrativas.

Para 1915, fué creado un segundo Ombudsman conocido como Militieombudsman, cuyo fin es la investigación de los reclamos contra las fuerzas armadas y los asuntos administrativos militares. Pero en 1968 el Parlamento sueco decidió eliminar este Militieombudsman, y decidió crear tres Ombudsman para el cargo de Justitieombudsman, creando - - además, dos suplentes.

-- 0 --

(4) FAIREN GUILLEN, VICTOR. Normas y Notas sobre el Ombudsman en Suecia, Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, N° 21, 1981, p. 127.



La primavera de 1976, con el propósito de adecuar la institución del Ombudsman a la realidad social sueca, se modificó su sistema de estructuración, "nombrándose ahora cuatro Ombudsman y suprimiendo a los suplentes, fijándose además que uno de ellos ejercería el cargo de Ombudsman Jefe y director administrativo de la oficina del Ombudsman. En esta nueva organización la división de competencias se definió de la siguiente manera" : (5)

- Ombudsman Jefe. Supervisa el cumplimiento de la ley para asegurar a todos los ciudadanos el acceso a documentos oficiales en todos los niveles del gobierno. Investiga los casos de especial relevancia, investiga además los problemas de estadística e informática, y lo relativo al personal a todo nivel de la administración.

- Ombudsman Uno. Supervisa los Tribunales de Justicia incluyendo la Corte Suprema, los fiscales públicos, la policía y prisiones.

- Ombudsman Dos. Es el encargado de los sectores de hacienda e impuestos y seguridad social.

-- 0 --

(5) ARRIETA C., RAUL. El Ombudsman en el Derecho Comparado, Revista de Derecho Público N° 20, Venezuela, 1984 p.p. 6 y 7.

- Ombudsman Tres. Supervisa las fuerzas armadas y todos los asuntos en materia civil que no sean competencia de los otros Ombudsman.

Cabe hacer la aclaración que en Suecia existen tres instituciones y un representante de las organizaciones de prensa que reciben el nombre de Executive Ombudsman, por la similitud de sus facultades con las que poseen los auténticos Comisionados Parlamentarios; quedando comprendidos los tres primeros dentro de los llamados Ombudsman del Poder Ejecutivo, quienes no tienen las cualidades de los auténticos Ombudsman. Siendo el primero de ellos el que conoce de asuntos para la libertad económica o de comercio, que inició sus actividades a partir de 1954 con el propósito de tutelar los lineamientos de la economía de empresa, vigilando las actividades monopolistas y las prácticas desleales; el segundo órgano es el Ombudsman de los consumidores, mismo que surgió en 1971, y es encargado de tutelar a los débiles en el consumo. Ambos funcionarios son designados por el Rey y el Consejo de Ministros. El tercer Ombudsman es el llamado Ombudsman para la igualdad del sexo ( Jamo ), el cuál fué creado el primero de julio de 1980 al entrar en vigor la ley para la igualdad del sexo en las relaciones laborales, que tiene como fin promover la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer en lo referente al trabajo, a las condiciones laborales y a las

posibilidades de desarrollo en el trabajo. La ley incluye la prohibición de la discriminación por razones de sexo y exige medidas activas de fomento a esa igualdad en el centro de trabajo.

Finalmente el llamado Ombudsman de la prensa es nombrado libremente por las organizaciones periodísticas a partir de 1959, pero su actividad es completamente libre e independiente de las mismas, por lo que carece de carácter oficial y sus actividades están dirigidas a vigilar las reglas de moralidad profesional, y la no intromisión a la vida privada de las personas por parte de las publicaciones periódicas.

El Ombudsman sueco es designado por el Parlamento, por un período de cuatro años renovables. Cada Ombudsman tiene una oficina de cincuenta personas, incluyendo veintitrés abogados, veintidós secretarias y personal de servicio.

El Ombudsman ejerce supervisión sobre:

- 1.- Las autoridades de gobierno centrales y locales.
- 2.- Los funcionarios y otros empleados de dichas autoridades y,
- 3.- Otras personas que se encuentren en posesión de un nombramiento o comisión vinculados al ejercicio de autoridad pública en lo que se refiere a tales actividades.

El Ombudsman no ejerce supervisión sobre:

- 1.- Los miembros del Riksdag ( Parlamento ).
- 2.- Los miembros de la oficina administrativa del Riksdag, del Comité Electoral del Riksdag de la Oficina de Apelaciones del Riksdag o el Secretario General del Riksdag.
- 3.- La Junta de Gobierno del Banco de Suecia, el Gobernador, y el diputado-gobernador del Banco de Suecia.
- 4.- El Gobierno del Gabinete de Ministros.
- 5.- El Canciller de Justicia.
- 6.- Los órganos decisorios de los Consejos municipales.

### I.3.b. D I N A M A R C A

En 1953 el Parlamento danés aprueba una nueva constitución, en este nuevo ordenamiento se establecía una disposición por virtud de la cual, el mismo Parlamento nombraría a dos personas fuera de su seno, las cuales tendrían la función de supervisar las actividades de la administración pública, civil y militar. Adoptándose así la institución del Ombudsman; el cual quedó debidamente reglamentado con el nombre de Comisionado Parlamentario, en la ley de 11 de septiembre de 1954.

El Parlamento decidió en 1961 que el cargo de Ombudsman sería desempeñado por una sola persona, la cual es independiente en cuanto a sus funciones y deberes, aunque es pertinente aclarar que si el Parlamento le pierde la confianza puede ser destituido, situación que no contemplan otros países como Suecia y Finlandia donde su lapso de funciones es fijo.

En general, " las funciones del Comisionado Parlamentario danés inside sobre:

a) Todas las personas actuando en servicio del Estado, incluyendo Ministros ( lo cual representa una

diferencia notable en relación con otros países donde el Ombudsman no conoce de actos de Ministros ).

b) El Parlamento visto como tal no está sujeto a la competencia del Ombudsman, sin embargo sus miembros considerados particularmente, no escapan de su ámbito de jurisdicción.

c) El Poder Judicial escapa de la competencia del Comisionado Parlamentario.

d) Los empleados de la iglesia luterana a la cual el Estado da su apoyo, sin llegar a reconocerla como iglesia de Estado, están sujetos a la supervisión y vigilancia del Ombudsman.

e) La Administración Municipal también está sujeta a la jurisdicción del Comisionado Parlamentario". (6)

-- 0 --

(6) J. LA ROCHE, HUMBERTO. El Ombudsman en los Países Nórdicos y el caso Venezuela, Revista de la Facultad de Derecho, Universidad de Zulia, N° 19, Maracaibo, Venezuela, 1967, p.p. 32 y 33

## I.3.c. NORUEGA

La ley del Ombudsman para asuntos gubernamentales, se aprobó en Noruega en junio de 1962. La principal función del Ombudsman queda especificada en la sección tres de la citada ley, en los términos siguientes: " la función del Ombudsman, como representante del Storting y de la manera prescrita en esta ley y en las directrices relativas a él, es esforzarse por garantizar que el gobierno no cometa injusticias en contra del ciudadano individual ". (7)

Originalmente el campo de acción del Ombudsman se limitaba al gobierno central, pero desde 1968 también incluye al gobierno regional. Asimismo ejerce control sobre los organismos electos del gobierno local, con ciertas excepciones en el caso de decisiones aprobadas por consejos distritales o municipales.

El Ombudsman no recibe quejas directamente sino que, un integrante del Storting ( Parlamento ) es quien decide si un asunto debe ser turnado o no al Ombudsman.

-- 0 --

(7) J. LA ROCHE, HUMBERTO. Supra nota 6, p. 57.

Por lo que respecta a las fuerzas armadas, desde 1952, existe en Noruega un sistema especial de Ombudsman, que se encarga de supervisar el funcionamiento de la institución militar. Este Ombudsman es elegido de entre siete diputados del Storting, y aquél que es designado pierde su calidad de Legislador.

" El Ombudsman no puede conocer de asuntos que sean responsabilidad del Storting o sus Departamentos. Las actividades de la oficina del Interventor General también están fuera de su jurisdicción. Tampoco conoce sobre asuntos relativos a resoluciones adoptadas por el Rey en Consejo de Estado, o sobre asuntos que caigan bajo la jurisdicción de los Tribunales. Tampoco puede supervisar las actividades de algunos comités de quejas que operan dentro del gobierno ". (8)

En Noruega como prácticamente todos los países, no tiene facultades resolutivas ( la acusación o la orden de satisfacción económica del reclamante ), toda su eficacia se va a apoyar a la publicidad de sus opiniones y la comunicación de éstas al Parlamento.

-- 0 --

(8) PRAT, JULIO. Supra nota 3, p. 149.



El Ombudsman normalmente no examina quejas con respecto a decisiones que puedan presentarse ante una dependencia gubernamental de mayor jerarquía. Primero debe ejercerse el derecho de presentar la queja ante la dependencia correspondiente.

Finalmente mencionaremos que existe en Noruega un Ejecutivo Ombudsman, para la protección del débil en el consumo, que recibe la denominación de Torbrukombudsman, designado por el gobierno y con funciones similares al modelo sueco.

## I.3.d. FRANCIA

" El Ombudsman fué implantado en Francia en 1973, lo cual despertó una gran controversia, toda vez que existía ya el llamado Consejo de Estado ( Conseil D' Etat ), el cual conocía de ilegalidades cometidas por la autoridad pública en el desempeño de sus funciones, las cuales cumple junto con los tribunales administrativos. Esta facultad llega incluso a tal grado que el Consejo de Estado, determina si una actuación de la administración pública se ha llevado a cabo con exceso de poder ( exces de pouvoir ), o con abuso de poder ( detournement de pouvoir ) ", (9) por lo cual se llegó a decir que " el mejor Ombudsman es el Consejo de Estado, ya que el Mediador como Ombudsman, no era sino una débil copia del modelo sueco, menos independiente y menos poderoso que aquél." (10)

El Mediateur fué creado por así disponerlo la ley número 73-6 del 3 de enero de 1973. Sus poderes fueron ampliados con la promulgación de la ley del 24 de diciembre de 1976, en el sentido de que, ahora una corporación puede

-- 0 --

( 9 ) ARRIETA C., RAUL. Supra nota 5, p. 3.

(10) RIVERO, JEAN. El Mediador Francés, Revista de Ciencias Jurídicas, N° 51, Universidad de Costa Rica, 1984, p. 118.

acudir al Mediador, si la denuncia es presentada por un individuo que esté directamente afectado por el asunto que se reclama.

Es prudente aclarar que el Mediador no recibe las quejas directamente de los ciudadanos, sino que actúan como intermediarios, ya sea los diputados o los senadores, quienes deciden si un asunto es competencia o no del Mediador; también el Parlamento puede someter por propia iniciativa, cuestiones al Mediador.

" El Mediador es nombrado por decreto del Consejo de Ministros y no por el Parlamento, como sucede en Suecia; el cargo dura seis años, el mandato no es prorrogable, no recibe instrucciones de ninguna autoridad y su responsabilidad no puede ser planteada ante ninguna jurisdicción ". (11)

Todos los órganos de la administración del Estado, las colectividades públicas territoriales, establecimientos públicos y cualquier otro organismo investido de una misión de servicio público, se encuentran sometidos al control del Mediador, no se excluye del control a los Ministros

-- 0 --

(11) RIVERO, JEAN. Supra nota 10, p. 10.

en su calidad de Jefes de un Departamento Ministerial, atendiendo a su calidad de responsables del mismo.

Se excluye del control a los jueces, sin embargo, la propia ley establece que el mediador puede proponer " reglar en equidad la situación del requiriente ". Puede también hacer aquéllo que le está prohibido al Juez: proponer una solución práctica al litigio, procurarle al demandante la satisfacción concreta que este espera.

Finalmente, " cuando algún ciudadano resulta agraviado por un acto ilegal del personal de los juzgados - retrasos, complejidad de los circuitos, mala información, extravío de expediente - el Mediateur emite una resolución, ante la cual el Juez tiene dos opciones: la anulación del acto o actos ilegales o la indemnización a la víctima ". (12)

En resumen, la labor del Mediador ha sido muy provechosa y de ninguna manera ha resultado inútil, sino

-- 0 --

(12) RIVERO, JEAN. Supra nota 10, p. 119.

que por el contrario, se ha desarrollado fructíferamente en estrecha colaboración del Consejo de Estado, al cual auxilia a resolver numerosas cuestiones que de otra forma deben plantearse en la vía judicial, por lo que ambas instituciones en lugar de oponerse se complementan.

## I.3.c ESPAÑA

El primer Ombudsman en España recibió el nombre de Promotor de la Justicia o Proveedor de la Justicia, el cual se creó por virtud del Decreto - Ley de fecha 21 de abril de 1975; su función fundamental consistía en " asegurar la justicia y la legalidad de la administración pública a través de medios informales, investigando las quejas de los ciudadanos contra la administración y procurándole soluciones adecuadas ". (13)

Este promotor era designado por el Presidente de la República, por lo que más bien funcionó como Ejecutivo Ombudsman. Pero para el año de 1976 con la promulgación de una nueva Constitución, transformó la institución en un Comisionado Parlamentario, según el modelo clásico del Ombudsman ya que ahora debería ser nombrado por la Asamblea Nacional.

En efecto, el artículo 24 de dicha Carta Magna, establecía que " los ciudadanos pueden presentar quejas

-- 0 --

(13) GIL ROBLES Y GIL DELGADO, ALVARO. El Control Parlamentario de la Administración (Ombudsman), Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, España.

por actos u omisiones de los poderes públicos, al Promotor de Justicia, quien las apreciará sin facultades decisorias, dirigidas a los órganos competentes, las recomendaciones necesarias para prevenir y reparar injusticias, pero las funciones de dicho Promotor son independientes de los instrumentos de jurisdicción voluntaria o contenciosa previstos en la Constitución y en las Leyes ". (14)

Para 1978, siguiendo el ejemplo de Portugal, la Constitución Demócrata Española, consagró la figura del Defensor del Pueblo, manteniendo su naturaleza de Ombudsman clásico, es decir, como Comisionado de las Cortes Generales, designado para procurar la defensa de los derechos comprendidos en el Título Primero de la mencionada Constitución, denominada " de los derechos y deberes fundamentales ".

