

27 +  
205



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

## "LA FIGURA DEL 'OMBUDSMAN' COMO PLATAFORMA DE CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARCO ANTONIO ESQUIVEL LOPEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **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.



### CAPITULO III.

#### ANALISIS COMPARATIVO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS CON EL "OMBUDESMAN"

III.1.	Semejanzas entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el "Ombudsman".....	83
III.2.	Diferencias entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el "Ombudsman".....	86
III.3.	Efectividad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	88

### CAPITULO IV.

#### PANORAMICA COMPARATIVA DE OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES EN EL ESTADO MEXICANO

IV.1.A.	Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	95
IV.2.A.	Contraloría General del D.D.F. ....	97
IV.3.A.	Defensoría de los Derechos Universitarios.....	98
IV.4.A.	Procuraduría Federal del Consumidor.....	100
IV.5.A.	Procuraduría Social del Distrito Federal.....	101
IV.6.A.	Referencia a otras instituciones existentes con características similares.....	104
IV.1.B.	Procuraduría Agraria.....	104
IV.2.B.	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.....	107

### CAPITULO V.

#### CUADROS COMPARATIVOS DE LAS INSTITUCIONES SEÑALADAS EN EL CAPITULO ANTERIOR.

V.1.	Fundamento legal.....	112
V.2.	Estructura orgánica y su dependencia.....	114
V.3.	Funciones genéricas.....	116
V.4.	Funciones específicas concordantes.....	118
V.5.	Emitir recomendaciones o sugerencias.....	121

CONCLUSIONES.....	123
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	127
-------------------	-----

## INTRODUCCION.

Sin duda alguna, discutir o reflexionar sobre el tema de los Derechos Humanos implica meditar sobre el "modus operandi" sociedad-poder, es decir fronteras y linderos entre gobierno y gobernados. Esta relación surgió desde que el poder político asumió la forma de Estado-Nación, y desde entonces fue interviniendo con mayor frecuencia en las actividades de la vida social.

El crecimiento de las naciones trajo como consecuencia que el comportamiento social cotidiano se tornara complejo y violento, derivando en muchas ocasiones en una transgresión de esos derechos inherentes a la naturaleza humana sin los cuales no se puede vivir como ser humano.

Quién no recuerda por ejemplo aquellos acontecimientos bélicos que sacudieron al mundo durante el presente siglo, causando la muerte de millones de personas, principalmente durante la 2o. Guerra Mundial, dejando en los pueblos una profunda preocupación ante la posibilidad de un nuevo conflicto de la misma naturaleza(1).

A partir de estos sucesos, los Estados se dieron a la tarea de buscar instrumentos normativos que contribuyeran a la protección y fomento de los Derechos Humanos. Así pues uno de los primeros documentos que a nivel mundial se dió, en pro de la protección de estos derechos es la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", misma que se firmó en el año de 1948 por todos los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Esta Declaración Universal ha sido considerada como uno de los instrumentos más importantes que se han escrito a propósito de los derechos humanos y constituye el esfuerzo de los Estados por conseguir un mejor bienestar para las generaciones venideras.

Motivados por la influencia decisiva de las ideas liberales llegadas de la Revolución Francesa por un lado, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos por el otro, en la actualidad casi todas las naciones del mundo han incluido en sus respectivas Constituciones los preceptos de estos acontecimientos, toda vez, que el Estado de cada país es el primer obligado por autonomía a reconocer y hacer valer esos derechos imprescindibles.

No obstante lo anterior existen algunos países cuya preocupación por garantizar los derechos humanos data de muchos años atrás, incluso desde sus orígenes. Así, destaca Luis Ortíz Monasterio:

1. Cuellar M. Benjamín. "Algunas reflexiones básicas sobre los Derechos Humanos". Revista de Análisis y Actualización Jurídica. ACTA, Año 1, 1990 p.20.

"En el caso de México, la conciencia sobre los Derechos Humanos no sólo procede del influjo de las ideas de la Revolución Francesa. Se remonta hasta las consideraciones éticas y sociales de los Huehuetlahtolli, es decir, los discursos y exhortaciones de la antigua cultura nahuatl en los cuales se evidencian ya la jerarquía que ocupaban estos afanes en la sabiduría de los pueblos mesoamericanos" (2).

Hoy en día en México, la concepción sobre los Derechos Humanos ha tenido una revalorización, debido a la influencia que han ejercido a nivel mundial, otros países con movimientos de tal magnitud que han modificado la política contemporánea respecto de los Derechos Humanos.

Es importante destacar que en México, pese a los esfuerzos del Estado por alcanzar un nivel cultural entre la sociedad, que permita que las relaciones poder público-sociedad sean más estrechas, existen todavía rasgos de inestabilidad y desconfianza, motivados por las acciones del gobierno que se han traducido en violación de Derechos Humanos, tal es el caso por ejemplo, del movimiento estudiantil ocurrido en 1968 en el cual se notó la indefensión de la sociedad ante el poder público.

Sin embargo, el actual gobierno mexicano ha dado al tema de los Derechos Humanos un perfil distinto al que le dieron las anteriores administraciones, tratando de brindar confianza a la sociedad sobre la protección de esos derechos y libertades que le son indispensables para subsistir.

De esta manera, y para garantizar la protección a los Derechos Humanos, el 5 de junio de 1990 y mediante decreto del ejecutivo, se crea un Organismo encargado de ejecutar la política nacional en materia de derechos humanos. Se trata de la institución mexicana que más se aproxima a la figura clásica del "Ombudsman", es decir el defensor del pueblo, que tiene como objetivo primordial el constituirse en instrumento para reducir de alguna manera la brecha que se ha abierto entre la sociedad y el gobierno.

A casi dos años de creación, la Comisión Nacional fue elevada a rango Constitucional, al agregarse un apartado B al artículo 102 de la Constitución, con la finalidad de dar mayor eficacia y validéz a las acciones y recomendaciones emitidas por la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Precisamente el propósito de esta tesis es analizar la Naturaleza Jurídica, Estructura, Funciones, Facultades y Eficacia de este Organismo, que asumió las funciones que venía cumpliendo la Dirección

---

2. Ortiz Monasterio, Luis. "Los Derechos Humanos y nuestra transición democrática". Revista de análisis y actualización jurídica. ACTA. Año 1. No. 1. 1990 p.4

General de Derechos Humanos dentro de la Secretaría de Gobernación, de la cual esta Comisión Nacional de Derechos Humanos en un principio fue un Organismo Desconcentrado, siendo esta última circunstancia motivo de críticas, al afirmarse que se trataba de un organismo inconstitucional, toda vez que al ser desconcentrado debió crearlo el Congreso de la Unión y no el Presidente de la República. Al referirse al tema, Jorge Luis Sierra Guzmán señala:

"... Con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el gobierno mexicano creyó dar la mejor respuesta. Sin embargo, para instituirlo como Organismo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, no respetó ni la consulta ni la aprobación obligatorias del Congreso de la Unión que establece Nuestra Carta Magna" (3)

El primer capítulo es básicamente un análisis teórico respecto de lo que es el "Ombudsman", figura que sirvió de inspiración o de base para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se realizó un estudio sobre el significado de la palabra "Ombudsman" y como aparece en la Constitución sueca de 1809 para posteriormente influir a nivel internacional en la creación de Instituciones similares, aunque en diferentes modalidades y características. De tal forma que las encontramos tanto en los países nórdicos, en las naciones anglosajonas y en las comunidades latinas. En México su primer efecto, lo encontramos en la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, que se considera como el primer "Ombudsman" en el gobierno mexicano.

En el segundo capítulo, en primer término se expone un panorama general sobre el significado e importancia de los Derechos Humanos, mismos que tienen como antecedentes los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamados hace más de 200 años en la Revolución Francesa. En segundo lugar se dará énfasis a la Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando esta fue un Organismo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que como ya dijimos constituyó un aspecto motivo de censura por parte de organismos no gubernamentales de Derechos Humanos, entre los cuales destaca la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, organización civil financiada con recursos de la fundación Ford. Es en este capítulo en el cual se analizan las funciones y facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se analiza además la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Reglamento Interno para entender su estructura y características más importantes.

3. Sierra Guzmán, Jorge Luis. "La Comisión Independiente de Derechos Humanos enjuicia". Revista Proceso, Semanario de Información y Análisis. No. 302. 1992. p.12

Con relación a éste último aspecto es importante destacar que la reforma constitucional del Artículo 102 establece que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo, es decir que todo lo que compete al Poder Judicial queda excluido del campo de acción de la Comisión Nacional, además de que no puede intervenir en cuestiones electorales y laborales.

Por lo que respecta al capítulo tercero, consiste en un balance o confrontación teórica entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el "Ombudsman", es decir se trata de exponer en forma concreta las semejanzas y diferencias entre ambas instituciones, comparación que también ha causado polémica. En este aspecto, y antes de la reforma del 102 Constitucional, Ruiz Harrell afirmaba:

"...no se trata de un "Ombudsman", porque no tiene personalidad, ni autonomía, ni depende del poder legislativo. Tampoco es una "corte de casación" que pueda revisar la legalidad de los tribunales. Es un organismo del todo excéntrico en la historia de los derechos humanos" (4).

Lo importante de este tercer capítulo es determinar la eficacia o fuerza que tienen las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que este organismo carece de poder sancionador que le permita obligar a las autoridades a quienes dirige dichas recomendaciones a su cumplimiento.

Finalmente en los capítulos cuarto y quinto se realiza un análisis comparativo de otros organismos similares o que realizan funciones afines, dentro del Gobierno Mexicano en pro de los Derechos Humanos. Entre estos organismos tenemos a la Procuraduría Social, que se origina en la Ley Orgánica del D.D.F. y en el Reglamento Interior del propio Departamento, cuya función en términos generales consiste en coadyuvar para que los actos de autoridad que realizan los funcionarios del D.D.F. se apeguen a los principios de legalidad; tenemos también a la Asamblea de Representantes del D.F., cuyo sustento jurídico de creación es el Artículo 73 fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus funciones van encaminadas a legislar en materia de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, además realiza la vigilancia y la gestión de actividades vinculadas con la seguridad pública en la Ciudad de México, en éste último aspecto, el tema de los Derechos Humanos representa una cuestión de trascendencia,

4. Ruiz Harrell, Rafael. Revista Proceso, Semanario de Información y Análisis. "Sin personalidad". No. 803. 1992. p.17

toda vez que referirse a la seguridad pública implica referirse al conjunto de normas, medios e instrumentos encaminados a la protección de las personas, de las normas y de los valores, que son los elementos que conforman la sociedad.

Otro Organismo a tratar en estos capítulos es la Contraloría General, cuya creación se desprende de lo previsto en el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se concreta en el Artículo 3 fracción I de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y sus funciones son atender primordialmente, la auditoría y el seguimiento y control de obras y servicios, teniendo la facultad de presentar las denuncias correspondientes ante las autoridades competentes en aquellos casos en que se presenten anomalías propiciadas por funcionarios y servidores públicos.

También de harán comentarios sobre las Procuradurías Federal del Consumidor, Agraria y Federal de Protección al Ambiente, esta última de reciente creación, y cuya actuación se circunscribe a recibir, atender e investigar quejas y denuncias en materia estrictamente ecológica. Cabe mencionar que en el caso de esta Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se realizarán observaciones más a fondo.

Finalmente, se presentarán cuadros-resúmen, en los cuales se pretende esquematizar el fundamento legal, estructura orgánica, dependencia de otra autoridad, funciones genéricas y concordantes, de cada una de las instituciones analizadas.

## CAPITULO I.

### ¿QUE ES EL "OMBUDSMAN"?

Una de las principales preocupaciones que ha estado latente en los gobiernos de casi todos los países del mundo, es precisamente la de formular un ordenamiento jurídico, capaz de garantizar la protección de los Derechos Humanos. Sin embargo este ordenamiento jurídico por sí solo resultaría inoperante si no existe una Institución con poder coactivo capaz de hacer valer esta normatividad. De esta manera surge la figura del "Ombudsman" o defensor del pueblo como se le conoce en muchos países.

En este capítulo intentaré desarrollar y explicar la idea que se tiene acerca del "Ombudsman". Hay dos puntos importantes a tratar: la naturaleza del "Ombudsman", es decir su modo de funcionamiento y quizá su composición, y los elementos a partir de los cuales se puede estimar su importancia en materia de derechos humanos.