Esta facultad queda más explícita en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, donde se establecía que el mencionado organismo " tendrá una actividad de supervisión o control general de la administración, vigilando el sometimiento de ésta a la ley y al derecho ". (15)

-- 0 --

(14) GIL ROBLES Y GIL DELGADO, ALVARO. Supra nota 13, p.51.

(15) GALLEGO HUESCAR, CARLOS. El Defensor del Pueblo, Competencias, Procedimiento y Derecho Comparado, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 67, Nueva Epoca, España, 1982, p. 150

El defensor del Pueblo en caso de decisiones discrecionales de la administración pública, podrá emitir su opinión respecto de si la decisión tomada ha sido la menos justa, y en este caso criticar a la autoridad responsable.

En relación con el Ministerio Fiscal se puede precisar una diferencia básica; ésta consiste en que " el Defensor del Pueblo no puede acusar nunca a un funcionario ante tribunales, tampoco interponer querrela cuando descubra algún delito como ocurre en el derecho francés, lo único que puede hacer es presentar denuncia por su propia cuenta ". (16)

La Administración Militar queda bajo la supervisión del Defensor del Pueblo, toda vez que a pesar de ser especial y distinta a la administración civil, está orgánicamente unida a ella; esta supervisión no debe interferir en la defensa nacional, sus facultades se limitan pues, a supervisar el respeto a derechos fundamentales, tanto en el aspecto de los derechos ciudadanos que se relacionen con la Administración Militar, como la garantía de los derechos

-- 0 --

(16) GALLEGO HUESCAR, CARLOS. Supra nota 15, p. 154.



del funcionario civil al servicio de la Administración Militar; así como la garantía de los derechos del militar.

En relación a los Tribunales, el Ombudsman sólo está facultado para actuar indirectamente; específicamente puede interponer el recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional contra actuaciones de los tribunales que violen derechos fundamentales. Finalmente, los Tribunales tienen prioridad en el conocimiento de un asunto, por lo que el Defensor del Pueblo deberá abstenerse de actuar en todo asunto que se esté ventilando en los Tribunales.

## I.3.f. G U A T E M A L A

Esta nación, durante sus casi 200 años de historia republicana, " ha tenido innumerables golpes de Estado y fraudes electorales, y sus pobladores han vivido bajo dictaduras y tiranías de diversa índole; a veces militares, a veces civiles; unas abiertas y descaradas y otras solapadas e hipócritas; colectivas algunas o individuales otras, pero al fin dictaduras ". (17)

" Apremiados pues, los legisladores guatemaltecos, para poner fin a todo tipo de injusticias individuales y sociales, decidieron adoptar la institución del Ombudsman, el cual surge en 1984 con el nombre de Procurador de los Derechos Humanos, y que actúa como un Comisionado del Congreso ( Parlamento ), para la defensa de los derechos que la constitución garantiza ". (18)

La figura del " Procurador de los Derechos Humanos, nace entonces del poder constituyente originario, no de

-- 0 --

(17) LEON CARPIO, RAMIRO DE. La Experiencia del Ombudsman en Guatemala, Conferencia sustentada en la Ciudad de México, D. F., en noviembre de 1991 con motivo del Congreso Internacional " La Experiencia del Ombudsman en la actualidad ", cuyo texto está disponible en la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, Distrito Federal.

(18) Ibidem.

gobierno alguno, siendo la Constitución Política de Guatemala la primera que reconoce la institución del Ombudsman en América Latina como un Comisionado del Parlamento, y con la característica fundamental de no estar supeditada a organismo, institución o funcionario alguno, y con absoluta independencia en sus actuaciones, como un Magistrado de conciencia, no coercitivo, investido de una fuerza moral y en cierto sentido política, sin partidismo alguno para hacer valer sus denuncias, resoluciones, señalamientos y censuras ". (19)

En cuanto a las atribuciones del Procurador, el artículo 275 de la Constitución Guatemalteca establece, además de supervisar la administración, otras seis, las cuáles se indican a continuación:

1.- Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de derechos humanos.

2.- Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas.

-- 0 --

(19) LEON CARPIO, RAMIRO DE. Supra nota 17

3.- Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los derechos humanos.

4.- Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado.

5.- Emitir cesura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos institucionales.

6.- Promover acciones o recursos judiciales o administrativos en los casos en que sea procedente y,

las otras funciones y atribuciones que le asigne esta ley.

Promoción, coordinación y desarrollo de programas de enseñanza de los derechos humanos, con énfasis en investigaciones, campañas divulgatorias y publicaciones; comunicaciones en las diferentes organizaciones intergubernamentales o no, encargadas de la defensa de los mismos derechos; participar en eventos internacionales

relativos a la misma materia, divulgar el informe anual; intervenir directamente en la investigación de las denuncias y actuar, elaborar el proyecto de su presupuesto y nombrar, remover y amonestar a su personal.

## I.3.g. P U E R T O R I C O

Puerto Rico legisló en 1977 lo relativo a la creación de su Ombudsman, " al cual denominó Procurador del Ciudadano, y cuyas facultades consistían en obligar al gobierno a rendir cuentas, pero únicamente sobre los funcionarios públicos de la rama ejecutiva con excepción de: la oficina propia del gobernador, los registradores de la propiedad en cuanto a la calificación de documentos y, la Universidad de Puerto Rico en cuanto a sus tareas docentes ". (20)

El Ombudsman de Puerto Rico puede actuar de oficio o motivado por el reclamo de algún ciudadano, e investiga además, de conductas ilegales, lo irrazonable, injusto, ofensivo, tal y como sucede con el arquetipo sueco.

El Procurador del Ciudadano funciona conforme a las características propias e indispensables de todo Ombudsman, como son las señaladas en la ley que rige esta

-- 0 --

- (20) CASTRO, RICARDO ADOLFO DE. El Ombudsman Puertorriqueño, Conferencia sustentada en el Congreso Internacional " La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad ", celebrada el mes de noviembre de 1991 en México, D.F., cuyo texto puede ser consultado en la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, D.F.

institución, a saber :

1.- Independencia fiscal, investigativa y política, artículos 3, 4, 6 y 25. Adscripción a la rama legislativa, nombramiento a un término mayor que el del gobierno electo, separación del Ombudsman por juicio de residencia, exclusión de las leyes de contabilidad y presupuesto.

2.- Independencia de criterio ( art. 11 ).

3.- Poder investigativo ( arts. 14 y 15 ). Facultad para obligar la exhibición de documentos, la declaración de testigos y el acceso a todos los archivos de las agencias investigadas.

4.- Publicidad ( art. 20 ).

5.- Inmunidad ( art. 21 ).

## I.3.h. COLOMBIA

El constituyente colombiano creó en 1886 al Procurador General de la Nación, como un sistema de control o un poder de control de la administración pública. Sin embargo, la necesidad de legislar sobre el particular ya había sido contemplado en 1819, con el proyecto de constitución presentado ante el Congreso de Angostura. Este órgano tuvo un origen presidencialista.

Esta Constitución fué reformada en 1945 y el sistema de elección del Procurador pasa del Poder Ejecutivo a la Cámara de Representantes,

En el ámbito municipal se desarrolló al mismo tiempo la figura del Personero Municipal, a quien le correspondía defender los derechos ciudadanos de los habitantes de cada localidad. Más tarde se reconocería al Personero Municipal funciones tales como " el de velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas y acuerdos en el municipio; vigilar la conducta de los empleados municipales y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas o delitos que cometan y, oír las quejas que presenten los particulares por denegación de justicia; examinar los antecedentes y en caso de que exista motivo



fundado, promover lo conveniente para que cese el mal y para que se castigue al responsable ". (21)

Sin embargo, esta primera experiencia no tuvo mayor acogida ni aceptación por los ciudadanos, ni mucho menos efectividad en su labor.

Tratando de fortalecer al Personero Municipal se expide en 1990 la ley que regula su actividad, donde se le atribuye la importante responsabilidad de protección y promoción de los derechos humanos en un nivel local.

Es hasta el 4 de julio de 1991 cuando se promulga una nueva Constitución, y se adopta plenamente una institución que responde a la orientación mundial de la figura del Ombudsman " al crear al Defensor del Pueblo, quien debe velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, y para ello tiene facultades para

-- 0 --

(21) CORDOBA TREVIÑO, JAIME. Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo en Colombia, Conferencia sustentada en el Congreso Internacional " La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad ", celebrada en México, en noviembre de 1991, cuyo texto puede ser consultado en la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, Distrito Federal.

orientar a los ciudadanos en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades o las entidades de carácter privado ". (22)

" Esta nueva figura del Defensor del Pueblo complementa la función del Procurador ya que se constituye en puente legítimo de comunicación entre la sociedad civil y el Estado, revitaliza el valor político y constitucional del derecho de los ciudadanos a quejarse y a ser escuchados por las autoridades, se les dota de capacidad para reportar violaciones a los derechos humanos y promover investigaciones, formular recomendaciones y observaciones, y de mediación en situaciones de conflicto ". (23)

Por último, es conveniente anotar que la ley de la Defensoría del Pueblo se encontraba apenas en proyecto en diciembre de 1991.

-- 0 --

(22) CORDOBA TREVIÑO, JAIME. Supra nota 21.

(23) Ibidem.

#### I.4 ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO

Nuestro país no ha querido sustraerse a la influencia mundial de instituir al Ombudsman pero, si bien se han creado varios organismos, algunos más semejantes que otros al arquetipo sueco, ninguno de ellos cuenta con la característica más importante que es, desde nuestro punto de vista, la independencia total y absoluta, tanto organizativa como de acción; ya que como veremos más adelante, todos y cada uno de nuestro " Ombudsman " dependen directamente de una autoridad del gobierno mexicano, lo cual da paso a las dudas en cuanto a la imparcialidad y objetividad jurídica de sus actos y resoluciones.

##### I.4.a. PROCURADURIA DE LOS POBRES

La ley de la Procuraduría de los Pobres fué promulgada en San Luis Potosí el 1º de marzo de 1847; " estableciéndose en su artículo primero, que funcionarían tres procuradores nombrados por el gobierno; asimismo se señala que su obligación será ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelia que contra aquéllas se cometieran,

ya en el orden judicial, ya en el político o militar; bien tenga su origen de parte de alguna autoridad o de cualquier otro funcionario o agente público ". (24)

" Esta institución no fué implantada con hondura, por lo que más bien quedó como un propósito humanitario del movimiento de reforma en nuestro país ". (25)

-- 0 --

- (24) ARMIENTA CALDERON, GONZALO M. Protección Procesal Constitucional de los Derechos Humanos en la República Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p. 43.
- (25) CASTRO, JUVENTINO V. El Ombudsman en México, Conferencia sustentada en el Congreso Internacional "La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad" celebrada el mes de noviembre de 1991 en México, D.F., cuyo texto puede ser consultado en la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, D.F.

#### I.4.b. EL PROCURADOR VECINAL

Este organismo fué instituido en el Estado de Colima en el año de 1983, y más tarde fué instituido en Aguascalientes ( en 1987 ), en Guerrero ( en 1990 ), en Baja California ( en 1991 ) y así en otros Estados de nuestra República Mexicana.

El Procurador Vecinal se constituye como " el gestor de las inquietudes populares y el conducto entre la sociedad y las autoridades públicas locales, para la recepción e investigación de las reclamaciones y proposiciones que los habitantes quieran hacer a las propias autoridades ". (26)

Es pues, un punto de contacto entre gobierno y gobernados, sin embargo, no emite resoluciones y se limita a canalizar las inquietudes y quejas de los ciudadanos.

-- 0 --

(26) OCHOA CAMPOS, MOISES. Procurador Vecinal, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Tomo II, Año 8, México, 1984, p. 659.

#### I.4.c. DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS

Nuestra máxima casa de estudios cuenta con su propio Ombudsman, bajo el nombre de Defensoría de los Derechos Universitarios, la cuál fué instituída en funciones en agosto de 1985.

En el artículo primero del estatuto de esta institución se define a la misma, como un órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial, recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y los miembros del personal académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria, realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad.

El término dentro del cual debe hacerse del conocimiento de la Defensoría los hechos de reclamación es de 120 días posteriores a la fecha en que ocurrieron los mismos, cualquier asunto que se le haga saber en forma extemporánea será desechado.

Como apunte interesante por su relevancia jurídica, debemos mencionar que " la Defensoría está facultada para dictar la suspensión del acto reclamado ( como sólo ocurre en materia de amparo ), en casos de verdadera excepción con el fin, desde luego, de evitar un acto lesivo irreparable ". (27)

-- 0 --

(27) Primer Informe Anual de la Defensoría de los Derechos Universitarios, publicado por la Gaceta U.N.A.M. de fecha 21 de agosto de 1986, p. 10.

#### I.4.d. PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Particularmente esta institución nos resulta bastante atractiva, por el hecho de que emite resoluciones con carácter obligatorio e incluso puede sancionar, aunque su ámbito de competencia se limita a la actividad de los proveedores y de los prestadores de servicios, y sólo en contados asuntos se ocupa de las actividades de las autoridades.

Precisamente por lo anterior, es que algunos autores lo señalan como un organismo contrario al Ombudsman clásico, reforzando esta opinión en el hecho de que el titular de esta Procuraduría es designado y removido libremente por el Presidente de la República.

Esta institución fué creada en 1976, y fué definida como un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con el objeto de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.



I.IV.e. PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO  
DEL DISTRITO FEDERAL.

Esta Procuraduría es concebida como " un medio de control de la administración pública del Departamento del Distrito Federal, pretendiendo mejorar las relaciones de dicha administración con los ciudadanos, evitando o rectificando las deficiencias e irregularidades y logrando que los funcionarios actúen con mayor sensibilidad en la atención de la ciudadanía y que ésta acepte el cumplimiento de las normas establecidas ". (28)

Esta Procuraduría tiene algunas similitudes con el Ombudsman, pudiendo mencionarse las siguientes:

- Puede solicitar informes a la autoridad responsable de los actos reclamados.
- Tiene facultades indagatorias o de investigación.
- Sus recomendaciones son publicadas, como medida de apremio moral.
- Rinde informes periódicos de sus actividades al jefe del Departamento del Distrito Federal..

-- 0 --

(28) Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, Folleto informativo, p. 10.

#### I.4.f. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Sin duda la institución protectora de los derechos humanos es el más importante esfuerzo de ratificar en nuestro país las influencias europeas del defensor del ciudadano. Esto ocurre el 5 de junio de 1990, ya que por acuerdo presidencial se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuyo reglamento fué elaborado durante los días 18 de junio al 9 de julio del mismo año.

Esta Comisión fué elevada a rango constitucional el 22 de enero de 1992, ya que para tal efecto se adicionó al artículo 102 de nuestra Carta Magna, dándole cabida al Apartado ( B ), en los siguientes términos: " 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 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 comptentes tratándose de asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales.

Aunque se ha mencionado que este organismo tiene independencia organizativa, no deja de ser un punto negativo el que dependa de la Secretaría de Gobernación, ya que esta situación se presta a suspicacias de compromiso entre la Comisión y el Gobierno, afectando así su credibilidad.

Pero es de reconocerse que " en el corto tiempo que tiene de creada se ha preocupado por tutelar los derechos de los ciudadanos y ha propuesto reformas a diversas disposiciones de los Códigos Federal y Distrital de Procedimientos Penales, las cuales fueron aprobadas y entraron en vigor el 1º de febrero de 1991. E igualmente propició la promulgación de una ley contra la tortura ". (29)

-- 0 --

- (29) FIX-ZAMUDIO, HECTOR. El Ombudsman en México, Conferencia sustentada en el Congreso Internacional " La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad ", celebrada en nuestro país en noviembre de 1991, cuyo texto puede ser consultado en la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, D.F.

## **C A P I T U L O     S E G U N D O**

### **ANALISIS DE LOS ALCANCES JURIDICOS DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DEL OMBUDSMAN EN EL AMBITO INTERNACIONAL**

El arquetipo sueco de Ombudsman fijó los lineamientos bajo los cuales los modelos adoptados en los restantes países establecieron su estructura orgánica y su ámbito de facultades, debido a ello, el funcionamiento de uno y otros no presenta grandes diferencias.

Sin embargo, estos ligeros matices jurídicos enriquecen al Ombudsman, ya que cada país que lo ha instituido le confiere particularidades en su vida jurídica, adaptándola a sus circunstancias y necesidades sociales. Pequeñas diferencias que es obligación mencionar para el debido complemento del presente trabajo.

Hecha esta aclaración pasemos a la materia del presente capítulo que es, las facultades del Ombudsman.

## II.1 PAISES EUROPEOS

### II.1.a SUECIA

La creación del Ombudsman en Suecia significó un ejemplo mundial en materia de procuración de justicia social, de la preocupación por mejorar el funcionamiento de la administración pública, para evitar que los derechos e intereses legítimos del gobernado sean violados. Tanto es así, que el régimen jurídico que regula su actividad no ha podido ser superado, quizá ni siquiera igualado por sus émulos, por lo que los países que acertadamente decidieron crear su propio Ombudsman, únicamente adecuaron a sus circunstancias los derroteros jurídicos que fijó el modelo original.

Si bien hemos hecho mención en repetidas ocasiones, que las resoluciones del Ombudsman no tienen carácter obligatorio, es prudente aclarar que existen sus excepciones, como veremos más adelante.

Las facultades del Ombudsman sueco las podemos resumir en dos capítulos primordiales, a saber:

- " 1.- La facultad de vigilar.
- 2.- La facultad de erigirse en acusador ante Tribunales como consecuencia de esta vigilancia. " (30)

#### Medios de Control y Vigilancia

La Ley de Instrucción del Ombudsman en su artículo 5, le otorga facultades " para realizar visitas de inspección a tribunales, dependencias administrativas, comisarías de policía, hospitales psiquiátricos, cárceles, etc. En estos lugares revisa al azar expedientes y conversa con los funcionarios, se preocupa por el trabajo atrasado, la celeridad de los procesos en los Tribunales, por citar sólo algunos ejemplos ". (31)

Estas inspecciones sorpresa y el estudio al azar de la situación que guardan diversos expedientes, pueden dar al Ombudsman una idea bastante fiel de la eficacia

-- 0 --

(30) GALLEGO HUESCAR, CARLOS. El Defensor del Pueblo, Competencias, Procedimiento y Derecho Comparado, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 67, Nueva Epoca, España, 1982, p. 132.

(31) Ibidem.

administrativa y judicial. Le ayuda a conocer retrasos concretos que tanto perjudican al procesado, puesto que puede estar privado de su libertad. Incluso se podrían atajar pequeñas corruptelas administrativas que de otra forma no podrían detectarse.

El Ombudsman tiene facultades para adoptar todas aquéllas medidas de investigación necesarias para el debido esclarecimiento de la reclamación. Así, " cuando solicite información y declaraciones de opinión y éstas le sean negadas, puede imponer multas de mil coronas como máximo; sanción que también puede imponer en caso de negligencia ". (32)

Como se puede ver, con esta facultad de aplicar multas, el Ombudsman rebasa su esfera de organismo moral para abarcar acciones propias de una autoridad, aunque tal medida pudiera parecer extraña y contraria a su propia naturaleza, a nuestro juicio es una particularidad bastante acertada y por demás recomendable, toda vez que muchas veces, los servidores públicos se niegan a cooperar con las investigaciones del Ombudsman, por lo que entonces resulta necesario utilizar medidas de apremio para procurar su colaboración.

-- 0 --

(32) GALLEGO HUESCAR, CARLOS. Supra nota 30, p. 134.



### Acusador Especial

Ahora bien, como resultado de las investigaciones realizadas por el Ombudsman, este se puede colocar en situación de acusador especial, lo cual se puede presentar en los casos siguientes:

a) Puede entablar una acusación contra un funcionario que haya cometido una contravención de las leyes, apartándose de las obligaciones que le conciernen en sus deberes a nombramientos oficiales.

b) Puede pedir que se adopten medidas disciplinarias contra un funcionario que se aparte de las obligaciones que recaen sobre él en el cumplimiento de sus deberes o nombramientos oficiales, e incurra en una conducta culpable sobre la cual pueda incoarse un procedimiento disciplinario.

Empero, esta facultad resolutive del Ombudsman va siendo sustituida por una recriminación o crítica pública al funcionario que comete algún tipo de infracción. Así, la acusación queda reservada para los supuestos más graves, emitiendo entonces el Ombudsman resoluciones amonestativas que resultan de gran eficacia.

Las amonestaciones son recordatorios que se dan a la publicidad general sobre una interpretación autorizada de la ley que ayuda a difundir el conocimiento de la misma ley y de los principios procesales mas deseables, a los cuales el servidor público no se apegó como es deseable.

Este procedimiento de amonestación ha sido blanco de fuertes críticas, porque coloca al funcionario en estado de indefensión, pues no le deja oportunidad de disentir la legitimidad de la crítica que recibe, provocando una controversia de si existe o debe existir un derecho de apelación del funcionario contra las resoluciones del Ombudsman.

Este cuestionamiento da lugar a dos interrogantes: primero, qué órgano debería encargarse de realizar las apelaciones y, segundo, de existir un recurso de apelación contra estas amonestaciones, este recurso atacaría los principios fundamentales de las funciones del Ombudsman, iría contra su propia y especial naturaleza.

Ante la imposibilidad de dar respuesta positiva a estos dos cuestionamientos, el país sueco ha desechado la viabilidad de apelar las resoluciones del Ombudsman.

Unicamente existe un recurso contra estas amonestaciones, el cual consiste en que el funcionario amonestado ponga en conocimiento del Comité Parlamentario encargado del estudio del informe anual del Ombudsman, las observaciones que juzgue pertinentes y por las cuales considere impropia la amonestación que en su contra haya emitido el Ombudsman.

## II.1.b. D I N A M A R C A

El Ombudsman danés no tiene facultades resolutivas ( como son la acusación, la querrela o la orden de satisfacción económica del reclamante ), sino que toda su eficacia se sustenta en la publicidad de sus opiniones y la comunicación de éstas al Parlamento.

Aunque debemos aclarar que el Ombudsman danés puede solicitar al Parlamento, al fiscal o a las autoridades administrativas superiores, que tomen alguna medida en los siguientes casos:

- Cuando encuentra responsabilidad civil o penal en un ministro o ex-ministro. En este caso recomienda al Parlamento el enjuiciamiento del presunto responsable.

- Cuando encuentra responsabilidad criminal en cualquier persona bajo su control, puede solicitar al fiscal que acuse o investigue.

- Cuando encuentre en alguna de las personas citadas anteriormente responsabilidad administrativa, puede solicitar a las autoridades superiores que inicien un procedimiento disciplinario.

En resumen, el Ombudsman danés es un organismo que actúa como colaborador del fiscal, y nunca se erige en acusador especial; ni tampoco posee facultades especiales para actuar con más fortaleza y aplomo ante las autoridades administrativas.

## II.1.c. NORUEGA

" En Suecia y Finlandia el Ombudsman tiene atribuciones para iniciar el enjuiciamiento o procedimiento disciplinario contra cualquier funcionario indiciado en la comisión de actos contrarios a la ley. Sin embargo no puede, en estos casos, anular una decisión; en cambio, es hábil para opinar en lo referente a la forma como la medida debe ser cumplida o como la ley debe ser interpretada. Respecto a Noruega, el criterio sostenido es que el Ombudsman no tiene facultades para ordenar tales medidas, es decir, se trata de poderes más débiles que los otorgados en los otros países nórdicos, ya que tales funciones están conferidas al Rey en Consejo de Ministros, por lo que no es dable conferirlos al Ombudsman ". (33)

En Noruega, el Ombudsman puede solicitar todas las informaciones necesarias para el cumplimiento de sus deberes, tanto a los empleados y oficiales de gobierno, como a toda otra persona al servicio del mismo.

-- 0 --

(33) J. LA ROCHE, HUMBERTO. El Ombudsman en los Países Nórdicos y el caso de Venezuela, Revista de la Facultad de Derecho, Universidad de Zulia, N° 19, Venezuela, 1967, p. 39.

Aquí podemos apreciar una situación bastante interesante, ya que el Ombudsman noruego puede requerir información a los particulares que prestan algún tipo de servicio al Gobierno, equiparándolos a los servidores públicos; lo que amplía en gran medida las posibilidades de investigar los asuntos reclamados.

Sin embargo, desconocemos si el Ombudsman puede solicitar información al particular únicamente en relación al servicio que presta al Gobierno, o puede requerir informes relacionados con otro tipo de asuntos, independiente de la relación contractual.

El Ombudsman noruego, apegado a la regla general, aceptada en todos los países que cuentan con esta institución, está obligado a no divulgar la información obtenida dentro de su cargo con respecto a las circunstancias del hecho investigado. Asimismo, toda información relativa al comercio y negocios, no debe ser hecha pública en ningún caso. Este secreto profesional debe guardarlo aún después de haberse retirado del cargo. El mismo secreto se aplica al personal de la oficina.

## II.1.d. F R A N C I A

Las facultades del Ombudsman en Francia las podemos distinguir en dos grandes grupos: primero, facultades no resolutivas y, segundo, facultades resolutivas.

Las facultades no resolutivas son las siguientes:

a) Puede hacer cuantas recomendaciones crea convenientes para solucionar los problemas por los que haya suscitado su intervención.

b) Puede hacer proposiciones tendientes a mejorar el funcionamiento del organismo afectado.

c) Si estima que de la aplicación de las disposiciones legislativas o reglamentos se produce una injusticia, puede:

- Recomendar al organismo afectado una resolución que permita enjuiciar con equidad la situación del reclamante, ó
- Proponer a la autoridad competente las medidas necesarias para remediar, indicando las modificaciones que estime oportunas introducir en los textos legislativos o reglamentos.



Por lo que respecta a las facultades resolutivas del Mediateur, éstas son:

a) Puede iniciar un procedimiento disciplinario contra un funcionario responsable cuando falte autoridad competente para hacerlo.

b) Puede presentar una querrela ante la jurisdicción penal contra el funcionario responsable.

c) Ante un caso de inejecución de una sentencia judicial, puede ordenar al organismo responsable que la ejercite en el plazo fijado.

Sin embargo, el Mediateur tiene serias deficiencias en su reglamentación, ya que no está facultado para realizar inspecciones periódicas sobre organismos públicos, como ocurre a los países escandinavos, lo que reduce en gran medida sus posibilidades de auténtico supervisor de la administración.

En conclusión y haciendo una evaluación de los logros alcanzados por el Ombudsman francés, mencionemos los siguientes:

- Ha sido capaz de obtener compensaciones para los ciudadanos agraviados por la administración.
- Ha podido obtener el mejoramiento en los servicios que presta la administración y,
- Ha hecho sugerencias para una adecuación y actualización normativa a leyes y reglamentos.

## II.1.e. ESPAÑA

El Ombudsman español es llamado Defensor del Pueblo, institución que presenta algunos contrastes en cuanto a sus facultades, toda vez que, por ejemplo, no puede hacer acusaciones a funcionarios, ni siquiera interponer querellas; y por otro lado, cuenta con legitimación directa para interponer recursos de inconstitucionalidad de leyes y para interponer recursos de amparo.