En primer lugar iniciaré dando una breve reseña histórica sobre sus orígenes, hablaré también de su significado y de los elementos que motivaron su aparición en la Constitución Sueca de 1809.

Cabe mencionar que lo más importante a tratar respecto del papel del "Ombudsman", es la forma y características que ha adquirido en los países que lo han adoptado, esto con la finalidad de hacer notar las diferencias que tiene el "Ombudsman" por ejemplo de Alemania, con respecto al de un país latinoamericano como Colombia. Es decir que su influencia en cada país es distinta según la cultura y forma de gobierno de la nación de que se trate.

Finalmente se destacará la importancia y la influencia que ha generado el "Ombudsman" en México. No obstante que en nuestro país el interés por la figura del "Ombudsman" data de pocos años atrás, la preocupación por garantizar la protección de los Derechos Humanos siempre ha estado latente, y qué mejor ejemplo al respecto, que esa maravillosa institución que en México se conoce como Juicio de Amparo. Sobre este aspecto el Doctor Jorge Carpizo declara:

"La preocupación por proteger procesalmente los Derechos Humanos en México es muy antigua. En 1840 a nivel local y siete años después al federal, se creó un recurso constitucional para defenderlos: el Juicio de Amparo, en el cual la sociedad mexicana confía por su alto índice de efectividad. El Juicio de Amparo es y seguirá siendo la columna vertebral de la defensa de la Constitución y de los

Derechos Humanos. El "Ombudsman" viene a auxiliarlo y a cooperar con él con una misma finalidad: que cada día exista una mejor procuración e impartición de Justicia en nuestro país..." (1).

---

1. Carpizo M. Jorge. Prólogo, " La Experiencia del "Ombudsman" en la Actualidad Memoria" México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p.10

## I. 1 Antecedentes.

Respecto de los antecedentes del "Ombudsman", existe la opinión general de varios países que afirman que esta institución encuentra sus raíces en las tribus germánicas, a través del funcionario que representaba al Rey, este funcionario denominado senecal, se encargaba de supervisar los actos que realizaban las autoridades administrativas y judiciales, que operaban como representantes del reino en Suecia, ante las distintas regiones que conformaban a este país.

Sin embargo, para llegar a concebir esta institución, tuvieron que transcurrir varios años, a lo largo de los cuales el hombre como tal tuvo que luchar incesantemente para ganar terreno frente a las acciones del Estado, y conseguir le fueran reconocidos sus derechos fundamentales.

Al reflexionar sobre estos derechos fundamentales del hombre destaca por su trascendencia, el derecho de libertad, derecho que a través de un proceso histórico caracterizado por luchas constantes el hombre pudo anteponer a las prácticas de esclavización a que era sometido.

Ahora bien, es difícil precisar con exactitud cual fue el momento histórico en que se dió el reconocimiento definitivo al derecho de libertad dentro de un orden jurídico establecido. Sobre el particular el Doctor Burgoa afirma:

"La libertad jurídica, entendiendo por tal toda posibilidad de actuación social del hombre, reconocida por el orden jurídico estatal, propiamente es una conquista reciente..." (2).

A continuación me referiré a algunos de los documentos más importantes que de una u otra forma han abordado el tema de los derechos fundamentales del hombre.

El primer término en la Biblia ya se contemplaba el derecho de asilo, es decir, aunque se trataba de un documento de carácter religioso, brindaba protección a los extranjeros pues en el libro del Exodo en su capítulo 23, versículo 9 señala "No oprimas al forastero; ya sabéis lo que es un forastero, porque forasteros fuisteis vosotros en la tierra de Egipto".

---

Burgoa Orihuela, Ignacio. "El Juicio de Amparo". México 1988. Ed. Porrúa, S.A. p.38.

Este documento fue considerado de mucha importancia en el mundo oriental antiguo, básicamente por el pueblo hebreo, en virtud de que las acciones del gobernante estaban limitadas por normas de carácter religioso o teológico. Durante esa época se tenía la creencia de que las normas eran producto de un pacto entre Dios y el Pueblo, y el gobernante, el intérprete de las mismas. Cabe destacar que al ser el gobernante el intérprete, su aplicación era responsabilidad de él y en múltiples ocasiones abusaba de esta situación, a más de que no existía alguna sanción para el caso de incumplimiento.

Por otro lado, en la España de la época de los visigodos apareció un documento denominado "Fuero Juzgo", también conocido como "Libro de los Jueces o Códigos de los Visigodos". Esta obra constituyó un ordenamiento normativo que contenía disposiciones de derecho público y de derecho privado, pero lo más importante de este documento es la inclusión en su título preliminar de un principio que limitaba la autoridad real en sus funciones legislativa y de importación de justicia; acompañaba a ese principio una frase que decía "Sólo será rey, si hiciere derecho, y si no lo hiciere, no será rey".

Cabe hacer mención que antes de que éste principio fuera incluido en el "Fuero Juzgo", el poder episcopal y los concilios ya habían intentado frenar el ilimitado poder real, no obstante que dicha limitación no se encontraba apoyada por una normatividad; es decir ésta era de carácter religioso, lo que le restaba fuerza.

En este orden de ideas, no podríamos dejar a un lado los acontecimientos que se dieron en torno a la libertad humana en Inglaterra, donde la protección de la misma se caracterizó por una fuerte presión popular, motivada por la capacidad y fortaleza del pueblo anglo-sajón que siempre contendió para defender la libertad humana.

En Inglaterra, la protección de la libertad no fue producto de la imitación de alguna legislación anterior, sino que fue producto de las experiencias obtenidas a lo largo de diversos acontecimientos históricos. De esta manera aparece el llamado "common law" o derecho consuetudinario inglés, el cual como su nombre lo indica estaba cimentado en la costumbre, y posteriormente se fue completando con las resoluciones de los tribunales ingleses y de la propia Corte Real.

Sin embargo, como en la mayoría de los sistemas Monárquicos en Inglaterra el Rey abusaba continuamente de su poder, violando los mandatos del "common law". Ante tal situación el pueblo comenzó a ejercer presión en contra de los actos del Rey, obligándolo a expedir las "bills" o "cartas", en las cuales se consagraban los derechos fundamentales del individuo.

De esta manera, para el año de 1215 los barones ingleses obligaron al Rey Juan Sin Tierra a elaborar la famosa "Magna Charta" o Carta Magna, en la que se contemplaron los derechos obtenidos por el pueblo inglés.

Aludiendo a este importante documento, Emilio Rabasa destaca:

"... en cuyos setenta y nueve capítulos hay una abundante enumeración de garantías prometidas a la Iglesia, a los barones, a los freemen y a la comunidad, todos con el valor jurídico para el presente que corresponde a fórmulas que se han transmutado en las libertades modernas; pero de las cuales algunas sólo han modificado las palabras y viven en los principios de las constituciones modernas". (3).

La Carta Magna logró el reconocimiento a derechos de gran trascendencia que dieron pauta a la creación de otros documentos, a los cuales me refiero más adelante. De entre estos derechos destacan los siguientes: el derecho a la libertad, a la propiedad, a un juicio justo, a la libre circulación y aún a la protección contra las detenciones ilegales. Respecto de éste último derecho, el texto original de la Carta Magna en su artículo 46 redactado en latín contenía lo que denomina el Doctor Burgoa, una verdadera garantía de legalidad.

"Nullus liber homo capiatur vel imprisonetur, aut disseisietur... de libertatibus vel de liberis consuetudinibus suis, aut ultragetur aut aliquo modo destruat; nec super com ibimus, nec super eum mittemus, nisi per legalem iudicium parium sourum vel legem terrae. Nilli vendemus nilli negabimus aut differemus rectum aut justitiam.

En síntesis, esta disposición contenía una verdadera garantía de legalidad, pues establecía que ningún hombre libre podía ser arrestado, expulsado o privado de sus propiedades sino mediante juicio de sus pares y por la Ley de la Tierra". (4).

Ya desde entonces (siglo XIII) la detención ilegal era considerada como delito. Por eso, el Doctor Burgoa afirma con toda precisión, que el artículo 46 de la Carta Magna, constituye un verdadero antecedente de nuestros artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que daba reconocimiento al hombre libre, el "freeman", la garantía de legalidad, de audiencia y de legitimidad de los funcionarios o cuerpos judiciales.

3. Ibid. p.64 cit. a: Rabasa, Emilio "El Juicio Constitucional". México, (1919).

4. Loc. cit.

La Carta Magna, es pues un testimonio claro, de que la lucha organizada de movimientos populares, es uno de los caminos idóneos para conseguir, por un lado, el reconocimiento de los derechos y por el otro también su respeto y protección por parte del Estado.

Dentro de este breve recorrido histórico debemos referirnos a un documento elaborado en 1776, denominado la "Declaración de Derechos del buen Pueblo de Virginia", esta Declaratoria contempló aspectos de importancia como fue el reconocimiento de la igualdad natural en la libertad, el derecho a la independencia, al goce de la vida y de la libertad, a adquirir y poseer propiedades.

Uno de los aspectos más importantes de esta declaratoria, es la inclusión en su texto de la primera manifestación del reconocimiento a la soberanía popular. En su artículo segundo señalaba:

"Todo poder es inherente al pueblo y, en consecuencia procede de él; que los magistrados son sus mandatarios y sus servidores, y en cualquier momento responsables ante él".(5)

Otro tema importante de esta declaratoria es el que se refiere al derecho del pueblo de Virginia a sublevarse contra los actos de gobernantes que contravinieran sus intereses. Este derecho estaba sustentado en el artículo 30. de la Declaratoria "Que el gobierno es instituido, o debería serlo, para el común provecho, protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad: que de todas las formas y modos de gobierno es el mejor, el más capaz de producir el mayor grado de felicidad y seguridad, y el que esta más eficazmente asegurado contra el peligro de un mal gobierno; y que, cuando un gobierno resulta inadecuado o es contrario a estos principios, una mayoría de la comunidad tiene el derecho indiscutible, inalienable e irrevocable de reformarlo, alterarlo o abolirlo de la manera que juzgue más conveniente al bien público".(6)

Esto sin duda alguna, constituyó un límite a los actos arbitrarios del Estado, ante la posibilidad de un enfrentamiento con la sociedad.

Fundamental en el estudio del proceso histórico que dio reconocimiento de los Derechos Humanos, es el documento jurídico-político que surgió como producto del movimiento social conocido como la "Revolución Francesa", se trata de la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", misma que se redactó en el año de 1789.

Contrariamente a la situación que imperó en Inglaterra, en Francia el constitucionalismo surgió de una manera más rápida y contundente, terminando con un régimen monárquico absolutista e implantando un nuevo sistema democrático liberal, individualista y republicano.

---

5. Cuellar M., op. cit., p.22  
6. Ibid., p.23.

Es importante destacar, que en esa época, Francia se vió influenciada por distintas corrientes ideológicas que motivaron al pueblo a revelarse contra los actos arbitrarios del sistema absolutista.

De entre estas corrientes podríamos decir que las más importantes por sus aportaciones son las siguientes: en primer lugar, el pensamiento político de los "fisiócratas" proponía la no intervención del Estado en cuanto a las relaciones sociales, de ahí surge el famoso principio que decía "laissez farre, laissez passer", dejar hacer, dejar pasar.

Por otro lado la corriente de los "enciclopedistas" pugnaba por la consagración y reconocimiento definitivo de los derechos naturales del hombre, esta ideología fue apoyada principalmente por Diderot y D'Alambert.

Sin embargo la obra que más influyó a propósito de estas ideologías, es el "Contrato Social" de J. Jacobo Rousseau, en el cual señala que la sociedad civil, después de haber pasado por un estado de naturaleza en el que no existía ninguna norma que limitara la vida social, decide, como consecuencia de las diferencias que surgieron entre los individuos, someterse a un poder o autoridad que en el "Contrato Social", Rousseau llama la "Voluntad General" misma que califica como suprema y soberana, y de esta manera la sociedad adquiere nuevamente sus derechos naturales. Es precisamente en estas características, donde el Doctor Burgoa encuentra una contradicción en que cayó Rousseau:

"Entonces, si se acepta esta última consideración, la "volonté generale" no es omnimoda, como lo sostiene Rosseau, sino que está limitada por los derechos naturales del hombre; por el contrario, si se admite que dicha voluntad General es omnimoda y absolutamente soberana, entonces no deben existir los derechos naturales del individuo frente a ella".(7)

Producto de la influencia de estas ideologías y después de varias luchas, se formula pues, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Esta declaración constituyó un antecedente en la creación de posteriores declaraciones e instrumentos sobre la materia.

Considero importante transcribir en este trabajo el preámbulo de la Declaración, en el cual se expresa el motivo de su creación:

Los representantes del pueblo francés constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son

las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción, de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, pudiendo ser comparados a cada instante con la meta de toda institución política, sean más respetados; a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables, se dirijan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos". (8)

Como afirma Benjamín Cuellar M., miembro del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O.P.", en esta Declaración Francesa, no se descubrió ni creó nada nuevo sino que se estaban reconociendo los derechos fundamentales del ser humano y expresando las causas que originaban su inobservancia.

La Declaración de 1789 causó tal impacto, que ha más de 200 años de su promulgación, sigue siendo objeto de estudios y comentarios, dentro de su texto destacan por su contenido los artículo 1, 2, 3, 7 y 11.

El artículo 1o. reconoció la libertad y la igualdad como derechos inherentes al ser humano por el sólo hecho de serlo, es decir la naturaleza del hombre era ser libre, con un trato igual respecto de los demás. El artículo 2o. fundamentó el derecho de asociación política, mencionando que su finalidad era la conservación de los derechos fundamentales e imprescriptibles del hombre.

El artículo 3o. abordó el tema de la soberanía al establecer: "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún individuo o corporación puede ejercitar autoridad que no emane expresamente de ella". Por lo que se refiere al Artículo 7o. podemos decir que es el antecedente de nuestros artículos 14 y 16 constitucionales pues señalaba que a ninguna persona debía ser objeto de acusación, detención o aprehensión si no era por algún caso determinado por la Ley, y de acuerdo con las formalidades establecidas por la misma. Finalmente el Artículo 11o. de esta Declaración fundamentó el derecho de las personas a expresar sus ideas y sus opiniones.

Sin negar la existencia de otros documentos o declaraciones, todo lo anterior sirvió como inspiración para la creación del "Ombudsman", como órgano encargado de proteger los derechos fundamentales del Hombre.

8. Cuellar M., op. cit., p.23.

## 1.2. Como aparece el "Ombudsman".

Para analizar este aspecto, necesariamente debemos situarnos en Suecia y Finlandia de finales del siglo XVI, países en los cuales se gestaron los antecedentes del "Ombudsman". En esa época surgió la figura de un funcionario nombrado por el rey, denominado Preboste de la Corona, el cual tenía como funciones primordiales, la de supervisar a los fiscales públicos y actuar como el fiscal principal.

Más adelante, para el año de 1713 el Rey Carlos XII, Monarca absoluto de Suecia, creó un cargo similar a la figura del "Ombudeman", a la cual denominó "Ombudsman" Mayor del Rey, el cual actuaría como representante de éste y sus principales funciones se dirigían a vigilar y garantizar la observancia de las leyes y estatutos emitidos por el Soberano, además de vigilar que los servidores públicos efectivamente cumplieran con sus tareas.

Es importante señalar que este "Ombudsman" tenía la facultad de enjuiciar a los funcionarios públicos que no cumplieran correctamente sus obligaciones, esto constituía de alguna forma un instrumento de coacción con que contaba el Organismo para presionar a los servidores públicos a realizar sus actos apegados a las leyes.

Posteriormente, el cargo de "Ombudsman" recibió el nombre de Canciller de Justicia, prácticamente con las mismas funciones.

Con la muerte del Rey Carlos XII en 1719 y con la expedición de la Constitución de 1720, Suecia adoptó un régimen parlamentario, en el cual el Parlamento (Riksdag) adquirió supremacía sobre la figura del Rey y de su Consejo. Durante este régimen, el Riksdag, fue reuniendo facultades que eran exclusivas del rey, como fué el derecho de nombrar al Ministro de Justicia.

Sin embargo para 1772 se reinstauró la Monarquía Absoluta, adoptándose nuevamente el derecho del Monarca de nombrar al Ministro de Justicia.

Las cruentas luchas que se desarrollaron al finalizar el régimen parlamentario por los privilegios de la nobleza, los fracasos en la política exterior, entre otros factores, impulsaron al monarca Sueco Gustavo III a establecer reformas constitucionales encaminadas a fortalecer la figura del Rey sobre la del Parlamento, para lo cual contó con el apoyo del pueblo y del ejército (9).

---

9. Venegas Alvarez, Sonia. "Origen y Devenir del "Ombudsman", ¿Una Institución Encomiable?". México 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. p.29

Durante su reinado, Gustavo III, en su intento por acrecentar y mantener la figura del Rey, tuvo algunos desaciertos como su intervención en la guerra Ruso-Turca de 1787, intentando atacar a Rusia; su afán de adquirir plenos poderes sobre la administración del Estado; y sobre el nombramiento de funcionarios, dejando a un lado el derecho que sobre éste último aspecto tenía el Parlamento, de esta forma restablece formalmente la hegemonía del soberano, lo que originó una conspiración que culminó con su vida (10). Ante esta situación, Gustavo Adolfo IV, hijo de aquél ocupó el trono.

No obstante, el reinado de éste no fue mejor que el de su padre, pues en 1807, Napoleón Bonaparte y el Emperador Alejandro I de Rusia se unieron en el tratado de Tilsit, con el objeto de atacar a Suecia obligándola a salir del territorio finés, que en aquel entonces ocupaba.

Esta derrota fue atribuida a la incapacidad de Gustavo IV y en 1809 fue derrocado del trono, y Suecia adoptó entonces un sistema de gobierno fundamentado en el principio de equilibrio entre el poder del Rey y el poder del Parlamento, de esta manera se configura una nueva Constitución aprobada por el Riksdag..

La forma de gobierno que estableció esta Constitución en Suecia, se puede sintetizar de la siguiente manera: (11)

- El ejercicio del Poder Ejecutivo se encomendó al Monarca a través del Consejo de Estado (Statsvad), cuyos miembros eran designados por el Rey, previa aprobación del Parlamento.
- El Poder Legislativo es ejercido por el Rey y por el Parlamento bicameral, y;
- Por último el Poder Judicial, recayó en los tribunales encabezados por las Cortes Supremas, quienes conocían en última instancia y en nombre del Rey.

La Ley Supresa de 1809 facultó al Rey y al Parlamento para que el primero nombrara al Ministro de Justicia y al segundo para que eligiera al "Justitie Ombudsman". Cabe señalar, que la diferencia primordial entre una y otra institución, radicó en que el Ministro de Justicia actuaba en nombre del Rey, y el "Ombudsman" Parlamentario tenía una total desconexión con éste, dependiendo únicamente de Parlamento.

Para 1915, el Parlamento aprobó la creación del "Militieombudsman" ("Ombudsman" Militar), en virtud de que la carga de trabajo no permitía

---

10. Loc. cit.

11. Ibid., p.30.

que el "Justitie Ombudsman" actuara con mayor rapidez, así este nuevo "Ombudsman" se encargaría exclusivamente de fiscalizar las actividades de las fuerzas armadas, Suecia contaría entonces con dos "Ombudmen" Parlamentarios.

Después de una serie de funciones y reorganizaciones, para 1986 se formó un organismo integrado por cuatro "Ombudsmen", de entre los cuales uno actúa como "Ombudsman" Presidente Parlamentario, que en Suecia se conoce como "Chefsjustitieombudsman".

Actualmente, en Suecia las actividades del Parlamento y de los "Ombudsmen" están divididas, es decir, en el primer caso las funciones van encaminadas a controlar el Gabinete y a los Ministros de éste, en tanto que los "Ombudsmen" actúan en nombre del Parlamento, supervisando a los tribunales, a las autoridades administrativas y al gobierno local. (12)

### 1.3. Significado de la palabra "Ombudsman". (Naturaleza jurídica)

La palabra "Ombudsman" como ya dijimos anteriormente, tiene su origen en Suecia con la creación del cargo del "Ombudsman" Parlamentario en 1809, como parte de la nueva Constitución que se había aprobado ese mismo año, no obstante que ya existía en 1713 un prototipo de esta institución en el cargo del "Ombudsman" del Rey creado por el Rey Carlos XII. Así pues el "Ombudsman" Parlamentario operaría como representante del Parlamento en beneficio de los intereses de los ciudadanos. En la actualidad la denominación que ha recibido el "Ombudsman" ha cambiado, dependiendo del país que ha adoptado esta institución, por ejemplo; en Portugal es la Defensoría del Pueblo, en Nueva Zelanda, Inglaterra e Israel es el Comisionado del Parlamento; no obstante el nombre que ha recibido en los países que lo han establecido, su significado y funciones son las mismas. En el desarrollo del presente trabajo, el vocablo sueco "Ombudsman" no tendrá traducción, únicamente haré énfasis a su importancia y trascendencia.

En términos generales, el "Ombudsman" es un órgano integrado por uno o varios funcionarios, este órgano goza de autonomía y en casi todos los sistemas el Parlamento interviene en su nombramiento. Ejerce control sobre diversas autoridades, debido a su función de resolver las quejas e inconformidades presentadas por los gobernados en contra de dichas autoridades, cuando éstas han cometido irregularidades dentro del ejercicio de sus funciones. Es importante destacar que el

12. Claes, Eklunch, "La Experiencia del "Ombudsman" Sueco en la Actualidad", "La Experiencia del "Ombudsman" en la Actualidad Memoria", México. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992. p.106.

control que ejerce el "Ombudsman" sobre los actos de la Administración Pública es relativo, toda vez que las recomendaciones que emite no obligan a ésta a su cumplimiento, sin embargo, la autoridad que no acata estas recomendaciones, sabe que en el ámbito político, su desacato será publicado y dado a conocer a toda la población creando opiniones negativas y ataques de tipo social en contra de ella. (13)

En sentido estricto, el cargo de "Ombudsman" puede recaer en un sólo funcionario o bien en un cuerpo colegiado, nombrado por el Poder Legislativo, por el Poder Ejecutivo, como en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, aspecto sobre el cual abundaremos más adelante, o bien puede ser nombrado por ambos poderes.

Cabe señalar que en 1807 cuando surgió en Suecia, el "Ombudsman" fue nombrado por el Parlamento, con la finalidad de que este último tuviera forma de controlar los actos del Gobierno, en virtud de que el Rey y su Consejo gozaban de amplias facultades, y de esta manera el "Ombudsman" como autoridad independiente al Poder Ejecutivo, vigilaría su actuación en beneficio de los intereses de la sociedad. De tal manera, que podemos entender o derivar las características de autonomía e imparcialidad con que contaba la institución para resolver los casos que le fueran presentados, sin importarle el Poder que la estableció

Podemos afirmar que la función primordial del "Ombudsman" consiste en representar a los ciudadanos ante las diversas autoridades, llámense administrativas, judiciales o militares, que mediante actos u omisiones afecten en cualquier forma la esfera jurídica de los gobernados.

Respecto del ámbito de competencia del "Ombudsman" para conocer los asuntos o casos que se le presentan diremos que depende de la Política de gobierno del País que lo adopta, es decir que puede ser que sólo supervise el acatamiento de las leyes por parte de la autoridad en el ámbito administrativo y judicial, o bien que supervise los tribunales militares. Por ejemplo en el caso de Noruega:

"La principal función del "Ombudsman" Civil sería garantizar y fortalecer la condición jurídica del individuo en relación con el gobierno. Esto se estableció en la Ley relativa al "Ombudsman" para Asuntos Gubernamentales en su sección 3, como sigue:

La función del "Ombudsman", como representante del Storting (Parlamento) y de la manera prescrita en la Ley y en las

Directrices relativas a él, es esforzarse por garantizar que el gobierno no cometa injusticias en contra del ciudadano individual)\* (14)

El "Ombudsman" puede intervenir en los asuntos, de dos maneras, a petición de parte o bien de oficio, en el primer caso la presentación de la queja es sencilla, puede ser en forma directa, cuando el particular la presenta ante la oficina del "Ombudsman" o bien, en forma indirecta, cuando la queja se presenta al "Ombudsman" por medio de un intermediario. La queja puede presentarse por escrito y en casos urgentes en forma verbal, como es, ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el caso de México. (15).

En términos generales, en la mayoría de los países en que se ha adoptado la institución, existe un término promedio de un año, contado a partir del momento en que se den los hechos, para acudir ante el "Ombudsman" a presentar la queja, no obstante, este término se amplía cuando existe causa justificada o en aquellos asuntos de interés público, en los que el "Ombudsman" está facultado para actuar extemporáneamente. Cabe destacar, que la presentación de la queja ante el "Ombudsman", no limita el derecho del interesado para acudir ante los tribunales judiciales a presentar su denuncia respecto del mismo asunto.