En España como en todos los países, los poderes públicos están obligados a auxiliarle en sus funciones de investigación e inspección, e igualmente puede realizar visitas imprevisibles en oficinas y organismos administrativos.

Cuando existe negativa de colaboración, el Defensor del Pueblo puede actuar de las siguientes formas, según sea el caso:

" 1.- Incluirla en su informe anual o en uno extraordinario, considerando tal conducta como hostil o entorpecedora de sus funciones.

2.- Puede ejercitar la acción de responsabilidad por desacato en el orden gubernativo.

3.- Podría solicitar se apliquen sanciones al servidor público por incomparecencia al requerimiento del Defensor del Pueblo, y por obstaculización, como sucede con las Cámaras ( este punto se encuentra aún en debate en el Congreso, y de aprobarse sería un gran avance en las facultades del Ombudsman ).

4.- Por último, puede considerar la conducta constitutiva de desobediencia tipificada en el artículo 369 del Código Penal Español y ponerlo en conocimiento del fiscal general del Estado ". (34)

El Defensor del Pueblo tiene amplísimas facultades de acceso a todo tipo de documentos, incluso los considerados secretos. La única excepción se puede dar previa negativa por acuerdo del Consejo de Ministros, pero aún este límite puede ser superado, ya que en la propia ley reguladora del Defensor del Pueblo se establece que, " si el documento cuya visualización le es denegada al Ombudsman es, a su propio juicio, indispensable para continuar sus averiguaciones, éste lo podrá poner en conocimiento de las Comisiones del Congreso y del Estado, lo cual provocaría un conflicto político

-- 0 --

(34) GALLEGO HUESCAR, CARLOS. Supra nota 15, p. 165.

poco deseable para el Ejecutivo, y para evitarlo, es de esperar que pondría en manos del Defensor del Pueblo los documentos en cuestión ". (35)

En cuanto a las facultades de legitimación judicial del Defensor del Pueblo, ésta se presenta en dos supuestos:

- Cuando encuentre una ley que juzgue inconstitucional, se erige en un órgano con legitimación activa directa, encargado de vigilar y garantizar el respeto a la Constitución, interponiendo el recurso a que haya lugar.

- Por otro lado, cuando el Ombudsman español, como resultado de sus investigaciones encuentra actos jurídicos o disposiciones de la administración pública que provoquen un perjuicio en los derechos fundamentales de los gobernados, puede interponer el recurso de amparo.

Este recurso de amparo puede interponerlo también, para evitar violaciones por los órganos de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas.

-- O --

(35) GALLEGO HUESCAR, CARLOS. Supra nota 15, p.p. 166 y 167.

## II.2 PAISES DE AMERICA

### II.2.a. G U A T E M A L A

El Procurador de los Derechos Humanos funciona como un Comisionado del Congreso, para la defensa de los derechos que la Constitución garantiza.

Erigiéndose así como un organismo no supeditado a institución o funcionario alguno, y con absoluta independencia en sus actuaciones, como un magistrado de conciencia, no coercitivo, investido de una fuerza moral, y en cierto sentido político, sin partidismo alguno para hacer valer sus denuncias, resoluciones, señalamientos y censuras.

Los derechos humanos en Guatemala han requerido de su división en tres defensorías: " la de los Derechos de la Mujer; la de los Derechos del Niño y la de los Derechos del Medio Ambiente; encomendándole tal defensoría a una persona para cada una de ellas, y están por crearse la defensoría de los Derechos del Periodista y la defensoría de los Derechos del Consumidor ". (36)

-- 0 --

(36) LEON CARPIO, RAMIRO DE. Supra nota 17, p. 8.

En caso de delito, falta, acción u omisión que fuere competencia de un tribunal de cualquier fuero u órgano administrativo, de inmediato el Procurador hará la denuncia o solicitud y remitirá lo actuado a la autoridad correspondiente, para su conocimiento y resolución. Podrá también el Procurador, sus adjuntos o auxiliares, solicitar las explicaciones que consideren necesarias a cualquier autoridad, y ésta deberá rendir un informe circunstanciado en un plazo no mayor de cinco días, bajo apercibimiento de tener por ciertas las afirmaciones del solicitante, en caso que dicho informe no fuere presentado en el plazo señalado.

En su labor de supervisar la administración pública, el Procurador de los Derechos Humanos " ha cumplido o tratado de cumplir con su función constitucional de investigar, de recomendar privada o públicamente la modificación de un comportamiento administrativo lesivo a los guatemaltecos; ha censurado públicamente a funcionarios sin importar su jerarquía o fuero, por actos o comportamientos en contra de los derechos institucionales; ha promovido acciones o recursos judiciales o administrativos, en los casos en que ha sido procedente y según la gravedad de la violación, ha promovido la aplicación de las sanciones disciplinarias correspondientes, inclusive la destitución o destituciones ". (37)

-- 0 --

(37) LEON CARPIO, RAMIRO DE. Supra nota 17, p. 12.

## II.2.b. P U E R T O R I C O

En Puerto Rico el Ombudsman puede conocer o investigar asuntos que se encuentren en conocimiento de una autoridad, esta facultad queda debidamente establecida en el artículo 11 párrafo II de la Ley Orgánica del Ombudsman en el que se establece que " aún en aquéllos casos que el legislador señale no deben ser investigados por una que otra razón: porque no se haya extinguido remedios, porque pueda darse una duplicación de esfuerzos, incluso porque el acto a ser investigado esté fuera del ámbito jurisdiccional del Ombudsman, el legislador deja claramente establecido que a todas estas situaciones, la decisión de si se investiga o no se investiga, es asunto que le compete únicamente al Ombudsman determinar. Es decir, que ni Juez, ni Ministro de Justicia, ni Gobernador o Legislador, tienen la facultad de impedir que el Ombudsman investigue cuando, como prescribe el estatuto, a su juicio, existen razones suficientes que den lugar a una investigación ". (38)

Cuando hablamos de actos administrativos nos referimos a " todo tipo de acción gubernamental que pueda violentar en alguna forma los derechos de la ciudadanía:

-- 0 --

(38) CASTRO, RICARDO ADOLFO DE. Supra nota 20, p. 2.



los derechos naturales que tenemos por condición humana, así como los derechos civiles que nos llegan del derecho positivo ". (39)

" En los primeros ocho años no se hizo nada, o mejor dicho, no pudo hacer nada, ni investigó mala práctica administrativa, ni tampoco recomendó medida alguna que pudiera corregir los males administrativos que, sin lugar a dudas, tienen que haberse dado en perjuicio de la ciudadanía". (40)

Era como si en esa época no existiera en la Constitución ( art. 2 secc. 4 ), el derecho del ciudadano a pedir al gobierno la reparación de agravios. " El Primer Ejecutivo del país, sencilla y lamentablemente, se había tragado al Ombudsman sometiéndolo a la obediencia de los dictámenes de sus más grandes Ministros: el de Gobernación, el de Justicia y posiblemente el más poderoso de todos, el de Preaupuesto ". (41)

-- 0 --

(39) CASTRO, RICARDO ADOLFO DE. El Ombudsman Puertorriqueño, Conferencia sustentada en el Congreso Internacional " La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad ", celebrada el mes de noviembre de 1991, México, D.F., cuyo texto puede ser consultado en la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, D.F.

(40) Ibidem.

(41) Ibidem.

Nunca pudo investigar lo que, como dice el estatuto, a su juicio, debía investigar, sino solamente lo que esos Ministros le permitían investigar.

Las disposiciones fundamentales e indispensables que debe contener cualquier legislación habilitadora de la institución del Ombudsman. Refiriéndonos al estatuto de Puerto Rico vamos a los cinco puntos fundamentales:

1.- Independencia fiscal, investigativa y política, arts. 3, 4, 6 y 25. Coadyuvar en materia de legislación, nombramiento a un término mayor que el del gobierno electo; separación del Ombudsman por juicio de residencia, exclusión de las leyes de contabilidad y presupuesto.

2.- Independencia de criterio. Artículo 11 (Juicio personal del Ombudsman).

3.- Poder investigativo. Arts. 14 y 15. Facultad para obligar la producción de documentos, la declaración de testigos y el acceso a todos los archivos de las agencias investigadoras.

4.- Publicidad. Art. 20.

5.- Inmunidad. Art. 21.

## II.2.c. COLOMBIA

Como ya hemos anotado en el capítulo que antecede, en Colombia ( hasta diciembre de 1991 ), estaba por presentarse el proyecto de Ley de la Defensoría del Pueblo, institución que en la Constitución de 4 de julio de 1991, quedó debidamente reconocida, " dicha ley deberá contener o contemplar las siguientes atribuciones:

- Capacidad para asumir junto con el Procurador General, políticas para la defensa de los derechos humanos.

- Medios eficaces para poder interponer recursos de Habeas Corpus, acciones de tutela y populares, dirigir el servicio de defensoría pública especialmente para los ciudadanos más pobres que no tienen capacidad para procurarse defensores de confianza.

- Capacidad para realizar gestiones rápidas, oportunas e informales para la atención de amenazas o violaciones a los derechos humanos, lo que supone siempre el libre y permanente acceso de los ciudadanos al Defensor del Pueblo.

- Capacidad para visitar e inspeccionar entidades oficiales e intervenir ante particulares.

- Requerir a las autoridades las informaciones que estime necesarias, sin que pueda oponérsele reserva alguna ". (42)

-- 0 --

(42) LEON CARPIO, RAMIRO DE. *Supra* nota 17, p. 24.

**C A P I T U L O     T E R C E R O**

**ANALISIS DE LOS ALCANCES JURIDICOS DE LOS ACTOS Y**

**RESOLUCIONES DEL OMBUDSMAN EN MEXICO**

En nuestro país se han creado varios organismos que, como ya vimos en el capítulo primero, son la versión mexicana del Ombudsman sueco, sin embargo, estos organismos hasta el momento no han correspondido a las expectativas que en la ciudadanía crearon, pues salvo algunas excepciones como la Procuraduría Federal del Consumidor se han perdido en el inmenso mar llamado burocratismo.

El más reciente ejemplo lo encontramos en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con cuya creación se está aceptando explícitamente, que en nuestro México las autoridades venían cometiendo atropellos y vejaciones en contra del ciudadano común y corriente, violando sus más elementales derechos como son la vida, la libertad, etc.

Claro que no tratamos de demeritar las actividades y esfuerzos que vienen realizando estos Ombudsman mexicanos, sino mas bien plantearnos en un plano realista en cuanto a sus alcances jurídicos; reconociendo que el Ombudsman como tal, es relativamente nuevo en nuestro país. Por lo cuál debemos encaminar nuestros pasos hacia un perfeccionamiento y adecuamiento de Defensor de origen sueco, a nuestras circunstancias e indiosincrasia.

Ya que mencionamos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos ( CNDH ), creemos importante mencionar que existen en México, otros organismos no gubernamentales que por sus actividades pudieran también ser considerados como Ombudsman, pero su calidad de asociaciones civiles las aleja de este distintivo, pues el Ombudsman debe ser nombrado por el Congreso, mientras que estos organismos cobran vida por medio de acuerdos o convenios de creación entre particulares.

Pero como sus actividades son las de proteger los derechos humanos en la medida de sus posibilidades como asociación civil y por tanto dignas de encomio, no podíamos pasarlas por alto y a manera de reconocimiento es que hacemos mención de ellas, un ejemplo de estas instituciones son: la llamada " Amnistía Internacional " y la " Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C." las cuáles no cuentan con apoyo alguno del Gobierno.

Ahora bien, retomando el tema de la presencia del Ombudsman en nuestra nación, debemos aclarar que los organismos relativos, llámese Procuraduría Federal del Consumidor, Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, Comisión Nacional de Derechos Humanos, etc. no pueden ser llamados o reconocidos como auténticos Ombudsman,

sino más correctamente, debemos llamarlos Excecutive - Ombudsman, toda vez que son creados por una resolución del Ejecutivo Federal y también dependen de una institución Gubernamental, ya sea directa o indirectamente.

Pasemos entonces a estudiar las facultades con que cuentan estos Ombudsman Ejecutivos, para tener elementos de juicio que nos permitan hacer una comparación con los Ombudsman de otros países y sacar conclusiones que nos ayuden a mejorar su funcionamiento en beneficio de los ciudadanos.



### III.1 LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO.

Este organismo depende de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el cual se erige como un representante o asesor de los trabajadores y de sus sindicatos siempre que así lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo (artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo).

Para tales efectos la Procuraduría puede interponer recursos ordinarios y extraordinarios que ameriten los asuntos en que les han sido requerida su asesoría y representación.

Según el artículo 533 de la citada Ley, todas las autoridades están obligadas a proporcionarle los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones.

Aunque si bien esta Procuraduría no tiene todas las facultades del Ombudsman, consideramos prudente incluirla en este trabajo, por su calidad de defensor del ciudadano, específicamente del trabajador.

## III.2 PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Sin duda, es la figura jurídica más interesante en cuanto a las facultades de que está investido, las cuales se acercan en gran medida a las del Ombudsman original sueco, ya que incluso la Procuraduría Federal del Consumidor tiene facultades para imponer sanciones, como su arquetipo sueco, a las autoridades o servidores públicos que son omisos a sus requerimientos; y quizá la única razón de crítica para esta institución, sea el hecho de que depende del Ejecutivo - Federal, e incluso estamos en presencia de una autoridad con funciones de Ombudsman, aunque esta aseveración parezca contradictoria.

En cuanto a las atribuciones de esta Procuraduría, encontramos ( en el artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor ), que debe " representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de organismo público o privado, ante proveedores de bienes o prestadores de servicios, así como ante autoridades jurisdiccionales ".

La condición para que la Procuraduría actúe en representación, es que la persona afectada sea un consumidor;

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

y un consumidor según la propia Ley Federal de Protección al Consumidor es " todo aquél que contrata, para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios (art.3).

Entonces basta que cualquiera de nosotros se coloque en esta hipótesis, para que si son afectados nuestros intereses, podamos acudir ante este organismo y seamos representados en todo el procedimiento que se requiera para obtener que nuestros derechos como consumidores sean respetados.

Por otra parte, los organismos que pueden ser sujetos a investigación son, no sólo las autoridades sino también los particulares, lo cual no es frecuente encontrar en cuanto a las atribuciones de los Ombudsman.

Estos particulares que pueden ser sujetos a investigación son aquéllos cuya condición es la de ser proveedor o prestador de servicio.

La Procuraduría Federal del Consumidor como Ombudsman puede realizar actividades de vigilancia e inspección, además puede solicitar informes y datos que requiera siempre que estén relacionados con los fines propios de su atribución ( artículo 78 Ley Federal de Protección al Consumidor ).

Un aspecto que a nuestro parecer no es muy claro, es aquél que se refiere a la obligación mencionada en el párrafo que antecede, ya que el texto legal dispone que están obligados a cumplir " todas las personas ya sea físicas o morales ". Dando a entender que no tan solo los consumidores o los proveedores y prestadores de servicio, tienen la obligación de proporcionar informes y datos a la Procuraduría, sino también todas y cada una de las personas a las que se les requiera.

En relación a las facultades para denunciar hechos en los que se presume la comisión de algún delito, la Procuraduría Federal del Consumidor puede hacerlo; también puede solicitar que se sancione al servidor público que haya incurrido en alguna falta; puede también denunciar ante autoridad competente, los actos tendientes a prácticas monopolíticas.

La Procuraduría Federal del Consumidor tiene facultades para imponer sanciones cuando algún proveedor o prestador de servicios ( sea autoridad o un ciudadano común ), no acate sus resoluciones o peticiones.

Estas sanciones van desde una multa hasta la cancelación de una concesión, licencia o permiso; pasando incluso por un arresto administrativo de hasta 36 horas.

Las multas pueden tener un monto de hasta 500 veces el salario mínimo del Distrito Federal, y una multa independiente por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo (art. 86, Fracc. I de la Ley en mención).

Otra sanción que puede imponer, es la clausura de hasta 60 días del negocio en que se hayan agravado los derechos ciudadanos y que su propietario no haya acatado las disposiciones que la Procuraduría le haya hecho con motivo de una investigación.

Por último, haremos mención de las atribuciones que no tiene esta Procuraduría y que son propias de todo Ombudsman.

- La Procuraduría Federal del Consumidor no emite recomendaciones, sino como ya hemos visto, emite mandatos; e incluso cuando dirime controversias arbitrales, emite laudos.

- No es función suya emitir informes.

En conclusión, la Procuraduría Federal del Consumidor siendo una autoridad, puede ser considerada como un Ejecutivo-Ombudsman; y el estudio de sus atribuciones y funciones, puede ser de mucha utilidad cuando se trate de implantar un Ombudsman clásico en nuestro país.

### III.3 LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS

La Defensoría de los Derechos Universitarios es un órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial, recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la U.N.A.M., por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria, realiza las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio y, proponer en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad ( así lo dispone el artículo 1° del Estatuto de Defensoría de los Derechos Universitarios ).

Este Ombudsman universitario tiene facultades para realizar diligencias inquisitivas tales como visitas a inmuebles o instituciones, inspección de archivos, realiza entrevistas, entre otras.

En caso de que alguna persona desatienda las peticiones que le haga esta Defensoría, será motivo de un procedimiento por responsabilidad universitaria.

La Defensoría de los Derechos Universitarios no puede intervenir en los siguientes casos:

a) En las afectaciones de derechos laborales de carácter colectivo. " A este respecto el informe de la Defensoría revela que aún cuando se ha ocupado de actos que afectan a varios individuos en un mismo expediente, siempre se vigila que se satisfagan las condiciones estatutarias individuales para su gestión ". (43)

b) En caso de resoluciones disciplinarias;

c) En caso de afectaciones a los derechos de naturaleza laboral, por existir vías jurídicas adecuadas al respecto;

d) No conoce de evaluaciones académicas de profesores, Comisiones Dictaminadoras o Consejos Técnicos o Internos y,

e) De las violaciones que puedan impugnarse por otra vía establecida por la legislación universitaria.

Y por último, igual que el Ombudsman, las resoluciones de la Defensoría son de carácter persuasivo y rinde informes anuales ante el Rector y el Consejo Universitario.

-- 0 --

(43) VENEGAS ALVAREZ, SONIA. Supra nota 1, p. 117.

### III.4 PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Esta Procuraduría Social, es el organismo más decepcionante de todos los Ombudsman Ejecutivos que hay en nuestro país, aunque no dudamos de la sinceridad de los fines que dieron lugar a su creación; sin embargo, no ha sido capaz de actuar a toda la capacidad jurídica que le fué conferida para la tutelación de los intereses del ciudadano contra las arbitrariedades de las autoridades del Departamento del Distrito Federal ( D.D.F. ).

Formalmente la Procuraduría Social tiene facultades para investigar, supervisar y solicitar informes de los asuntos que el ciudadano le ha dado a conocer en relación a inconformidades contra el personal del Departamento del Distrito Federal, en función de autoridad o como prestador de servicios.

Penosamente estas facultades están desaprovechadas, limitándose la Procuraduría Social a remitir las inconformidades del ciudadano a la autoridad competente para conocer y resolver el asunto; sin que la Procuraduría Social se moleste en llevar a cabo investigación alguna,



ni un estudio o análisis del problema, ni mucho menos propone una solución al mismo. Ya que en la realidad, su actividad consiste en hacer llegar a la autoridad competente el escrito de inconformidad del ciudadano, para que sea esta autoridad la que investigue y resuelva lo que a derecho proceda.

Un ejemplo de lo anterior es el siguiente:

Si un ciudadano sufre algún maltrato o arbitrariedad por parte de algún policía preventivo, y el ciudadano afectado presenta su inconformidad ante la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, esta última procede a remitir a la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, una copia del escrito de inconformidad, para que sea esta Contraloría Interna la que resuelva lo que proceda según nuestras leyes. Y esto es todo lo que hace la citada Procuraduría Social.

Siendo en estas circunstancias muy difícil poder decir que la Procuraduría Social es un Excecutive Ombudsman, cuando en realidad sólo se trata de un nexo entre ciudadanos agraviados por autoridades del Departamento del Distrito Federal y las autoridades que son competentes para resolver las distintas inconformidades. Y siendo un poco más duros o estrictos, la Procuraduría Social sólo es un elefante blanco del Departamento del Distrito Federal.

### III.5 LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Como ya vimos en el capítulo primero, el 23 de junio de 1992 fué publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual en forma general cuenta con las mismas atribuciones y facultades de un Ombudsman.

Las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son las siguientes:

- Puede solicitar a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;

- Puede solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;

- Puede practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio de personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;

- Puede citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos y,

- Puede efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Todas estas facultades se cumplen a través del Visitador General ( según lo dispone el artículo 39 de la Ley en cita ).

Este mismo Visitador General, tiene la facultad de solicitar en cualquier momento, a las autoridades competentes, que se tomen todas las precautorias cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron ( artículo 40 de la Ley ).

Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, puede dictar acuerdos de trámite, los cuales serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos, para que comparezcan o aporten información o documentación. El incumplimiento de estos acuerdos acarreará para los omisos una sanción.

Estas sanciones serán las que resulten de la denuncia que haga la Comisión ante los superiores del servidor público que desatendió su acuerdo, independientemente de que la Comisión podrá denunciar ante autoridad competente a las autoridades o servidores públicos que presumiblemente hayan incurrido en la comisión de un delito.

Incluso, podrá solicitar la amonestación pública o privada al tutelar de la dependencia de que se trate.

Cabe aclarar que según lo manifestó el ex-titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Doctor Jorge Carpizo, " el sujeto activo de una violación de derechos humanos únicamente puede ser una autoridad o servidor público, excluyendo como tal a los particulares ". (44)

Con esta afirmación unilateral y tajante, se está dando a entender que un particular no puede cometer violaciones a los derechos humanos, sino únicamente puede hacerlo la autoridad o los servidores públicos.

Explicando esta situación, diciendo que un particular debe ser sancionado por el delito de que se trate; por ejemplo,

-- 0 --

(44) CARPIZO, JORGE. ¿ Qué es la C.N.D.H. ? Comisión Nacional de Derechos Humanos. Segunda Edición, México, D.F., 1991, p. 20.

cuando una persona lesiona a otra, si el agresor es un particular, no estará cometiendo violación a los derechos humanos del ofendido; en cambio si el agresor es un servidor público, entonces si hay violación a los derechos humanos.

La calificación es entonces, desde el punto de vista del sujeto activo, y no desde el punto de vista del ofendido; es decir, un mismo hecho ( una lesión ) puede y no puede ser una violación a los derechos humanos. Esto nos parece ilógico y arbitrario, ya que si se trata de proteger los derechos humanos, que se protejan los derechos humanos de todos y en contra de todos.

Pasando a otro orden de ideas, estudiemos ahora los supuestos en los que la Comisión es incompetente para investigar y por lo tanto para emitir juicio alguno.

- La Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede intervenir en asuntos sobre los que ya han recaído sentencias definitivas y en aspectos jurídicos de fondo ( limitación que casi todo Ombudsman tiene ).

Esta limitante se explica en el hecho de siempre, tiene que existir una última instancia de decisión, la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior.

Generalmente esta última instancia corresponde al poder judicial, excepcionalmente puede ser el Poder Legislativo como en los juicios de responsabilidad política.

Además de que no es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor judicial, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley, y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia.

Otra razón consiste en que " la independencia del poder judicial no puede ser vulnerada, esta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y, en general, para el fortalecimiento de la democracia ". (45)

Sin embargo, la Comisión si puede interferir en tratándose de vicios en los procedimientos, incluidos los judiciales. Por ejemplo, cuando un juez ha rebasado el término de ley para emitir sentencia, aquí la Comisión recomienda al juzgador acelere el proceso.

-- 0 --

(45) CARPIZO, JORGE. Supra nota 44, p.p. 21 y 22.

Otra limitante es que no puede conocer de conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva, entre trabajador y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional.

La respuesta a esta limitación se explica porque " en esos conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público, luego no existe violación a los derechos humanos; porque no es posible subsistir a la Junta Federal y a las Locales de Conciliación y Arbitraje, ni a los Tribunales Colegiados de Circuito y, porque no es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo ". (46)

La excepción a la regla anterior es que la Comisión sí es competente en asuntos en los que en el conflicto laboral intervenga alguna autoridad administrativa, con ese carácter, y supuestamente se hayan violado derechos humanos.

- Por último, la Comisión no es competente para intervenir en asuntos electorales. Sin embargo, en algunas situaciones especiales sí es competente.

-- 0 --

(46) CARPIZO, JORGE. Supra nota 44, p. 23.

a) Sí puede conocer de asuntos electorales, cuando existan violaciones a las garantías individuales establecidas en la Constitución y que, desde luego, se cometan durante los procesos comiciales.

Un ejemplo de lo anterior, es cuando la propaganda política de un candidato es destrozada por servidores públicos, vulnerándose su derecho de libre expresión.

" En estos casos la Comisión deberá emitir su recomendación, antes de que exista una resolución definitiva de los organismos competentes. Ya que si existiera una resolución definitiva, cuestionarla implica objetar la legitimidad del funcionario en cuestión sin que exista todavía una instancia jurídica que pueda intervenir, con lo que se crea un problema político sin solución jurídica, lo cual puede ser principio de situaciones extraordinariamente graves para el país ". (47)

b) No puede intervenir en la calificación de las elecciones. " Esto se explica porque la Comisión no puede sustituir al Congreso Federal, Local y a los Tribunales

-- 0 --

(47) CARPIZO, JORGE. Supra nota 44, p. 24.



Electorales, ya que una situación contraria la colocaría por encima del Poder Legislativo y del Poder Judicial". (48)

Para concluir diremos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha sido el organismo que más entusiasmo ha causado en nuestro país y el que más controversias ha creado, pues incluso se cuestiona la manera en que se le dió creación; sin embargo, pudiera ser que con el tiempo este Ombudsman Ejecutivo mexicano, cumpla cabalmente con todos los nobles fines para los cuales se le dió vida.

-- 0 --

(48) CARPIZO, JORGE. Supra nota 44, p. 24.

**C A P I T U L O      C U A R T O**

**ANALISIS CRITICO DE LA REGULACION JURIDICA DE LA COMISION  
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y PROPOSICIONES DEL ALUMNO**

IV.1 ANALISIS CRITICO DEL DECRETO DE CREACION  
Y DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION  
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Para el ciudadano común, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos representó una esperanza más de justicia social, sin embargo, para las personas conocedoras de los procedimientos jurídicos de creación de organismos de la administración pública y de las verdaderas posibilidades de la Comisión para la tutelación de derechos de los ciudadanos su creación significó una serie de desaciertos que definitivamente deben irse corrigiendo para evitar que este organismo sufra menoscabo en su credibilidad, porque si bien el procedimiento por el que fué creada no fué del todo apegado a las leyes, no debemos criticar su intención de protección a derechos de la más alta importancia de los ciudadanos.

Precisamente para ir subsanando estos desaciertos es que el Congreso de la Unión promulgó la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada el 29 de junio de 1992. Sin embargo, debido a la manera tan sui géneris en que se creó, se realizó y aprobó su reglamento interno, debemos hacer un análisis de estos hechos.

El decreto que dió vida a esta Comisión Nacional de Derechos Humanos fué publicado el 5 de junio de 1990, en el Diario Oficial de la Federación. El fundamento legal invocado para tales efectos fueron los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; lo cual representó el primer gran error jurídico, veamos porqué.