Una vez presentada la queja ante el "Ombudsman", éste puede admitirla si es procedente o bien rechazarla por no ser de su competencia. En esta última circunstancia tiene la obligación de instruir al particular sobre las autoridades judiciales o administrativas ante las cuales pueda acudir para gestionar su asunto.

Cuando la queja es admitida o bien el "Ombudsman" actúa de oficio, se inicia el procedimiento correspondiente el cual se desarrolla en forma sencilla, éste comienza con una investigación, cuya finalidad es recopilar toda la información que pueda servir como base para resolver el asunto. Cabe señalar, que antes de iniciar la investigación el "Ombudsman" comunicará al interesado que su petición ha sido admitida y posteriormente notificará a la autoridad involucrada de la queja que se presentó en su contra, para que ésta a su vez le proporcione información sobre las actuaciones que la motivaron. (16)

Es importante mencionar que si bien es cierto que el "Ombudsman" ha sido dotado de amplios poderes para solicitar todo tipo de información respecto de los casos de su competencia, y las

14. Filiflet Arne. "La Experiencia del "Ombudsman" en la Actualidad Memoria", "La Experiencia del "Ombudsman" Nacional de Noruega después de treinta años de Existencia", México. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992. p. 55.
15. Artículo 78 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 1992.

autoridades involucradas están obligadas a proporcionársela, existen asuntos respecto de los cuales debe guardar absoluta discreción, sobre todo tratándose de información confidencial, cuestiones de seguridad del Estado, defensa nacional o bien servicios de inteligencia, que de alguna manera pudieran poner en peligro la estabilidad del país. (17) En estas circunstancias, el "Ombudsman" deberá guardar discreción, durante el tiempo que dure su cargo y hasta concluido éste. Durante la investigación y antes de la resolución, el "Ombudsman" puede realizar las siguientes acciones: (18)

- Efectuar inspecciones a fin de comprobar los hechos que originaron la queja.
- Efectuar interrogatorios a cualesquiera personas que a su juicio tengan ingerencia en el asunto.
- Dar el carácter de testigos a los responsables de los medios de comunicación que emitan noticias relacionadas con el asunto.
- Consultar los documentos públicos que considere necesarios, y
- Desahogar pruebas periciales si con ellas se demuestran los hechos.

Concluida la investigación y basándose en los resultados de ésta el "Ombudsman" adopta una decisión, en la cual debe explicar detalladamente las razones en que se apoyó para emitirla, en ésta debe también mencionar la autoridad u Organó de Gobierno responsable.

En cuanto a la condición jurídica de las resoluciones diremos que no tienen carácter de obligatorias, de ahí que se conocen con el nombre de Recomendaciones, ya que el "Ombudsman" no puede coaccionar u obligar a la autoridad a su cumplimiento, únicamente se limitan a comunicar a la autoridad sobre el agravio cometido contra el quejoso y la forma en que podría tratar el asunto.

Un aspecto importante que le da fuerza a las recomendaciones que emite el "Ombudsman", consiste en que cuando éstas no son atendidas por la autoridad responsable los gobernados recurren a los tribunales a

16. Marten Oosting, "El "Ombudsman" Nacional de los Países Bajos, una Breve Descripción", "La Experiencia del "Ombudsman" en la Actualidad, Memoria", . México. Comisión Nacional de Derechos Humanos 1992. p.71.
17. Ibid., p.72.
18. Venegas Alvarez, op. cit. p.p. 83,85.

presentar una denuncia, y la resolución del "Ombudsman" es utilizada por el Juez en favor del denunciante. (19)

La recomendación puede consistir únicamente en señalar a la autoridad involucrada, la forma en que debe tratar el asunto o bien puede referirse a la modificación de reglamentos sustantivos y procesales aplicables al caso.

Una característica fundamental de las recomendaciones emitidas por el "Ombudsman", es que al no ser obligatoria, por lo general, contra ellas no procede ningún recurso.

Por lo que se refiere a los requisitos que se deben reunir para ocupar el cargo de "Ombudsman", diremos que no todos los países los establecen, sin embargo, de una comparación efectuada, se encontró que la mayoría coincide en los siguientes:

- La persona propuesta a ocupar el cargo, debe gozar de buena reputación entendiéndose por esto, honorabilidad y honradez lo que implica, que los gobernados tengan confianza en él.
- Que sea una persona con un amplio conocimiento del Derecho, y
- Que no tenga ninguna relación con algún grupo o partido político.

Estos serían los requisitos más importantes, independientemente de que la ley del país que adopte esta institución, establezca otros, pero todos en su conjunto tienen como finalidad, que el "Ombudsman" resuelva con imparcialidad, en beneficio de los gobernados.

Como ya señalamos, el nombramiento del "Ombudsman" según la forma de Gobierno del país de que se trate puede tener tres variantes, puede ser electo por el Poder Legislativo, por el Ejecutivo o por ambos. En el supuesto de que sea nombrado por el Poder Legislativo, (el Parlamento en el caso de Suecia) se establece una comisión especial que se encargará de proporcionar algunos candidatos, y de entre éstos se elige por votación al que deberá ocupar el cargo. Cuando es el Ejecutivo quien nombre al "Ombudsman", será el titular de este poder, quien designe a la persona que él considere apta para tal responsabilidad, (el caso de México con la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

El último caso que pudiera presentarse en cuanto al nombramiento del "Ombudsman", pueda darse cuando se haga conjuntamente por los dos poderes, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo, en este orden de ideas, el primero lo propone y el segundo lo ratifica. (Canadá)

---

19 Ibid., p.86

En términos generales el funcionario que funje como "Ombudsman" dura en el cargo cuatro años, pero este período puede suspenderse por destitución que en todo caso deberá hacer el Poder que lo nombró. Las causas de tal destitución pueden variar según el país, pero entre las más comunes figuran la de pérdida de confianza por parte del poder que lo designó, por que haya desempeñado el cargo con negligencia o bien por falta de capacidad para resolver los asuntos que se le presentan.

La organización del "Ombudsman" para su funcionamiento es muy sencilla, requiere de poco personal, e inclusive el cargo como tal puede recaer en una sola persona, como fue en sus orígenes, sin embargo, este aspecto considero que en la actualidad ha variado pues va a depender de diversos factores, como son: la carga de trabajo o bien el tipo de asuntos respecto de los cuales va a conocer en tal sentido el personal puede aumentar, ya que una sola persona no podría manejar sola todo el trabajo relacionado con las quejas. (20)

Cabe señalar que entre las obligaciones que tiene el "Ombudsman" se encuentra la de rendir un informe anual, mediante el cual dará a conocer al poder que lo creó y en general a la opinión pública (21) las quejas que le fueron presentadas, de éstas, cuales admitió y cuales rechazó, manifestando en el último caso los motivos del desechamiento. En el informe podrá mencionar la forma en que resolvió el asunto o la queja, pudiendo incluir además proposiciones dirigidas a las autoridades o funcionarios sobre la expedición o modificación de disposiciones legales. (22)

Por otro lado, es importante señalar que dependiendo de las funciones que realiza el "Ombudsman", se pueden distinguir varios tipos o clases de esta institución. La diferencia radica no en la forma en que investiga el asunto, sino el motivo por el que se originó la queja. En este orden de ideas y en forma general, pudieran distinguirse cuatro clases, relacionadas respectivamente con las siguientes funciones; administrativas, civiles, judiciales y militares.

#### a). "Ombudsman" Para Asuntos Administrativos.

Puede afirmarse que el "Ombudsman" para Asuntos Administrativos dio origen a los demás, toda vez que en su concepción clásica esta figura surgió para satisfacer la necesidad de vigilar los actos de la Administración Pública, pero a medida que dichos actos fueron aumentando, la figura del "Ombudsman" se fue especializando. En este caso, los actos denominados administrativos son dirigidos al individuo considerando como gobernado administrativo, es decir se configura una relación de supra subordinación.

20. Flíflét Arne, op. cit., p.58

21. Marten Oosting, op. cit., p.3

22. Artículos 52 y 53. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1992.

La creación del "Ombudsman" tuvo entonces por objetivo, se fiscalizara la actuación de la Administración Pública, evitando que ésta no afectara por ilegalidad de sus actos a los gobernados.

Dentro de este contexto, y para abundar más sobre las funciones del "Ombudsman" en Asuntos Administrativos, en el caso de México es necesario recurrir a la clasificación del acto administrativo que hace Gabino Fraga a partir de la voluntad creadora del acto y de la relación de éste con la ley. De acuerdo con esta clasificación existen dos categorías de actos administrativos: el acto obligatorio y el discrecional. Al decir del primero, éste se concreta a la autoridad competente para emitir el acto, la actuación que ésta debe realizar y la norma que debe aplicar, se entiende por lo tanto: que la autoridad emisora del acto no puede hacer uso de su apreciación para resolver tal o cual situación, sino que debe resolverla, necesariamente como lo establece la ley.(23) este acto no implica problemas toda vez que sólo se alegaría su ilegalidad, cuando no sea la autoridad competente para emitirlo, o cuando siendo competente no cumpla con lo establecido en la Ley.

Por otro lado, en sentido opuesto al acto obligatorio en el discrecional, la Ley permite que la Autoridad decida la forma o mecanismo en que actuará, o bien si debe o no actuar y sobre todo le permite resolver en la forma que considere conveniente.(24) En este caso en que el "Ombudsman" debe vigilar la actuación de la autoridad, por que aún cuando la Ley le confiere amplias facultades, esto no implica que pueda transgredir los derechos del gobernado.

#### b). "Ombudsman" Para Asuntos Civiles.

A semejanza del anterior, el "Ombudsman" para asuntos civiles, actúa entre el gobernado y los órganos estatales pero sin su calidad de autoridad sino como particular, es decir, la relación es de coordinación entre este último y el gobernado.

La intervención del "Ombudsman" para Asuntos Civiles, opera cuando el Estado en esta relación no actúa de igual a igual con el particular, por ejemplo, cuando en un contrato de compraventa, el Estado no cumple con su obligación de pagar en los términos en que se comprometió, dejando al particular en un estado de indefensión.

Ante esta situación el "Ombudsman" actúa como un fiscalizador del Estado vigilando que éste como particular cumpla sus obligaciones y no abuse de su condición de autoridad. Cabe señalar que son pocos los casos en que opera este tipo de "Ombudsman".

23. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", México 1988. Ed. Porrúa, S.A. p. 231.

24. Ibid., p. 232.

c). "Ombudsman" Para Asuntos Judiciales.

En este caso, la vigilancia del "Ombudsman" para asuntos judiciales, va dirigida precisamente a las actuaciones del Poder Judicial, es decir opera cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por una actuación judicial que vulnera por ejemplo, su libertad.

La mayoría de los Ombudsmen de esta naturaleza, tienen dentro de su competencia facultades para investigar quejas relacionadas en la administración de justicia, abarcando las acciones de la policía, fiscales, personal de tribunales y funcionarios de prisiones. En algunas ocasiones también pueden revisar las decisiones y los procesos de tribunales cuasijudiciales. Cabe mencionar, que el "Ombudsman" para asuntos judiciales, puede actuar para vigilar la conducta de los jueces, pero sólo podrá hacerlo cuando siendo revisable la conducta judicial por una Autoridad establecida por el Gobierno, ésta actúa o deja de hacerlo originando un perjuicio al gobernado, así la intervención del "Ombudsman" consiste en fiscalizar a las acciones de esa autoridad. (25)

Sin duda alguna, el tema más discutido de la actuación del "Ombudsman" Judicial, es el que se refiere a la revisión de las decisiones de los jueces. Tradicionalmente, las decisiones judiciales son revisables a través de un sistema de tribunales de apelación, en tal sentido el "Ombudsman" no debería de intervenir. No obstante toda regla general tiene una excepción y en este orden de ideas la excepción se encuentra en una decisión judicial maliciosa que el "Ombudsman" podría remitir a un recurso de apelación, siempre que por cualquier razón no lo hicieren las partes interesadas o facultadas para hacerlo. En algunos países existe esta facultad para el "Ombudsman", incluso en el Reino Unido actualmente se pretende crear un organismo que realice esas funciones. (26)

d). "Ombudsman" Para Asuntos Militares.

Después de la Primera Guerra Mundial, se hizo necesaria la creación de un organismo que se encargara de vigilar e investigar la administración y los gastos militares. Este tipo de "Ombudsman" a diferencia del que se contempló en Suecia en forma general, fue más especializado y su finalidad consistió en brindar confianza al pueblo respecto de las actuaciones de las fuerzas armadas, pues en muchas ocasiones estas afectaban la esfera jurídica de los civiles.

25. Douglas Owen, Stephen. "La Experiencia del "Ombudsman" en la Actualidad, Memoria", "La Institución del "Ombudsman", un Concepto para la Democracia Mundial". México, Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1992. p. 175.

26. Loc. cit.

Por ejemplo en 1933 en Finlandia se precisó el ámbito competencial del "Ombudsman" y por lo que se refiere al área de la milicia se determinó que están sujetos a la supervisión de éste, el Ministro de la Defensa, los tribunales militares, los agentes administrativos de las fuerzas armadas; así como la organización de cuerpos de protección. (27)

Del análisis de estos cuatro tipos de "Ombudsman", se desprende que por la complejidad de la vida humana, esta figura se ha venido especializando por materias con el fin de vigilar todas las actuaciones del Estado en su relación con los particulares, así por ejemplo en México en fechas recientes se creó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que pretende ser un "Ombudsman" en asuntos estrictamente ecológicos, y sobre la cual comentaremos más adelante.

#### I.4. Experiencia del "Ombudsman" a nivel Internacional. (Derecho comparado)

Después de Suecia, la figura del "Ombudsman" fue adoptada por sus naciones vecinas:

"Los países que primeramente llevaron a cabo la introducción de esta institución, originalmente sueca, fueron sus vecinos escandinavos.

Finlandia que había permanecido bajo el dominio de Suecia por seis siglos, en el año de 1809 se anexó al imperio Ruso... no obstante la injerencia de Rusia, en este período se conservaron instituciones jurídicas originalmente suecas; así por ejemplo, se mantuvo el cargo de Canciller de Justicia..." (28)

Fue tal la importancia que dio Finlandia a la institución que el "Ombudsman" finés adquirió más importancia que el de Suecia donde originalmente se creó, ya que para 1809 el puesto de Canciller de Justicia en éste último había declinado.

Actualmente podemos afirmar que la implantación del "Ombudsman" en casi todos los países del mundo, se traduce en la necesidad de proteger al individuo ante la creciente intervención de las autoridades públicas en la vida de éste, incluso su establecimiento se ha considerado como una moda. (29).

27. Venegas Álvarez, op. cit., p.71

28. Ibid., p.31

29. C. Rowat, Donald. "EL OMBUDSMAN EL DEFENSOR DEL CIUDADANO" (1973), México. Fondo de Cultura Económica. p.98

En el desarrollo de este apartado, trataré de presentar un panorama general de cómo el "Ombudsman" se ha venido instituyendo en países representativos de Europa, América y Asia.

#### I.- El "Ombudsman" en Europa.

##### a) Alemania.

La experiencia adquirida en la implantación del "Ombudsman" en los países escandinavos, pronto se dejaría sentir en las naciones europeas, que también habían sufrido los estragos del conflicto bélico que enfrentó a las potencias del Eje (30), con los países Aliados (31) de 1939 a 1945, en lo que históricamente conocemos como la Segunda Guerra Mundial.

A consecuencia de esta batalla, Alemania quedó prácticamente destruida y dividida en dos estados: la Bundesrepublik Deutschland o República Federal Alemana y la Deutsche Demokratische Republik o República Democrática Alemana.(32) Las graves pérdidas humanas y materiales sufridas durante la contienda obligaron a los nuevos estados alemanes a realizar acciones que contribuyeran al reestablecimiento del orden.

Dentro de las acciones a desarrollar, se contempló la de vigilar las actividades de las fuerzas armadas, que para entonces habían adquirido demasiada importancia, de esta manera, para 1957 la República Federal Alemana instituye un "Ombudsman", que aun cuando quedó subordinado al Parlamento, fue el primero que se conoció fuera de la península escandinava.(33)

Cabe señalar que el "Ombudsman" Militar fue una institución novedosa dentro del Derecho Constitucional de la República Federal Alemana (R.F.A.) que había recogido la experiencia del militieombudsman sueco, el cual constituyó la manifestación más antigua de su clase.

La necesidad de tener un control parlamentario efectivo sobre las fuerzas armadas, fue la causa principal del establecimiento del "Ombudsman" Militar Alemán, por lo que en 1952 cuando se elaboraba la legislación sobre éstas, se consideró oportuno tocar el tema. Así, mediante una enmienda a la Constitución en 1956, se agregó el artículo 45b que contempló la creación del "Ombudsman" Militar como un órgano cuya función primordial sería la de salvaguardar los derechos básicos de los individuos y asistir al Bundestag en la aplicación del control parlamentario.

30. Agrupó a los países de Alemania, Italia y Japón.

31. Estos fueron Estados Unidos, Francia e Inglaterra.

32. Enciclopedia Salvat, Diccionario. México 1977. Salvat Editores de México, S.A. p. 97

33. Venegas Alvares, op. cit., p.33

Es importante señalar que sobre el nombramiento, posición, derechos y obligaciones del "Ombudsman", operó una ley reglamentaria, misma que se aprobó en junio de 1957, conocida como la Ley del "Ombudsman" Militar del Bundestag. (34)

De las características más importantes que presentó el "Ombudsman" Militar de la República Federal Alemana o Alemania Occidental, hasta antes de la reunificación en 1990, mencionaremos las siguientes: (35)

\* Dentro de la Ley Básica o Constitución de la República Federal Alemana, la posición del "Ombudsman" Militar fue la de una Institución con una doble faceta, en relación con el desempeño de sus tareas. Por un lado actuaba como auxiliar del Bundestag en el ejercicio del control del Parlamento, y por otro operaba como una Institución encargada de la protección de los derechos básicos, por lo tanto se concebía como un órgano constitucional independiente a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No obstante su doble función, el "Ombudsman" Militar mostró cierta subordinación respecto del Bundestag, toda vez que no podía tener mayores atribuciones que éste.

\* Por cuanto se refiere al nombramiento del "Ombudsman" Militar Alemán, y como se mencionó en páginas anteriores, en el sentido de que el Parlamento siempre juega un papel importante en éste aspecto, en la República Federal Alemana no sería de otra manera, pues el Bundestag ejerció el derecho de nombrarlo sin la intervención de otros órganos constitucionales.

\* Pueden ser aspirantes al cargo de "Ombudsman" todos los alemanes que tengan el derecho de votar para el Bundestag, que tengan 35 años de edad y que por lo menos se hayan desempeñado durante un año en el servicio militar.

\* El cargo de "Ombudsman" Militar dura cinco años, con la posibilidad de reelección por varias ocasiones.

\* La persona apta para ocupar el cargo es nombrada por el Presidente del Bundestag, en sesión plenaria.

\* El cargo no es compatible con otra actividad o profesión.

\* El "Ombudsman" Militar, debe guardar absoluto secreto respecto de los asuntos que atienda.

\* Las instalaciones y el presupuesto del "Ombudsman" Militar, están contempladas dentro del presupuesto y equipo del Parlamento.

\* Aun cuando la ley señala que la Institución debe ser vigilada por el Bundestag, ésto no le obliga a obedecerle, ni a entregarle cuentas.

34. Rowat, Donald. op. cit., p.p. 170, 171.

35. Ibid., p.p. 172 a 179.

\* Sus funciones, como ya señalamos, son proteger los derechos básicos, auxiliar al Bundestag en el ejercicio del control parlamentario, pero además, la Ley del "Ombudsman" Militar del Bundestag prevé otra, fiscalizar que los oficiales cumplan los principios idóneos de liderazgo y de gufa o modelación del carácter. Cabe señalar que las funciones señaladas en segundo y tercer lugar, son las únicas en las que el "Ombudsman" actúa con mayor libertad e imparcialidad, ya que en las otras siempre esta presente la influencia del Parlamento.

\* Tratándose de las funciones en que actúa con libertad, se prevé la posibilidad de que el "Ombudsman" intervenga por una simple sospecha, aun cuando no existan pruebas contundentes de que se haya cometido alguna ilegalidad.

\* Otra característica importante del "Ombudsman" Militar Alemán, es que durante la investigación de las quejas que se le presenten, podrá solicitar información escrita u oral al Ministro Federal de Defensa y a todos los subordinados a éste, que le permitan resolver los asuntos, siempre que no existan razones suficientes que le impidan ejercitar ese derecho. En términos generales tiene el derecho de vigilar continua y permanentemente a las autoridades y elementos de las fuerzas armadas.

\* El derecho de petición o queja directa que ejercen los soldados ante el "Ombudsman" Militar cuando han sido afectados en sus derechos básicos (36), coexiste con los mecanismos establecidos en los reglamentos militares relativos a los recursos y con el derecho de acudir ante el Parlamento a realizar una petición relacionada con las fuerzas armadas.

\* El "Ombudsman" Militar, está obligado a presentar informes anuales al Bundestag en la que se hace una relación completa de las actividades realizadas. Es conveniente señalar, que el Parlamento puede solicitar al "Ombudsman" en cualquier momento, un informe sobre algún caso en particular, pudiendo hacerse en forma oral o escrita.

\* Un aspecto importante de los informes que presenta el "Ombudsman", es que con base en ellos, el Parlamento puede aplicar medidas para un mejor ejercicio de control sobre la milicia, además de que los informes también provocan confianza en la sociedad alemana respecto de los actos de las fuerzas armadas.

No obstante lo anterior, es conveniente señalar que Alemania ha tenido poca experiencia práctica en lo que se refiere a la figura del "Ombudsman", incluso actualmente sólo existe una institución que opera como alternativa a dicha figura, se trata del Comité de Peticiones del Bundestag, que es considerado como un modelo de organismo parlamentario de control. (37)

6. Se incluyen dentro de éstos, el derecho a la dignidad humana, a la vida, a la inviolabilidad de la persona, a la protección a la familia, al matrimonio, al secreto del correo, al de petición individual, entre otros.

El fundamento legal del Comité de Peticiones, se encuentra en el artículo 45c de la Ley Básica de la República Federal Alemana del 23 de mayo de 1949, sus integrantes son nombrados por los grupos parlamentarios según su fuerza dentro del Bundestag alemán.

En términos generales, el procedimiento que se realiza ante el Comité de Peticiones es similar al que se desarrolla ante el "Ombudsman" clásico. Cuando se recibe una petición, la Secretaría del Comité, investiga sobre la conducta del órgano de gobierno involucrado, a efecto de determinar si ésta es procedente. Por otro lado, también se solicita un informe a las autoridades e instituciones que sean consideradas como responsables.

Puede darse el caso de que la situación planteada en una petición se dé por cumplida, cuando los responsables al presentar su informe, incluyan elementos que a juicio del "Ombudsman" pudieran servir para dar por terminado el asunto. En caso contrario, la Secretaría del Comité busca una solución a la petición y en su defecto propone la que a su juicio sea la más conveniente.

Es importante precisar que la principal finalidad de una petición que es dirigida al Gobierno Federal, es la de que este último, otorgue una indemnización al afectado, siempre y cuando dicha indemnización sea necesaria.

En el mismo orden de ideas, cuando la sugerencia con la que se pretende dar solución a una petición adquiere el carácter de Recomendación, el Comité de Peticiones debe analizarla detenidamente, y determinar si ésta tuviera que ir acompañada de alguna medida adicional.

Otra característica del Comité de Peticiones que se asemeja con las del "Ombudsman", es que éste también presenta un informe al Bundestag, en el cual enumera y sugiere la forma en que pudieran atenderse las peticiones que se le han presentado, para una pronta solución.

Por último, señalaremos que las decisiones del Comité de Peticiones, no son obligatorias para el Gobierno Federal, sin embargo, también encontramos el aspecto de que el Gobierno sabe que si no acata alguna de éstas, su posición política ante la opinión pública se verá afectada.

Un dato importante actual sobre las peticiones es que "En 1990 el Bundestag remitió al Gobierno Federal un total de 90 peticiones, y solicitó que (éste) realizara acciones de indemnización"(38).