El primero de los preceptos legales mencionados se refiere a la posibilidad de que la Administración Pública cuente con órganos descentralizados pero no faculta de ninguna manera, al Presidente de la República para crearlos.

Para mayor claridad remitamos el artículo 90 de nuestra Carta Magna, en el cuál se dispone que el Congreso de la Unión es el único facultado para crear o instituir un órgano de carácter descentralizado, como es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es más, esta facultad se llevará a cabo reformando la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que, al haber sido el Presidente de la República quien la creó, es claro que de principio la Comisión representó una violación a los preceptos constitucionales.

Por lo que se refiere al artículo 27 de la Ley Orgánica, éste señala la facultad de la Secretaría de Gobernación de "vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiere su cumplimiento".

Sin embargo, no era posible jurídicamente, que la Dirección de Derechos Humanos que dependía de la Secretaría de Gobernación, se transformase en Comisión Nacional, por mera voluntad del Presidente.

Toda vez que siendo una Dirección se encontraba en relación de jerarquización, es decir, dependiente del Secretario de Gobernación, luego entonces, era imposible que el Presidente de la República desapareciera una Dirección para dar vida a una Comisión Nacional.

Otra transgresión la constituyó el hecho de haber creado con el Decreto Constitutivo de la Comisión, varios cargos públicos, los cuáles son: el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Secretario Técnico del Consejo; el Secretario Ejecutivo y el Visitador. Aquí se violó el artículo 75 constitucional, el cual dispone que

la creación de todo puesto público debe realizarse mediante una ley, y la facultad de crear leyes federales le compete únicamente al Congreso de la Unión.

Continuando con la serie de irregularidades, pasemos a lo referente al Reglamento Interno de esta Comisión Nacional de Derechos Humanos, aprobado por su Consejo los días 18 de junio, 2 y 9 de julio de 1990 ( éste fué abrogado por el Reglamento Interno vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992 ).

El Reglamento Interno ( hoy abrogado ), no tenía existencia en estricto derecho, porque careció de fundamento legal, ya que en el Decreto de Creación de la Comisión, no se le facultaba para emitir y aprobar su Reglamento Interno. Pero todavía más desconcertante resultó el hecho de que, en el citado Reglamento, la misma Comisión se auto otorgó facultades y atribuciones.

Continuando con la cadena de errores, el Reglamento Interno fué publicado en el Diario Oficial de la Federación, lo que resultó contrario a la propia ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales en su artículo 2º, ya que precisamente entre los documentos que no pueden ser publicados, se encuentran los reglamentos internos.

Todos los errores cometidos para darle vida a la Comisión Nacional de Derechos Humanos quisieron ser subsanados por el Congreso de la Unión promulgando la ley que debe regularla, publicada en el Diario Oficial el 29 de junio de 1992; y más tarde la Comisión expidió su Reglamento Interno publicado en el Diario Oficial el 12 de noviembre de 1992.

En este orden de ideas, refirámonos ahora a la razón de Estado para crear a la Comisión, la cuál es evidente toda vez que interna y externamente el Gobierno Mexicano se encontraba en constante descrédito, por las frecuentes violaciones a las garantías individuales por parte de las autoridades, principalmente las policías judiciales, del Distrito Federal y de la República.

Habida cuenta de lo anterior, el propio Ejecutivo Federal, sin tener verdaderamente una vocación de instituir un defensor social, creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, un órgano más bien gubernamental, cuya acción práctica se reduce a recabar investigación y a emitir una recomendación que carece de valor jurídico.

Es decir, el Gobierno no quiso arriesgarse a crear un órgano que pudiera arraigarse a la población, ni que

mucho menos le causara dolores de cabeza inmiscuyéndose en asuntos que pudieran poner en evidencia malos manejos por parte de las autoridades, mas bien quiso crear, y lo hizo, un órgano que aparentemente protegería y defendería derechos e intereses legítimos de los gobernados, pero que en realidad no comprometiera al propio Gobierno. Incluso pretendió, con cierto éxito, distraer a algunos juristas y a la opinión pública en general, al hacer creer que se trataba de un Ombudsman, lo cual es completamente inexacto, ya que si bien ambos órganos presentan algunas semejanzas, en el fondo la Comisión está bastante lejos de ser considerada un Ombudsman clásico.

Las diferencias entre ambos son insalvables, por principio, el Ombudsman siempre debe ser nombrado por el Congreso o Parlamento y nunca por el Poder Ejecutivo. Es más, tan endeble e inconfiable nació la Comisión que el Congreso de la Unión en un rapidísimo apoyo adicionó el artículo 47 de la Ley Federal de los Servidores Públicos al señalar que, los citados servidores públicos están obligados a " proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos ". (49)

-- 0 --

(49) La reforma fué aprobada el 22 de diciembre de 1990. Entró en vigor un día después de su publicación.



#### IV.2 ANALISIS CRITICO DE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Esta ley es de la aplicación en materia de Derechos Humanos según su artículo primero; sin embargo, no aclara qué son o cuáles son los Derechos Humanos, por lo que nos remitimos al artículo 2° del Reglamento Interno de la Comisión, el cual los define como: aquéllos ( derechos ) que " son inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano ".

Sin querer criticar esta definición, la cual es del todo jusnaturalista, debemos aclarar que si bien estos derechos son inherentes al ser humano, deben estar debidamente regulados y contemplados en las leyes o reglamentos, existiendo entonces obligación por parte de las autoridades y particulares, de respetarlos y protegerlos.

Siendo difícil hacer una enumeración exhaustiva de estos derechos humanos, podemos en cambio hacer mención que éstos están comprendidos tanto en las garantías individuales, como en los derechos sociales, entendiéndose como tales tanto los laborales como los de todos aquéllos grupos minoritarios o débiles, a los cuales se les debe proteger, para favorecer o procurar el equilibrio social;

otro grupo de derechos que podemos mencionar como Derechos Humanos, son aquéllos que representan las exigencias de toda la sociedad, como son: trabajo o ayuda si no la tiene, atención médica oportuna y adecuada, educación, vivienda, una atmósfera limpia sin contaminantes, seguridad públicas, etc.

Todos estos derechos no son ideales imposibles ni principios morales vagos, se trata más bien de obligaciones constituidas en estatutos constitucionales o leyes y reglamentos, son obligaciones jurídicas y los órganos del Estado son los obligados a cumplirlos y respetarlos.

Retomando la Ley de la Comisión, en ésta se establece que tendrá competencia en todo el territorio nacional, en relación a quejas relacionadas con " presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal con excepción del Poder Judicial de la Federación ".

En tratándose de servidores públicos o autoridades de las Entidades Federativas conocerán de las denuncias en su contra, los organismos de protección de los derechos humanos locales.

En relación a este punto todavía no comprendemos porqué únicamente las autoridades o servidores públicos son susceptibles de violar derechos humanos, incluso el Doctor Carpizo, ex-titular de la Comisión, ha dicho que " no existen violaciones a los derechos humanos en las relaciones entre particulares ". (50) Agregando que, por ejemplo, cuando un ciudadano priva de la vida a otro y " ninguno es autoridad, aquí únicamente existe un delito que castigan las leyes pero no hay violación a los derechos humanos ". (51)

Particularmente nos parece arbitraria y desacertada esta aseveración, ya que si en la misma acción delictiva citada como ejemplo, interviniera una autoridad se estaría cometiendo una violación a los derechos humanos. Pero los derechos humanos ¿ son o no ? inherentes al ser humano como lo ha manifestado la misma Comisión en su Reglamento Interno, porque el argumento expresado por el Doctor Carpizo en el sentido de que únicamente los servidores públicos pueden cometer violaciones a los derechos humanos, puede

-- 0 --

(50) CARPIZO, JORGE. Supra nota 44, p. 24.

(51) Ibidem.

ser fácilmente cuestionado ya que también estos servidores públicos son sancionados conforme a las leyes cuando cometen algún ilícito o falta, luego entonces no existe ninguna diferencia entre servidores públicos y particulares, por lo tanto, insistimos en que dicha afirmación es, aparte de unilateral, totalmente arbitraria.

Comprendemos que el ámbito de acción de esta dependencia debió ser delimitado para un mejor funcionamiento; sin embargo, rebatimos el hecho de que se señala únicamente a los servidores públicos como sujetos activos de las violaciones de los derechos humanos.

Consideramos que hubiera sido más correcto que la Ley se refiriera a que su competencia sería en caso de violaciones a los derechos humanos siempre y cuando el presunto violador sea una autoridad o servidor público, siendo incompetente para conocer de violaciones a los derechos humanos cuando el sujeto activo sea un particular.

En cuanto a todas las restantes facultades que se enumeran en el artículo 3° de la Ley se puede apreciar que son meramente pasivos, o quizá podamos llamarlas políticas, entre otras tenemos:

- Proponer a las diversas autoridades del país, cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas ( fracción VIII ).

- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos ( fracción IX ).

- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos ( Fracción XI ).

- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes.

- Proponer al Ejecutivo Federal, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en la materia.

Es decir, puede proponer, estudiar, promover, pero no puede pedir, exigir; esto es consecuencia de todo lo antes estudiado, lo cuál se puede resumir en el hecho de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos al no tener fuerza jurídica en sus actos y resoluciones, no puede obligar

a las autoridades a que le proporcionen información, documentos, etc. (salvo la excepción ya comentada, de la fracción XXI de la Ley Federal de los Servidores Públicos), no puede hacer visitas imprevistas, sus resoluciones no tienen carácter obligatorio, lo que significa que aunque sus resoluciones sean adecuadas, e incluso puedan servir para evitar la violación de un derecho, si no son acatadas por las autoridades no pasa nada, quedando el agraviado en estado de indefensión y la autoridad impune.

Otro aspecto que es de comentarse es el que se refiere al Capítulo IV de la Ley de la Comisión, en el cual se prevé un recurso de queja y un recurso de impugnación; de ambos conoce la Comisión Nacional en su carácter de supervisora de los actos de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

En ningún otro país se ve tal hecho, ya que nadie puede conocer de las resoluciones del Ombudsman; sin embargo, debemos recordar que la Comisión Nacional no es un Ombudsman, pero sí se trata de encaminar sus pasos hacia una institución semejante, es claro que las impugnaciones no tienen cabida.

### IV.3 PROPOSICIONES DEL ALUMNO.

#### IV.3.a. LA CREACION DE UN DEFENSOR SOCIAL.

Como ya mencionamos en el capítulo tercero, en nuestro país existen algunos organismos que tienen como función la defensa de los intereses legítimos, así como los derechos de los ciudadanos; sin embargo, por distintas razones, estos organismos no cumplen cabalmente con la finalidad para la cual fueron creados.

Creemos entonces necesario la creación de un organismo que de verdad cumpla con esta alta encomienda. Este Ombudsman mexicano debe tener atribuciones bien definidas hacia la tutelación de los derechos de los ciudadanos; y organizado de tal manera que no sea desatendido ningún aspecto fundamental para la vida y paz social de los gobernados.

Este organismo, del cual sugerimos su creación, pudiéramos llamarlo Defensor Social; el cual se podría dividir en tres Defensorías para una mas efectiva labor, así, por ejemplo:

La Defensoría Primera.- Cuyo titular también fungiría como Defensor Social General, muy parecido a como sucede actualmente con el Ombudsman en Suecia. Esta Defensoría sería competente para conocer de violaciones a los derechos consagrados como garantías individuales, derechos como son: a la vida, a la integridad física, a la libertad, y en general todas aquéllas con carácter fundamental e inherentes a la naturaleza humana.

Defensoría Segunda.- Su competencia se vería circunscrita a las violaciones a derechos sociales, tales como: los derechos laborales, los derechos de grupos minoritarios, entre otros.

Defensoría Tercera.- Cuya competencia sería las relativas a la protección de los derechos e intereses legítimos de bienestar social como son, por ejemplo: la vivienda, la seguridad pública, una atmósfera libre de contaminación.

Con anterioridad hemos aclarado que aunque algunos organismos mexicanos guardan similitud con el Ombudsman de origen sueco, ninguno de ellos de acerca a su línea más pura, por lo que más bien debe considerárseles como Executive Ombudsman, ya que todas estas instituciones ( Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, etc. ), fueron creadas y dependen



del Ejecutivo Federal, y por lo tanto de origen no pueden ser llamados Ombudsman, pues estos cobran vida por resolución del Congreso o Parlamento.

Así entonces, si de verdad se desea instituir un Ombudsman en México, este debe terminantemente, ser creado por el Congreso de la Unión y al cuál ya hemos sugerido llamar Defensor Social.

Este Defensor Social debe tener por atribuciones, la defensoría y tutelación de los derechos de los ciudadanos, especialmente en materia de Derechos Humanos.

Hacemos especial mención a los Derechos Humanos, por el alto valor e importancia intrínseca de los mismos, toda vez que ningún individuo puede ser agredido en su vida, integridad física, libertad, etc., sin que se vea menoscabada su condición de ser humano.

Aclaración que hacemos, porque pudiera replicárenos que esta actividad la está realizando actualmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos; sin embargo, más adelante explicaremos la diferencia entre este organismo y el organismo que proponemos crear, es decir, el Defensor Social.

Ahora bien, cuando se trate de evitar violaciones a las garantías individuales, la Defensoría Social debe

Intervenir o conocer, aún cuando el sujeto activo no sea una autoridad o servidor público, es decir, también debe investigar y resolver lo conducente cuando la violación a los derechos humanos sea presuntamente cometida por un particular.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos conoce de violaciones a estos derechos humanos únicamente cuando el presunto agresor es una autoridad o servidor público. Nos parece que este criterio puede conducirnos a un error de apreciación o de juicio; ya que es claro que ratio legis, es la de proteger y tutelar los derechos primordiales como seres humanos y no es la de delimitar o sancionar a la actividad de las autoridades o los servidores públicos.