37. Pfening, Gero. "Los Comités Parlamentarios de Peticiones como Alternativa del "Ombudsman"". "La Experiencia del "Ombudsman" en la Actualidad Memorias". México. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992. p. 15

38. Ibid., p. 16

De ésta manera, podemos entender que a través del Comité de Peticiones, el Parlamento tiene un cierto control sobre las acciones del Ejecutivo cuando con sus acciones u omisiones vulnera los derechos de los ciudadanos.

Por otro lado, si bien es cierto que desde un principio en Alemania estuvo latente la idea de implantar el "Ombudsman", y prueba de ello lo fue la creación del "Ombudsman" Militar, también es cierto que su introducción en el sistema parlamentario de ese país ha tenido algunos tropiezos. Sobre este aspecto, Gero Pfening, Presidente del Comité de Peticiones de Alemania señala:

"La introducción de un "Ombudsman"... resultaría problemática, dada la estructura federal de la República Federal Alemana y la resultante separación de poderes entre la Federación, los estados federados y las autoridades locales. Como resultado, tendría que nombrarse a un número elevado de "Ombudsmen", lo cual reduciría la posible ventaja psicológica de tener un "Ombudsman" como institución personalizada ante la cual puedan apelar los ciudadanos." (39)

Estos serían los aspectos más importantes de la influencia del "Ombudsman" en Alemania.

#### b) Dinamarca

Dinamarca es otra de las naciones europeas que sufrió las adversidades que trajo consigo la Segunda Guerra Mundial, pues durante todo el tiempo que ésta duró (1939-1945), estuvo ocupada por el ejército nazi, de ahí que también este país adoptara la idea de implantar el "Ombudsman" en su forma de gobierno.

Actualmente, su ley fundamental es la Constitución del 5 de junio de 1953 y su sistema de gobierno está cimentado en la división de poderes, de la siguiente manera:

El Poder Ejecutivo es ejercido por el Rey o Jefe del Estado Constitucional, el cual no tiene responsabilidad personal y ejerce sus funciones a través del Primer Ministro y el Gabinete, que si son responsables ante el Parlamento.

- En cuanto al Poder Legislativo, diremos que su dirección está encomendada al Parlamento o Folketing, el cual se integra por 179 miembros. Aquí es importante subrayar, que el Parlamento comparte el ejercicio del Legislativo con el Rey, aún cuando este último no cuenta con poder político personal.
- Por lo que toca al Poder Judicial, señalaremos que su órgano máximo es la Corte Suprema, la cual cuenta para el desempeño de sus funciones con cortes superiores y cortes inferiores. Como característica importante del poder judicial, se menciona que es independiente tanto de las autoridades administrativas como del Folketing.(40)

Como señalamos anteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial "...el problema de cómo proteger los intereses razonables de los individuos, y al mismo tiempo permitir que la administración desempeñara sus funciones eficientemente, se hubiere convertido en un tema importante del Derecho Administrativo y el Constitucional."(41)

Pese a que los tribunales daneses actuaban con gran eficacia, hubo muchas opiniones de los ciudadanos que consideraron que éstos no eran suficientes para salvaguardar sus derechos, por lo que se inició la tarea de buscar otra forma de control sobre los actos del gobierno. Así pues para 1946 en el que se estableció el Comité Parlamentario cuya finalidad era estudiar posibles enmiendas a la Constitución, se proyectó un plan para encontrar esa forma de control, el cual terminaría con la implantación del "Ombudsman".

Los argumentos que se inclinaban por la adopción de la institución, se dirigieron al antiguo sistema sueco, sin embargo, dicho sistema no fue del todo aceptado, pues quienes opinaban en contra de la figura del "Ombudsman" consideraron que la experiencia sueca sobre el tema no era suficiente, en virtud de que los Ministros suecos no eran controlados por el "Ombudsman", que finalmente era lo que se necesitaba en Dinamarca.

Después de una serie de discusiones y puntos de vista en pro y en contra de la implantación del "Ombudsman", el Parlamento danés, considero que la supervisión de los actos de los Ministros por parte de un órgano de esa naturaleza, no afectaría la responsabilidad ministerial, por lo que falló a favor del establecimiento de la figura.(42)

Como consecuencia de esta decisión, la sección 55 de la Constitución de Dinamarca determinó lo siguiente:

- 
- 40. Almanaque Mundial 1993. Diccionario Geográfico. Ed. América, S.A. p. 309.
  - 41. Rowat, Donald. op. cit. p. 120.
  - 42. Loc. cit.

"La legislación establecerá el nombramiento por la Folketing de una o dos personas, quienes no podrán ser miembros de la Folketing, para que vigilen la administración civil y militar del estado."

Es conveniente señalar que aun cuando la Constitución abrió la posibilidad para que el cargo de "Ombudsman" fuera ocupado por más de una persona, la Ley del "Ombudsman" del 11 de septiembre de 1954 que contenía las disposiciones detalladas sobre la institución, estableció que solamente se nombraría a una sola, incluso actualmente la disposición continúa vigente. (43)

Una de las principales diferencias del "Ombudsman" sueco con el "Ombudsman" danés, es que contrario al primero, la Constitución y la Ley del "Ombudsman" concedieron al segundo amplias libertades para actuar conforme a la dinámica social y el cambiante papel de la administración pública. De ahí el porqué el sistema sueco sólo fue comado como antecedente y no como fundamento para crear el "Ombudsman" en Dinamarca.

El "Ombudsman" de Dinamarca tiene un campo de acción bastante amplio, tiene facultades para vigilar casi todas las autoridades del gobierno, llámense civiles o militares, es decir puede controlar a todos los funcionarios que sirven al Estado, incluyendo a los ministros. No obstante, esta situación prevaleció básicamente en los primeros años de operación de la institución, pues el crecimiento de la Administración Pública ha dado como resultado el aumento de actividades gubernamentales que no quedan comprendidas dentro de la jurisdicción del "Ombudsman".

Las primeras explicaciones del crecimiento del gobierno encontraron su atención en los cambios sociales, económicos y políticos que precedieron o han acompañado la expansión de las actividades gubernamentales nuevas, mismas sobre las cuales no se ha definido si quedan o no bajo el control del "Ombudsman".

De acuerdo con los primeros matices que dieron forma al "Ombudsman" danés, éste tenía dos objetivos o funciones fundamentales, por un lado se trataría de un organismo encargado de actuar en representación del Folketing respecto de las actividades de las dependencias gubernamentales, obviamente incluyendo que tendría a su cargo la custodia de la ley y el orden en beneficio del gobernado.

43. Gammeltoft-Hansen, Hans. "La Experiencia del "Ombudsman" Danés", "La Experiencia del "Ombudsman" en la Actualidad Memoria". México. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992. p. 22.

En cuanto a su función de vigilar las actividades de los órganos del Gobierno, quedan dentro de la jurisdicción del "Ombudsman", como señalamos anteriormente, todos los funcionarios públicos incluyendo a los del Parlamento, cuando éstos actúan con otras calidades; controla también a los Ministros, a los Tribunales Administrativos; no así a los Tribunales Judiciales pues esto atentaría contra el principio de independencia del poder Judicial. Se dice que también tiene competencia sobre los funcionarios civiles que emplea la Iglesia Luterana danesa, excepto cuando éstos intervengan en asuntos que directa o indirectamente se relacionan con principios y prácticas de la Iglesia. (44)

Por otro lado, se ha considerado que el "Ombudsman" danés, también tiene jurisdicción sobre instituciones que no pertenecen al Estado, cuando éstas realizan funciones públicas en relación con los ciudadanos.

Por último, respecto de la jurisdicción del "Ombudsman", diremos que para 1962 éste se extendió hasta las personas que actúan al servicio de las autoridades municipales, pero sólo en aquellos asuntos que pueden ser apelados ante una autoridad gubernamental.

En este orden de ideas, cuando el "Ombudsman" danés en el desempeño de sus funciones descubre que algún Ministro del Gabinete, funcionario público o cualquier otra persona al servicio del gobierno, ha cometido alguna falta en el desempeño de sus obligaciones, presenta una recomendación al Comité Legal del Parlamento. Cuando se trata de un Ministro se inicia un procedimiento para enjuiciarlo; tratándose de personas sujetas a la jurisdicción del "Ombudsman", que hayan cometido algún delito en el cumplimiento de una función oficial, la acusación se hará pública a efecto de que se inicie una investigación y, en su caso se presenten cargos ante los tribunales ordinarios correspondientes. Finalmente, tratándose de un funcionario público que ha observado mala conducta, que implique una medida disciplinaria El "Ombudsman" puede ordenar a la autoridad administrativa competente inicie el procedimiento disciplinario. (45)

A continuación haremos una síntesis general de las características relevantes del "Ombudsman" de Dinamarca.

- El "Ombudsman" no tiene facultad para anular o corregir una orden administrativa.
- Debe presentar un informe al Folketing, cuando las opiniones que emite, estén encaminadas a enmendar las leyes o los estatutos.

44. Rowat, Donald, op. cit. p. 123.

45. Hansen, Hans. op. cit. p.p. 24, 25.

- En virtud de que el control que ejerce el "Ombudsman" es de carácter político, su autoridad es independiente a otra autoridad, pero en todo caso deberá contar con la confianza general de la asamblea legislativa, pues al perder ésta, pudiera ser removido.
- Cualquier persona puede acudir ante el "Ombudsman" danés a presentar una queja, pero cuando de la simple presentación se observa que ésta no tiene elementos suficientes para proceder a su investigación, o cuando se refiere a un asunto respecto del cual la institución no pueda actuar será desechada de inmediato, lo que se hará del conocimiento del quejoso. Con ésto se evitará por un lado que el "Ombudsman" se distraiga en asuntos que no sean importantes y por otro se evitarán demoras innecesarias en las contestaciones a los quejosos, que en su defecto podrán recurrir ante otra autoridad a gestionar su asunto.
- El lapso que emplea el "Ombudsman" en la investigación, es menos formal al que se desarrolla ante los tribunales.
- Según la sección 8 de la Ley del "Ombudsman" danés éste debe guardar absoluto secreto respecto de asuntos que así lo ameriten (característica que ya señalamos en el sistema del "Ombudsman" Sueco).
- Cuando un asunto se está ventilando ante un tribunal, el "Ombudsman" es competente para conocer respecto del mismo asunto, en tal sentido podrá emitir recomendaciones a éste para que conceda apoyo legal gratuito.
- Los quejosos tienen siempre derecho a ser informados de la decisión final de una autoridad pública, pues ésto le permitirá decidir entre presentar su caso ante un tribunal o emprender una apelación administrativa.
- Es importante señalar, que a diferencia del sistema del "Ombudsman" en Suecia y Finlandia, en Dinamarca en la sección 4 subsección 2 de la Ley que regula a la institución, se establece que éste no tendrá facultad para vigilar las actividades de los tribunales de justicia. (46)
- Finalmente, respecto de las características más importantes del "Ombudsman" danés, podemos mencionar que no sólo se trata de un Organismo encargado de recibir quejas, respecto de las cuales iniciará, si es el caso una investigación, sino que también tiene la facultad de actuar por iniciativa propia, pero siempre y cuando se trate de asuntos de interés general.

---

46. Loc. cit.

"En este contexto... el "Ombudsman" tiene facultades para inspeccionar las instalaciones en que opera el gobierno, por ejemplo: prisiones, campamentos militares, instituciones psiquiátricas, etc." (47)

Así pues, podemos concluir que el "Ombudsman" de Dinamarca resultó tener mayor fuerza que el "Ombudsman" de Suecia.

c) España.

Referirse a España, es hablar de una nación cuya principal característica en su historia constitucional es la inestabilidad. Durante el siglo XIX y hasta la Guerra Civil en 1936, conoció siete constituciones y varios proyectos y reformas parciales que no llegaron a tener vigencia.

Durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) España se mantuvo neutral, por lo que no podemos considerarla como una nación afectada por la contienda.

El sistema de gobierno español está basado en la Constitución del 29 de diciembre de 1978, misma que se aprobó en un referéndum general, con un 88% de votos a favor. (48) España adoptó el sistema de división de poderes, de la siguiente manera:

- El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente, el cual es propuesto por el Rey y aprobado por mayoría absoluta del Congreso. El Presidente elige a los ministros. Como órgano supremo de consulta del Gobierno, figura el Consejo de Estado.

- El Poder Legislativo es ejercido a través de las Cortes, las cuales se integran por dos cámaras; el Congreso integrado por 350 diputados electos por sufragio universal, más 49 representantes regionales, y

El Poder Judicial es dirigido por el Consejo General del Poder Judicial, dirigido por el Presidente de la Suprema Corte y compuesto por 20 miembros que duran en el cargo cinco años, y son dirigidos a su vez por el Rey. De los 20 miembros, 12 son jueces o magistrados, 4 los nombra el Congreso y los 4 restantes son nombrados por el Senado.

47. Ibid. p.26

48. Almanaque Mundial 1993. Diccionario Geográfico. Ed. América, S.A. p. 181.

El principal beneficio que trajo consigo la Constitución de 1978, fue el haber coadyuvado a resolver los problemas de inestabilidad constitucional que había venido viviendo España durante más de un siglo, con el consecuente desequilibrio en la estabilidad social.

A partir del establecimiento de la Constitución en comento, España se transformó en un Estado social y democrático, en el que se reconocería una amplia gama de derechos y libertades públicas.

El Título I de este ordenamiento jurídico contempló los derechos y deberes fundamentales; estableció que la dignidad de la persona y el respeto a los derechos inherentes a la naturaleza del hombre son el fundamento de todo orden político.

Por lo que se refiere al tema que nos ocupa, el artículo 54 de esta Constitución, fundamentó la creación del Defensor del Pueblo, basándose principalmente en la experiencia adquirida, primero, por el "Ombudsman" Sueco y después por los países que le siguieron. (49)

A pesar de que la ley que regula al "Ombudsman" español es del 6 de Abril de 1981, sus funciones iniciaron a partir de 1983, es decir que su experiencia es apenas de poco más de nueve años.

Sin duda alguna, lo que ha dado fuerza a las acciones del Defensor del Pueblo, en primer término, es su vinculación directa con la Constitución y posteriormente su relación con el Parlamento español. Como en la mayoría de los casos, el "Ombudsman" en España, dada la naturaleza de la institución, no tiene la facultad de obligar a las autoridades o a quienes dirige sus resoluciones a su cumplimiento, es decir sólo cuenta con su fuerza moral para hacerlas valer.

La relación del Defensor del Pueblo con el Parlamento, inicia desde el momento mismo de su nombramiento, que corre a cargo de este último. Cabe hacer mención que a lo largo de la experiencia del "Ombudsman" español, siempre se ha contado con el apoyo del Parlamento, apoyo que se puede apreciar en la favorable aceptación de sus sugerencias y recomendaciones por parte de las distintas autoridades públicas.

Otro elemento que ha sido fundamental en la efectividad de las acciones del Defensor del Pueblo, es el apoyo que le han brindado los medios de comunicación que hacen públicas sus recomendaciones, situación que siempre toman en cuenta las autoridades de la Administración Pública destinatarias de dichas recomendaciones, pues la no aceptación de éstas implicaría -como ya señalamos en los anteriores casos- una forma negativa de la autoridad ante la opinión pública.

49. Gil-Robles y Gil-Delgado. "Consideraciones en torno a la Experiencia Española del Defensor del Pueblo", "La Experiencia del "Ombudsman" en la Actualidad Memoria". México. Comisión Nacional de Derechos Humanos 1992. p. 33

El Defensor del Pueblo español, siempre se ha caracterizado por "... guardar la más escrupulosa neutralidad política, y una exclusiva vinculación al mandato constitucional y legal, sin sobrepasar su campo de competencia, evitando invadir ámbitos propios de la vida política partidaria o de la competencia específica de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial." (50)

Como resultado de esa postura que ha adoptado el "Ombudsman" español, se le ha concebido como una institución parlamentaria al servicio de los ciudadanos españoles.

Una característica que hemos encontrado en los sistemas del "Ombudsman" de otros países, también esta presente en el Defensor del Pueblo, nos referimos a su doble papel, por un lado actúa como protector de los derechos fundamentales del hombre y por otro lado vigila la actividad administrativa.

En materia de derechos humanos, la Constitución española abre sus puertas hacia el Derecho Internacional, al basar este tema en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y demás tratados internacionales suscritos por España. Sobre estas consideraciones cabe subrayar que en el mismo Título I de la Constitución en comento, existe un apartado que regula el trato de igualdad que debe darse a los extranjeros, y cualquier anomalía o irregularidad que se presente en estos aspectos, da origen a la intervención del Defensor del Pueblo, el cual inicia de inmediato una investigación esclarecedora de los hechos.

España es un país que cuenta con una población superior a la que tienen los países europeos donde se originó el establecimiento del "Ombudsman", lo que implica que son más las personas que acuden ante el Defensor del Pueblo cuando consideran que han sido afectados en sus derechos fundamentales por una resolución o disposición de la administración pública o sus servidores.

Tal situación nos llevaría a pensar en una oficina del Defensor del Pueblo con un elevado número de funcionarios para poder abarcar todas las demandas de la ciudadanía. Sin embargo, tal y como lo afirma Alvaro Gil - Robles y Gil - Delgado, actual Defensor del Pueblo:

"En el caso español hemos optado por el criterio contrario: estructura interna simple, libertad del Defensor del Pueblo para nombrar y cesar a sus asesores, sin crear cuerpos de funcionarios que escleroticen internamente la institución. Por lo tanto, se selecciona un número reducido, pero muy coordinado de personas altamente cualificado para desempeñar sus distintas responsabilidades que constituyen el núcleo funcional activo... (51)

---

50. Ibid. p. 34

51. Ibid. p. 36

En términos generales éstas serían las consideraciones más importantes que pudieran hacerse sobre el "Ombudsman" español, pues por lo que se refiere a las demás características del Defensor del Pueblo, podría decirse que son similares a las del "Ombudsman" clásico, como por ejemplo, el hecho de que los servicios que presta son gratuitos, que cualquier ciudadano tiene acceso a la institución, o bien que ésta tenga que presentar un informe anual de actividades, en la cual incluirá las recomendaciones y sugerencias formuladas, respecto de los asuntos de los cuales haya conocido.

#### d) Reino Unido de la Gran Bretaña.

Al igual que Alemania, el Reino Unido de la Gran Bretaña, también participó activamente durante la Segunda Guerra Mundial sólo que en este caso, actuó en el grupo vencedor de los Aliados.

No obstante el triunfo, el Reino Unido también sufrió considerables bajas durante la contienda, por lo que no quedó fuera de efectos negativos que trajo ésta.

A diferencia de otros países, el Reino Unido no cuenta con una Constitución escrita, sino una acumulación de convenciones, precedentes y tradiciones que cambian continuamente, es decir se trata de un sistema consuetudinario. Su sistema de gobierno está dividido de la siguiente forma:

El Poder Ejecutivo, es dirigido por el Monarca quien actúa como Jefe de Estado hereditario, por sucesión masculina o femenina; le sigue el Primer Ministro o Jefe de Gobierno y luego el Gabinete, que es responsable ante la llamada Cámara de los Comunes.

El Poder Legislativo, cuenta con un Parlamento bicameral: Cámara de los Comunes, integrada por 850 miembros y la Cámara de los Lores con 1189 miembros, número compuesto de pares hereditarios del Reino y pares vitalicios, de ambos sexos nombrados por el Monarca como estímulo a sus servicios públicos.

Finalmente, el Poder Judicial, lo integra la Corte Superior de Justicia, la Corte de Apelación, la Corte de la Corona y las Cortes de Condados.

Dentro de este sistema, también se pensó en el establecimiento del "Ombudsman" como un órgano encargado de vigilar los actos de algunas autoridades de la Administración Pública. Los "Ombudsmen" del Gobierno o Comisionados de la Administración Local, fueron establecidos en Inglaterra y Gales mediante la Ley del Gobierno Local de 1974.

A continuación señalaré las características más importantes que presenta el "Ombudsman" del Reino Unido. Sin embargo, antes de entrar al estudio de éstas, tal vez valga la pena comentar -para el mejor tratamiento del tema- que el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte como se le conoce oficialmente, está integrado por la isla de Gran Bretaña (Inglaterra, Escocia y Gales), Irlanda del Norte y numerosas islas (Shetland, Orcadas, Hébridas, Anglesey, Wight, etc.). (52)

Como en casi todas las naciones en que se ha adoptado la Institución del "Ombudsman", en el Reino Unido, también surgió como resultado de las arbitrariedades administrativas, trayendo consigo el resentimiento del pueblo.

Fue en 1932 cuando por primera vez se dejó entrever el interés por controlar las actividades administrativas, así pues, el Comité sobre Facultades de los Ministros al rendir su informe, propuso el establecimiento de un comité de escrutinio parlamentario cuyas funciones serían examinar las reglas y órdenes ministeriales, este comité se estableció en 1944.

Más tarde, durante el período de 1955 y 1957 otro Comité, consideró necesario reexaminar el sistema de tribunales de las investigaciones públicas. Cabe señalar que este procedimiento en el Reino Unido consiste en brindar una oportunidad al público para emitir su opinión u objeción respecto de un departamento gubernamental o una autoridad local antes de que éste ejecute una acción.

Después de varios intentos, discusiones y propuestas, para 1974 la Ley del Gobierno Local establece los llamados comisionados de la Administración Local u "Ombudsman" del Gobierno Local. (53) La principal función de los comisionados, consiste en atender las quejas presentadas contra cualquier autoridad local, exceptuando a los consejos municipales y a los organismos civiles administrativos de la llamada parroquia rural.

En cuanto al nombramiento del Comisionado, diremos que corre a cargo del Rey a propuesta del Secretario de Estado para el entorno social y cultural.

Según la Ley del Gobierno Local de 1974, el Comisionado para la Administración Local puede ser sustituido del cargo por instrucciones del Rey o a petición de la parte interesada o bien por incapacidad para desempeñarlo.

52. Almanaque Mundial 1993. p. 436

53. Yardley, David. "La Comisión para la Administración Local en Inglaterra", "La Experiencia del "Ombudsman" en la Actualidad, Memoria". México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992. p. 47

Actualmente, y con fundamento en la misma Ley del Gobierno Local, la Comisión para la Administración Local en Inglaterra, consta de tres Comisionados Locales y el Comisionado Parlamentario para la Administración. Entre los comisionados de Inglaterra y los de Gales, Escocia e Irlanda del Norte, suman siete "Ombudsmen" en el Reino Unido.

Como señalamos en un principio, los Comisionados para la Administración Local comenzaron con la función de investigar -según la Ley de 1974- las quejas planteadas por la ciudadanía ante injusticias de las autoridades locales, las de recursos hidráulicos y las policíacas, sin embargo, conforme ha transcurrido el tiempo, se han venido creando diversos organismos e instituciones que se encargan de estos asuntos específicos, colocando a los "Ombudsmen" en un nivel de Organismo encargado de atender asuntos de mayor relevancia, respecto de autoridades cuya jurisdicción se extiende a grandes zonas de la administración local, cuando éstas afecten al ciudadano por una decisión, o actitudes que impliquen negligencia, demoras injustificadas, incompetencia o la no observancia de la Ley.

Cabe señalar, que los "Ombudsmen" del Gobierno Local no pueden conocer sobre:

- "Acontecimientos que se dieron antes del 1 de abril de 1974. (Entendiéndose que es a partir de este año en que se crean los Comités).
- El inicio o conducción de actuaciones civiles o penales.
- Asuntos personales.
- Asuntos que tengan que ver con el manejo o la disciplina interna en las escuelas.
- Transacciones comerciales, excepto la compra o venta de terrenos o edificios.
- Cuestiones que afecten a todos o a la mayoría de los habitantes de una zona, competencia de las autoridades locales.

Casos en los que el quejoso cuenta con un derecho de recurso existente; por ejemplo, contra el rechazo de un permiso para fraccionar, o cuando puede presentar un recurso ante los tribunales. Sin embargo, en estas últimas cuestiones, el "Ombudsman" puede, a discreción suya, realizar una investigación si considera que en las circunstancias particulares del caso no es aconsejable que la persona agraviada recurra a su derecho de recurso. Esta facultad es frecuentemente ejercida." (54)

Una particularidad que presentó el procedimiento a seguir ante el "Ombudsman" del Reino Unido, y que no hemos encontrado en otros países, fué la obligación que tenía toda persona de formular su queja por escrito, precisamente ante la autoridad contra quien se dirigía la misma, para que ésta a su vez la enviara al "Ombudsman". Sin embargo esta situación desapareció, en virtud de que el procedimiento se tornaba burocrático y lento, además de que la autoridad involucrada tenía la oportunidad de preparar alguna actuación respecto del asunto, de esta forma, para 1988 la Ley del Gobierno Local estableció la posibilidad de presentar la queja directamente ante el "Ombudsman".