Más claramente, una violación a derechos humanos no deja de serlo por el hecho de que el sujeto activo sea un particular. Concluimos entonces que los derechos humanos deben ser protegidos contra todo tipo de personas y en todo tipo de circunstancias.

En otro orden de ideas, consideramos importante que de crearse la Defensoría Social, se le otorguen atribuciones para conocer de asuntos hacendarios. En nuestro país la materia de impuestos resulta bastante complicada

incluso para el propio personal de Hacienda. Además de que la Normatividad relativa a los impuestos es modificada sustancialmente año con año, situación que se presta para que las autoridades cometan arbitrariedades e injusticias en contra de los ciudadanos.

**IV.3.b EL DEFENSOR SOCIAL DEBE CONTAR CON FUERZA JURIDICA EN SUS ACTOS Y RESOLUCIONES.**

El Defensor Social debe, además de ser creado por el Congreso de la Unión, contar con facultades ejecutivas, las cuáles serán reflejo de la fuerza jurídica y carácter obligatorio de sus actos y resoluciones.

La necesidad de otorgarle fuerza jurídica a sus actos y resoluciones resulta imperiosa, si tomamos en cuenta que en México se sufre de una tremenda corrupción en todos los niveles de la administración pública ( con sus honrosas excepciones, claro está ). Y si de momento la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha tenido regular éxito se debe a que detrás de su creación y de sus recomendaciones se vislumbra el apoyo del Presidente de la República. Empero, también se ha visto que cuando estas recomendaciones van dirigidas a un servidor público que también cuenta con este apoyo, le resulta muy sencillo hacer caso omiso de estas resoluciones y olímpicamente se niega a cumplir o atender las medidas que se le hacen saber.

Es por ello que de nada sive la existencia de un defensor ciudadano, si sus actos y resoluciones no

representan ningún compromiso de obligatoriedad para las autoridades, resultando entonces obsoleto dicho organismo para los anhelos de justicia social en nuestro país.

**IV.3.c FUNDAMENTO PARA OTORGAR FUERZA JURIDICA  
A LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DEL DEFENSOR  
SOCIAL.**

Somos concientes que la creación de un órgano con facultades para supervisar e imponer sus resoluciones a las autoridades, representaría una misión bastante compleja, y que de inmediato recibiría toda clase de críticas. Incluso, quizá con bastante razón, se podría decir que se trata de establecer un supra poder, el cual desequilibraría la división de poderes.

Por otro lado, el artículo 39 de nuestra Carta Magna a la letra dice " la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno ".

Entendemos entonces que la creación de un Defensor Social estaría debidamente fundamentado en el precepto constitucional invocado. Por lo tanto, si el Congreso de la Unión en su calidad de representante directo del pueblo, tiene a bien crear un organismo de la naturaleza que

proponemos, es decir, para la defensa del pueblo en contra de quienes supuestamente están obligados a servirlo, o sea, contra las autoridades y servidores públicos, estamos en presencia de una facultad expresamente contemplada en nuestra Constitución.

Y suponiendo que el Defensor Social se constituyera en un super poder, quizá pudiera verse desequilibrado el sistema de tres poderes, sin embargo, esto sería válido si es en beneficio del propio pueblo.

Quizá estamos proponiendo un órgano muy parecido al supremo poder que tuvo vida en el siglo pasado, pero definitivamente no sería lo mismo; ya que el Defensor Social no podría conocer de todo tipo de asuntos, sino únicamente en aquéllos en los que definitivamente no se vea afectada la estabilidad del Estado, lo que significa respetar el equilibrio de los tres poderes.

Dejemos claro entonces, que proponemos la creación de un órgano que de inicio no puede ni podría tener competencia en todo tipo de asuntos, lo cual no es posible física, política ni jurídicamente.

El Defensor Social sería incompetente para resolver o conocer de asuntos como: situaciones de fondo en juicio, así como las sentencias; la materia militar, salvo los casos en que se vean afectados los derechos humanos de los ciudadanos; también serían excluidos de los comicios, salvo cuando no se permita ejercer el derecho de voto, o cuando por estos comicios se violen derechos humanos. Y en general, todas aquéllas excepciones que todo Ombudsman tiene.

La fuerza jurídica a que nos referimos pudiera bien, verse reflejada en la imposición de multas e incluso arrestos administrativos, para aquéllos servidores públicos que le negasen el acceso a un inmueble público, o cuando se le niegue la exhibición de documentos o datos; es decir, esta facultad se aplicaría en todas aquéllas actividades propias de la investigación necesaria para el esclarecimiento de un asunto que haya sido puesto en la consideración del Defensor Social.

Ya hemos dicho que en tratándose de derechos humanos, el Defensor Social debe tutelarlos tanto ante autoridades como ante particulares y, por lo tanto, en cumplimiento a una facultad sancionadora el Defensor Social podría incluso aplicarla no sólo a autoridades y servidores públicos sino, en caso de violaciones a derechos humanos, también lo podría



hacer a particulares, cuando éstos bloqueen su actividad investigadora.

Incluso podría el Defensor Social contar con personalidad jurídica para tener acceso a expedientes en todo tipo de juicios y trámites administrativos, a efecto de estar pendiente de los procedimientos y procesos para evitar, en la medida de lo posible, que se violen los derechos de los gobernados; como pudiera ser por ejemplo, que no se le otorgara a una persona en materia penal, el beneficio de la caución cuando conforme a la ley si le correspondiera tal derecho.

Esta facultad lo investiría ante las autoridades como una especie de supervisor. En relación a esta personalidad jurídica, el Defensor Social podría ofrecer pruebas en cualquier etapa del juicio, si con ellas se presume la inocencia del procesado o inculcado. Misma facultad que tendría en materia administrativa; sin embargo, dichas pruebas tendrán como único requisito para ser ofrecidas y aceptadas, el que con ellas se pretenda beneficiar al interesado, y nunca en favor de autoridad alguna.

Hasta aquí de lo relativo a otorgarle fuerza jurídica a sus actos. Por lo que respecta a la fuerza jurídica que

deben tener las resoluciones del Defensor Social, es un asunto bastante delicado y sin duda el que más controversias y críticas provocaría.

Por lo que proponemos que esta facultad se le vaya otorgando de tracto sucesivo para evitar, como ya dijimos anteriormente, que se ponga en peligro la estabilidad del Estado mexicano.

En este sentido y a manera de ejemplo, mencionemos que de acuerdo al artículo 97 del Código Penal para el Distrito Federal, el indulto lo concede el Ejecutivo Federal en uso de sus facultades discrecionales; lo que significa que esta forma de extinción de la responsabilidad penal es decisión única y exclusiva del Presidente de la República; situación que particularmente nos parece un acto de demagogia o de lucimiento, por lo que mas bien pudiera el indulto ser una facultad delegada al Defensor Social, como una resolución de carácter ejecutiva y obligatoria con que pudiera contar este organismo.

Nos referimos específicamente a la Defensoría Social Primera, la cual tendría como materia de competencia, la protección de los Derechos Humanos, ya que no podría existir ninguna otra institución con capacidad para investigar

con conocimiento jurídico y moral, las situaciones específicas para poder emitir un indulto.

Así entonces, el indulto pasaría de ser un acto gracioso del Presidente a un acto mas bien de carácter valorativo de cada caso específico.

En esta hipótesis de ninguna manera se pone en peligro el equilibrio de poderes. Por lo que bien pudiera otorgársele la facultad de conceder el indulto al Defensor Social.

Por otra parte, en nuestro país no existe actualmente una regulación eficaz para otorgar una indemnización al procesado penal que finalmente es declarado inocente, cuando a éste se le privó de su libertad; en estos casos, la persona que por causas de investigación fué privada de su libertad, sufrió menoscabo económico, moral e incluso físico, los cuáles no son reparados ni siquiera parcialmente, quedando impunes tales hechos. Porque si bien comprendemos que en estricto derecho, una persona puede ser sujeta a investigación y en base a esto, puede ser privada de su libertad, porque así lo proveen nuestras leyes, esto no obsta para que al declararse la inocencia de una persona, no se le procure una compensación por los gastos realizados, así como por

el daño moral que este hecho le representó, lo cuál desgraciadamente, no se realiza.

Para subsanar esta deficiencia jurídica, proponemos que se le otorgue al Defensor Social facultades para instituir un fondo que tenga por finalidad, el procurar y entregar una indemnización o satisfacción económica, por así llamarla, cuyo monto podría ser determinado con base a gastos comprobables, así como los perjuicios que con motivo de la privación de su libertad vió perdidos.

A manera de corolario del presente trabajo, diremos que en México no existe un Ombudsman auténtico, si acaso una serie de instituciones que se asemejan más a los Executive Ombudsman escandinavos. Por lo que la necesidad de contar con un verdadero Ombudsman en su más pura concepción de defensor ciudadano sigue vigente, por esta razón consideramos necesario legislar a fin de dar vida a un órgano con características elementales de Ombudsman ( ser creado por el Congreso de la Unión, autónomo, etc. ), pero adecuado a nuestras circunstancias, lo que representaría otorgarle fuerza jurídica a sus actos y resoluciones.

## CONCLUSIONES

La finalidad primordial que se pretende al crear los órganos de la administración pública, es la de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, es decir, cobran vida para servicio de la población; sin embargo, estas instituciones lejos de cumplir con esta encomienda, no solamente no satisfacen las necesidades de los gobernados, sino incluso viola sus derechos. Estas arbitrariedades desgraciadamente se presentan en todas las áreas y en todos los niveles, ya que lo mismo las comete un empleado de baja jerarquía que un alto funcionario.

Por causa de lo anterior, el propio Gobierno se ha visto obligado a crear otros órganos ( Contraloría General de la Federación, Contralorías Internas, etc.), que vigilen y supervisen a las autoridades, con el propósito único de que los actos y resoluciones de estas autoridades sean apegados a derecho, y evitar que se cometan atropellos a los derechos de los ciudadanos.

Sin embargo, es a todas luces claro que estas instituciones de control y supervisión no han podido o no han querido terminar, o por lo menos evitar las arbitrariedades que los servidores públicos cometen en perjuicio de los gobernados. Continuando así el ciudadano común en espera de un órgano que en verdad tutele y proteja sus derechos.

Esta inquietud es la que nos llevó a realizar el presente trabajo y con base a él presentamos las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- Definitivamente, en nuestro país no existe ningún órgano que cuente con las características del Ombudsman sueco, en su más pura concepción; por lo tanto, no podemos llamar Ombudsman a ninguno de esos órganos. Aunque si bien varias de estas instituciones tiene alguna de esas características, principalmente las de Accesibilidad, Auctoritas y Publicidad, sin embargo, no están investidos de la más importante cualidad que es la Independencia.

Resulta entonces, en extremo necesario, que al dar vida a un organismo con pretensiones de Ombudsman, se les otorgue una total y completa Independencia, tanto orgánica como operativa, lo que le permitiría una actuación más objetiva puesto que no se sentiría, ni se vería obligado a no perjudicar los intereses de las autoridades involucradas en cada caso específico del cual tenga conocimiento.

Incluso aunque estos organismos a veces actúen en forma diligente, al encontrarse subordinados a determinada autoridad, no pueden evitar las suspicacias, en relación a la imparcialidad con la que debe actuar y emitir resoluciones.

Creemos así, que al procurarles una Independencia organizativa y operativa, se ganará en confianza del ciudadano común y en imparcialidad en sus propios actos y resoluciones.

Así, el único compromiso de estos organismos será con el derecho y con la justicia.

SEGUNDA.- La llamada " fuerza moral " a que se alude para justificar la no coercitividad de las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que supuestamente le ha redituado significativos logros en su ámbito de facultades resulta bastante engañosa, puesto que analizando objetivamente, dichos logros se deben a que tras la Comisión se vislumbra el apoyo presidencial, entonces - uno se pregunta qué pasará cuando este apoyo no sea tan fuerte y decidido; seguramente esta Comisión pasará a ser un órgano obsoleto.

Ahora bien " la fuerza moral " de los Ombudsman funcionan correctamente y resulta suficiente para cumplir sus objetivos en los países escandinavos cuya indiosincrasia y circunstancias culturales son completamente distintas a las de los mexicanos, debido a ello, en nuestro país esta " fuerza moral " resulta en extremo débil para que una autoridad o servidor público las acate. Por lo tanto, mientras los actos y resoluciones no sean investidos de imperio, muy difícilmente contribuirán a terminar con los abusos y excesos de las autoridades y servidores públicos.



Por lo anterior, consideramos necesario que todo organismo que tenga por finalidad la tutela de los derechos ciudadanos ante las autoridades, debe estar investido de imperio en sus actos y resoluciones.

TERCERA.- Como ya hemos anotado, en México existen varias instituciones cuyo objetivo es el de proteger los derechos de los ciudadanos ante los servidores públicos y las autoridades, sin embargo, al no existir la unidad de esfuerzos los resultados se ven disminuidos.

Porque si bien la vida jurídica hace necesario dividir esfuerzos para avocarse a materias específicas ( como son derechos humanos, derechos como consumidor, etc.), esto no es óbice para que se descuide el principio de unidad a que deberán sujetarse estos organismos.

Con base a este razonamiento creemos necesario que todos los órganos cuyo propósito sea la tutelación de los derechos de los ciudadanos, sean coordinados por una sola institución.

CUARTA.- Todas las consideraciones anteriores nos remiten a buscar la creación de un órgano que cuente con las características propias de todo Ombudsman, pero que además, sea investido de imperio en sus actos y

resoluciones; a esta Institución bien podría llamársele Defensor Social, y su competencia debe abarcar tanto los derechos fundamentales ( como la libertad, la integridad física, la vida, etc.), así como los derechos sociales ( entre ellos los laborales, los de los grupos minoritarios), sin descuidar los derechos relativos al bienestar común ( como lo son la vivienda, la seguridad pública, una atmósfera libre de contaminación, etc.).

Es tanta la burocracia y es frecuente el uso de arbitrariedades en contra de la ciudadanía, que resulta necesario proteger sus intereses y derechos en todos los ámbitos y materias; sin embargo, particularmente podríamos darnos por satisfechos si de manera efectiva se tutelaran los derechos elementales de todo ser humano.

QUINTA.- Finalmente, debemos tener presente que en nuestro país los servidores públicos y las autoridades tienen por inveterada costumbre, cometer abusos y arbitrariedades en perjuicio del ciudadano común, actuando con altísimo porcentaje de impunidad, situación que debe tener coto mediante la creación de un verdadero Defensor Social.

Reconocemos que la proposición de dar vida a una institución cuyos actos y resoluciones tengan obligatoriedad, estamos proponiendo la creación de una autoridad de la autoridad; sin embargo, habida cuenta de la acendrada corrupción que corroe a la administración pública, un órgano de esta naturaleza, que entre sus características se encontraría la de ser autónoma y creada por el Poder Legislativo, representaría sin duda un duro golpe a ese cáncer llamado corrupción.

B I B L I O G R A F I A

- BEN-PORAT, MIRIAM. CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN ISRAEL ".
- CASTRO, RICARDO ADOLFO DE CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" EL OMBUDSMAN PUERTORRIQUEÑO"
- CASTRO, JUVENTINO V. CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" EL OMBUDSMAN EN MEXICO ".
- CORDOBA TRIVIÑO, JAIME. CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" PROCURADURIA GENERAL DE LA  
NACION Y DEFENSORIA DEL PUEBLO  
EN COLOMBIA ".
- EARLE, GORDON. CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" EL OMBUDSMAN ¿ UN RECURSO  
EFECTIVO PARA EL CIUDADANO ?.

ESTEVA GALLICCHIO, EDUARDO COMPATIBILIDAD DEL ESTABLECIMIENTO  
DEL OMBUDSMAN O DEFENSOR DEL  
PUEBLO CON EL SISTEMA CONSTITU-  
CIONAL URUGUAYO.  
REVISTA URUGUAYA DE DERECHO,  
CONSTITUCIONAL Y POLITICO.  
TOMO II, N° 9, OCTUBRE-NOVIEMBRE  
1985, MONTEVIDEO, URUGUAY.

EKLUNDH, CLAES.

CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
SUECO EN LA ACTUALIDAD ".

FAIREN GUILLEN, VICTOR.

EL OMBUDSMAN Y SUS POSIBILIDADES  
EN ESPAÑA Y PAISES IBEROAMERICANOS.  
REVISTA URUGUAYA DE DERECHO  
PROCESAL. N° 3, 1979.  
MONTEVIDEO, URUGUAY.

¿ POSIBILIDAD Y CONVENIENCIA  
DE INTRODUCIR A LOS OMBUDSMAN  
EN LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE  
DE NACIONES DE HABLA IBERICA?.  
REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS.  
NUEVA EPOCA, N° 14, MARZO-ABRIL  
1980. MADRID, ESPAÑA.

NORMAS Y NOTAS SOBRE EL OMBUDSMAN  
DE SUECIA.  
REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS.  
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES  
NUEVA EPOCA, N° 21, MAYO-JUNIO  
1981. MADRID, ESPAÑA.

EL DEFENSOR DEL PUEBLO. OMBUDSMAN.  
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES  
2 V ( PARTE GENERAL ).

**FIX-ZAMUDIO, HECTOR.**

**CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" EL OMBUDSMAN EN MEXICO ".**

**REFLEXIONES COMPARATIVAS SOBRE  
EL OMBUDSMAN.  
MEMORIA DEL COLEGIO NACIONAL  
TOMO IX, AÑO 1979, N° 2  
EDITORIAL DEL COLEGIO NACIONAL  
MEXICO, D.F.**

**LEY ORGANICA DEL DEFENSOR DEL  
PUEBLO.  
LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.  
AÑO 10, VOL. 10, N° 34, SEP.-  
DIC., 1981.  
MEXICO, D.F.**

**FLIFLET, ARNE.**

**CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
NACIONAL DE NORUEGA DESPUES  
DE TREINTA AÑOS DE EXISTENCIA".**

**FRUGONE SCHIAVONE, HECTOR.**

**EL DEFENSOR DEL HOMBRE.  
REVISTA URUGUAYA DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y POLITICO.  
TOMO II, N° 9, OCTUBRE-NOVIEMBRE  
1985. MONTEVIDEO, URUGUAY.**

**GALLEGO HUESCAR, CARLOS.**

**EL DEFENSOR DEL PUEBLO. COMPETEN-  
CIAS, PROCEDIMIENTO Y DERECHO  
COMPARADO.  
REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE.  
N° 67, NUEVA EPOCA, 1982.**

GAMMELTOFT-HANSEN, HANS.

CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
DANES ".

GARAY CUEVAS, JOSE DE.  
COMITE DE PETICIONES DEL  
BUNDESTAG ALEMAN.

CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN  
EN ALEMANIA ".

GIL ROBLES, ALVARO.

EL DEFENSOR DEL PUEBLO E INSTITU-  
CIONES SIMILARES DE AMBITO  
TERRITORIAL REDUCIDO.  
REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE.  
NUEVA EPOCA, N° 4, NOGOGRAFICO,  
1981. MADRID, ESPAÑA.

GIL-ROBLES Y GIL DELGADO,  
ALVARO.

CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" CONSIDERACIONES EN TORNO A  
LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA DEL  
DEFENSOR DEL PUEBLO ".

EL CONTROL PARLAMENTARIO DE  
LA ADMINISTRACION (OMBUDSMAN).  
INSTITUTO NACIONAL DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA.  
MADRID, ESPAÑA.

GRIMAUD, MAURICE.

CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" EL INTERCESOR Y LOS DERECHOS  
HUMANOS ".

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.**

**OMBUDSMAN  
ESTUDIOS VARIOS.  
U.N.A.M.**

**INTERCAMBIO ACADEMICO**

**EL OMBUDSMAN DE SUECIA. UNA  
INSTITUCION EJEMPLAR.  
REVISTA DE INTERCAMBIO ACADEMICO.  
VII ENCUENTRO NACIONAL DE RECTORES.  
VOLUMEN 4, N° 12, U.N.A.M.  
MEXICO, D.F.**

**JAIMIESON, ROBERTA.**

**CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
( OMBUDSMAN DE ONTARIO, CANADA )**

**J. LA ROCHE, HUMBERTO.**

**EL OMBUDSMAN EN LOS PAISES NORDICOS  
Y EL CASO DE VENEZUELA.  
REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO.  
UNIVERSIDAD DE ZULIA.  
N° 19, ENERO-ABRIL, 1967.  
MARACAIBO, VENEZUELA.**

**JOHNSON, HARLEY.**

**CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
( ALBERTA, CANADA ).**

**LANDONI SOSA, ANGEL.**

**LEGITIMACION PARA LA DEFENSA DE  
LOS INTERESES DIFUSOS.  
REVISTA URUGUAYA DE DERECHO  
N° 4, 1981.  
MONTEVIDEO, URUGUAY.**



LANGON CUÑARRO, MIGUEL.

ASPECTOS PENALES DE LA DEFENSORIA  
DEL PUEBLO.  
REVISTA URUGUAYA DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y POLITICO.  
TOMO II, N° 9, OCTUBRE-NOVIEMBRE,  
1985. MONTEVIDEO, URUGUAY.

LEON CARPIO, RAMIRO DE.

CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" EL OMBUDSMAN EN GUATEMALA"

LINGNAU DE SILVEIRA, LUIS.

CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" EL PROVEEDOR DE JUSTICIA DE  
PORTUGAL "

MAC DERMONT, NIALL.

LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN.  
REVISTA DE LA COMISION INTERNACIO-  
NAL DE JURISTAS.  
N° 20, 21, JUNIO-DICIEMBRE, 1978.  
GINEBRA, SUIZA.

MAIORANO, JORGE LUIS.

UN MEDIO DE AFIRMACION REPUBLICANA:  
EL DEFENSOR DEL PUEBLO.  
REVISTA URUGUAYA DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y POLITICO.  
TOMO II, N° 9, OCTUBRE-NOVIEMBRE,  
1985. MONTEVIDEO, URUGUAY.

MATA ALVAREZ, GERARDO.

¿ ES LA CONTRALORIA GENERAL DE LA  
FEDERACION UN OMBUDSMAN ADMINIS-  
TRATIVO ?  
REVISTA DE INVESTIGACIONES  
JURIDICAS.  
ESCUELA LIBRE DE DERECHO  
TOMO II, AÑO 8, 1984.  
MEXICO, D.F.

- MOLDES RODRIGUEZ, JUAN A.** EL OMBUDSMAN COMO MECANISMO DE FISCALIZACION GUBERNAMENTAL EN PUERTO RICO. REVISTA DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE PUERTO RICO. VOL. 44, N° 1, FEBRERO 1983. SAN JUAN, PUERTO RICO.
- OCHOA, MOISES.** EL PROCURADOR VECINAL. NUEVA INSTITUCION EN EL MUNICIPIO MEXICANO. REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. ESCUELA LIBRE DE DERECHO. TOMO II, AÑO 8, N° 8. 1984. MEXICO, D.F.
- OWEN, STEPHEN.** CONGRESO INTERNACIONAL. LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN EN LA ACTUALIDAD. MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991. " LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN, UN CONCEPTO PARA LA DEMOCRACIA MUNDIAL ".
- PADILLA, MIGUEL M.** LA CONSTITUCION ARGENTINA Y EL OMBUDSMAN. REVISTA URUGUAYA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y POLITICO. TOMO II, N° 9, OCT.-NOV., 1985. MONTEVIDEO, URUGUAY.
- PELLON RIVERO, RICARDO.** LA METAMORFOSIS DEL OMBUDSMAN. DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA. ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. N° 161, SEPT.- OCTUBRE, 1974. MADRID, ESPAÑA.

¿ UN OMBUDSMAN PARA ESPAÑA ?  
DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA.  
N° 170, ABRIL-JUNIO, 1976.  
MADRID, ESPAÑA.

PEREIRA ANCHALON, HUGO.

LA PROTECCION DE LOS DERECHOS  
HUMANOS POR LA CORTE INTERAMERICANA  
DE DERECHOS HUMANOS.  
REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO  
DE MEXICO.  
TOMO XL, N° 172, 173, 174.  
JULIO-DICIEMBRE, 1990.  
U.N.A.M.

PEREZ CALVO, ALBERTO.

ESPAÑA, RASGOS ESENCIALES DEL  
DEFENSOR DEL PUEBLO SEGUN LA  
CONSTITUCION Y LA LEY ORGANICA  
3/1981 DE 6 DE ABRIL.  
REVISTA DE DERECHO POLITICO.  
N° 11, OTOÑO DE 1981.  
MADRID, ESPAÑA.

POWLES, GUY.

OMBUDSMAN Y COMISIONES DE DERECHOS  
HUMANOS.  
REVISTA DE LA COMISION  
INTERNACIONAL DE JURISTAS.  
N° 20, 21, JUNIO-DICIEMBRE, 1975.  
GINEBRA, SUIZA.

PRAT, JULIO A.

EL OMBUDSMAN: SUS ORIGENES, SU  
PRESTIGIO ACTUAL Y SU RECEPCION  
POR LOS DERECHOS DE OCCIDENTE.  
REVISTA URUGUAYA DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y POLITICO.  
TOMO II, N° 9, OCT.-NOV., 1985.  
MONTEVIDEO, URUGUAY.

R. TERRAZAS, CARLOS.

LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS  
CONSTITUCIONES DE MEXICO.  
MEXICO. MIGUEL ANGEL PARRA.  
1991.

RIVERO, JEAN.

EL MEDIADOR FRANCES.  
REVISTA DE CIENCIAS JURIDICAS  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
N° 51, SEPT.-DIC., 1984.

ROWAT, DONALD C.

EL OMBUDSMAN, EL DEFENSOR DEL  
CIUDADANO.  
FONDO DE CULTURA ECONOMICA.  
1973, MEXICO.

SARAVIA ANTUNEZ, JOSE R.

LA DEFENSORIA DEL PUEBLO EN  
URUGUAY.  
REVISTA URUGUAYA DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y POLITICO.  
TOMO II, N° 9, OCT.-NOV., 1985.  
MONTEVIDEO, URUGUAY.

SOLCANU, ION.

CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" LA EXPERIENCIA CONCERNIENTE A  
LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN".

SOTO - KLOS, EDUARDO.

EL OMBUDSMAN NORDICO-SAJON.  
ARCHIVO DE DERECHO PUBLICO Y  
CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION.  
VOLUMEN II, 1970 - 1971.  
SANTIAGO, CHILE.

VENEGAS ALVAREZ, SONIA.

ORIGEN Y DEVENIR DEL OMBUDSMAN.  
¿ UNA INSTITUCION ENCOMIABLE ?  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURIDICAS. U.N.A.M.  
1a. EDICION, 1988.  
MEXICO, D.F.

**YARDLEY, D.C.M.**

**CONGRESO INTERNACIONAL.  
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN  
EN LA ACTUALIDAD.  
MEXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 1991.  
" COMISION PARA LA ADMINISTRACION  
LOCAL EN INGLATERRA ".**

### LEGISLACION CONSULTADA

- Acuerdo del Cabildo Municipal de Colima que establece el Procurador de Vecinos. (México, 1983).
- Acuerdo de Creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. (México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1989).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917).
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos. (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1990).
- Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios. (México, 1986).
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ( México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992).
- Ley Federal de Protección al Consumidor. (México, 1976).
- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. ( México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991).
- Ley Federal del Trabajo. (México, 1970).

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (México, 1986)
  - Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios. (México, 1986).
  - Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992).
- Nota: Abroga el anterior del 1º de agosto de 1990.