A las anteriores características debe agregarse, que el procedimiento a seguir por el "Ombudsman" de este país, al recibir una queja, presente un matiz conciliatorio, es decir que antes de existir una investigación formal en el asunto, se llega a un arreglo satisfactorio, situación que en múltiples ocasiones es favorable al interesado.

Finalmente, considero importante hacer mención de un elemento innovador que de llevarse a cabo daría a la Institución del "Ombudsman" del Reino Unido un perfil distinto al de otros países, se trata de unas líneas contenidas en un Informe Especial denominado "La Carta Constitutiva del Ciudadano: Elevación del Nivel", que textualmente dice:

"daremos el paso para introducir una legislación para lograr que las recomendaciones de los "Ombudsmen" locales se puedan hacer cumplir legalmente, como ya se hace con los Comisionados de Quejas de Irlanda del Norte". (55)

Por lo tanto, podemos concluir que la figura del "Ombudsman" del Reino Unido, es una institución que a partir de 1974 se ha venido superando y perfeccionando rápidamente, y no sería extraño que en pocos años se colocara como la más eficaz del mundo.

## II. El "Ombudsman" en América.

En el desarrollo de este apartado, por el momento omitiré referirme a México, en virtud de que lo trataré en el siguiente.

Sería un error negar que una trasplatación de la institución del "Ombudsman" a los países de América encontraría dificultades, sin embargo, pese a éstas, la influencia de la figura se dejó sentir con gran fuerza en este continente.

a) Colombia.

La Nación de Colombia se caracterizó durante su proceso de formación política, por la influencia de los sistemas constitucionales europeos y por las experiencias vividas en diversos acontecimientos históricos, a saber: (56)

- En primer término figura el movimiento social que generó expectativa en todo el mundo -la Revolución Francesa-, la cual con su influencia llevaría a Colombia a adoptar una Constitución preparada por un Consejo Nacional de Delegatorias en 1886, trayendo consigo un nuevo sistema de Gobierno.
- Más tarde en 1809 y 1810, con la creación de la Procuraduría Francesa, y el reconocimiento constitucional del "Ombudsman" en Suecia respectivamente, en Colombia se creó en 1886 un sistema de control ha aplicarse a la administración pública.

Antes de entrar al estudio de la influencia del "Ombudsman" en Colombia, sería oportuno señalar cual es su sistema de Gobierno. En este orden de ideas, diremos que su Gobierno está fundado en la Constitución del 6 de julio de 1991, de la siguiente forma:

El Poder Ejecutivo lo conforma un Presidente, un Vicepresidente y los Ministros que determine la Ley. Ambos funcionarios duran en su cargo cuatro años.

El Poder Legislativo lo dirige un Congreso bicameral, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, y

El Poder Judicial lo ejerce la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales y Juzgados, así como la Corte Electoral.

Colombia además, esta dividida en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, con autonomía para gestionar sus propios intereses.

Pues bien, como señalamos anteriormente en el año de 1886 y con la intención de vigilar la actuación de la Administración Pública, se crea en Colombia el Procurador General de la Nación. Originalmente el nombramiento del Procurador corrió a cargo del Ejecutivo, pero para 1945, se confiere esta facultad a la Cámara de Representantes - que actualmente está comprendida dentro del esquema del poder Legislativo-, con la finalidad de dar un perfil distinto a la institución.

---

56. Córdova Treviño, Jaime. "Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo en Colombia", "La Experiencia del "Ombudsman" en la Actualidad, Memoria", . México. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992. p. 117.

El Procurador Colombiano presentó características tan importantes que no encontró un órgano similar en ningún país europeo, por un lado, se le dió la categoría de órgano de persecución de los delitos y de defensa de los intereses de la nación y por otro se le atribuyeron funciones de promoción de la ejecución de las leyes, sentencias y disposiciones administrativas, pero además, y esto es lo más importante, se encargaría de fiscalizar la conducta oficial de los empleados públicos.

Durante la época de los ochentas, la Procuraduría General de Colombia adquirió una nueva postura frente a los gobernados, pues actuó como un verdadero vocero y defensor ciudadano, aspirando a ser una Procuraduría democrática, contando para lograrlo, con autonomía jurídica e independencia política frente a cualquier autoridad del Poder Público.

No obstante lo anterior, conforme pasó el tiempo el Poder Público fue creciendo, a un ritmo acelerado, de tal forma que la esfera competencial de la Procuraduría era insuficiente, originando continuas violaciones a los Derechos Humanos, por funcionarios del Gobierno. De tal suerte, que se planteó la necesidad de ampliar el campo de acción de la Procuraduría, así pues para 1990 la Ley 4a., fundamentó las facultades de la Procuraduría delegada para la defensa de los Derechos Humanos, quien se encargaría de fiscalizar la conducta de los agentes del Estado que mediante actos u omisiones, crearon situaciones violatorias de esos Derechos. (57)

Fue tal la importancia que en ese momento se dió al tema de los Derechos Humanos, que se fueron creando unidades especializadas en diferentes sectores, como fue en las Fuerzas Armadas, en la Policía Nacional, en la Policía Judicial, en Asuntos Agrarios, en la Defensa de los Menores y la Familia, entre otros campos. Estas nuevas Procuradurías contribuyeron en su conjunto a la protección de los derechos fundamentales de los Colombianos.

Posteriormente, y siguiendo sobre la línea de protección a los gobernados y sus derechos humanos respecto de los actos de la Administración Pública, en 1986 se expidió la Ley 11 a la cual se conoció como Estatuto Básico de la Administración Municipal, misma que creó el régimen de los Personeros con funciones iguales al del Agente del Ministerio Público, consistentes en la protección de los administrados ante la acción de los empleados municipales, además de contribuir en la defensa de personas de escasos recursos, formular recomendaciones, y en 1990 se le concedió la facultad de defender, proteger y promover los Derechos Humanos a nivel local.

Para 1991, el día 4 de julio, la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, promulgó una nueva Constitución Política, en la cual se dió mayor importancia al tema de los Derechos Humanos.

Esta nueva Constitución contempló nuevamente las figuras del Ministerio Público, el Procurador General de la Nación, los Procuradores, Delegados y Agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales y de los Personeros Municipales, como los encargados de salvaguardar y promocionar los Derechos Humanos. Sin embargo, la novedad en la nueva carta política, fue la creación del Defensor del Pueblo, cuyas características se pueden resumir de la siguiente manera: (58)

- a) Es un organismo que al igual que el Procurador General, cuenta con el carácter de autónomo e independiente.
- b) Es un órgano auxiliar del Procurador General en la Defensa de los Derechos Humanos.
- c) El Defensor del Pueblo actúa bajo la orientación del Procurador.
- d) El Defensor del Pueblo cuenta con autonomía administrativa y financiera.
- e) Tiene facultades para orientar a los ciudadanos en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades o entidades de carácter privado.
- f) El Defensor vino a completar la función del Procurador y a cubrir algunas deficiencias que existían en sus obligaciones, y
- g) La Institución responde a la orientación mundial de la figura del "Ombudsman", en virtud de que constituye una forma de comunicación sociedad civil-estado.

Por lo anterior, podemos concluir que la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo, constituyen en Colombia las muestras más importantes de la influencia del "Ombudsman" en esa Nación.

#### b) Guatemala.

Guatemala es un país centroamericano con una historia de continuas dictaduras, golpes de estado, injusticias y sobre todo violación de los Derechos Humanos, de hecho éstos prácticamente no han existido en ese país, pues en general se suele considerar que la democracia presupone la existencia de los derechos humanos, y en Guatemala puede decirse que nunca ha habido democracia.

Sin embargo, en los últimos años podemos observar que en esa Nación se han dado algunos rasgos de estabilidad, por lo menos en lo referente a la protección de los Derechos Humanos.

Actualmente, cuenta con un sistema de gobierno republicano, basado en la constitución del 14 de enero de 1986, de corte democrática y representativa. El ejercicio del poder se da de la siguiente manera: (59)

<sup>58</sup>. Ibid. p.p. 124 y 125.

<sup>59</sup>. Almanaque Mundial 1993. p. 187.

- Corresponde al Presidente, la titularidad del Ejecutivo, el cual al igual que el Vicepresidente son elegidos por sufragio universal y mayoría absoluta, por un término de cinco años, sin derecho a reelegirse.
- El Poder Legislativo, lo dirige el Congreso Unicameral con 116 diputados.
- El Judicial está encomendado a la Corte Suprema de Justicia, la cual nombra a los jueces de los tribunales inferiores. Además existe la Corte de Constitucionalidad y el Tribunal Supremo Electoral.

Sin embargo, para poder llegar al reconocimiento formal de los Derechos Humanos en la Constitución Política de 1986, tuvieron que haber pasado diversos acontecimientos que para los guatemaltecos significaron sufrimientos e injusticias por parte del poder público.

Es importante señalar, que si bien es cierto que la mayoría de los países europeos y posteriormente de América, que adoptaron dentro de sus sistemas de gobierno la institución del "Ombudsman", lo hicieron inspirándose en la figura sueca de 1809, en el caso de Guatemala fue más trascendental como antecedente, el "Defensor del Pueblo de España" que se creó en 1978, cuya aparición fue mucho después que la de aquel país escandinavo.

Posiblemente la explicación de el porqué el antecedente más importante para Guatemala, sea el Defensor del Pueblo español, radica en que antes de su aparición y aún algunos años después, en esa nación centroamericana ni siquiera se podía pensar en los derechos humanos toda vez que el poder político, militar y económico estaba concentrado en pocas manos, y continuamente si alguien se atrevía a revelarse ante alguna autoridad, podía ser objeto de malos tratos e incluso se le podría causar la muerte.

Para la década de los ochentas y básicamente en 1982, un movimiento militar derroca al entonces Presidente Romeo Lucas García, con lo cual se comienza a gestar la idea de la defensa de los Derechos Humanos y de la legalidad.

A raíz de ese golpe de Estado, en el año de 1984, se establecieron las llamadas Jornadas Constitucionales, cuyas aportaciones más importantes, fueron las propuestas de creación de varias instituciones que contribuirían a la protección de la legalidad y de los Derechos Humanos, figurando la institución llamada Procuraduría de los Derechos Humanos, la cual vendría a ser la primera manifestación del "Ombudsman" en Guatemala.

Sin duda alguna el principal problema a resolver en ese momento era el de la transgresión a los Derechos Humanos, de ahí que, en la nueva Constitución Política, inmediatamente se contempló la figura del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, al cual se le dió la categoría de Comisionado o Parlamento, en pro de los derechos fundamentales.

Se ha dicho que la Constitución de Guatemala es la primera en reconocer en América Latina la figura del "Ombudsman", (60) por un lado con el Procurador de los Derechos Humanos y por el otro con la Comisión de Derechos Humanos, institución esta última que vino a coadyuvar con el Procurador en sus funciones. Por cuanto se refiere a la Comisión, es conveniente señalar que está integrada -según el artículo 273 de la Constitución en Guatemala- por un representante de cada partido político y tiene la facultad de proponer al Congreso la terna de entre la cual se escogerá a quien ejercerá el cargo de Procurador de los Derechos Humanos.

Durante las siguientes líneas, mencionaremos las características más sobresalientes que presenta el Procurador de los Derechos Humanos u "Ombudsman" de Guatemala. (61)

Posiblemente la parte más desarrollada del Procurador, es que se trata de una institución que no está supeditada a ninguna autoridad u organismo y actúa con una completa independencia.

Las funciones que tiene encomendadas el Procurador de los Derechos Humanos, están enlistadas en el artículo 275 de la propia Constitución Política de Guatemala, aspecto que sin duda alguna ha dado a la institución fuerza y prestigio. Estas funciones son seis, y pueden ser resumidas de la siguiente manera.

- Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos.
- Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas.
- Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos.
- Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado.
- Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos institucionales.
- Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente;"

60. De León Carpio, Ramiro. "El "Ombudsman" en Guatemala". "La Experiencia del "Ombudsman" en la Actualidad. Memoria". Comisión Nacional de Derechos Humanos 1992. p. 128'

61. Ibid., p.p. 130-137.

Por otro lado, el Procurador cuenta, para su funcionamiento con una Secretaría General, siete Departamentos especializados en determinadas materias, una Auxiliatura por cada departamento como representante del Procurador, además de tres Defensorías, la de los Derechos de la Mujer, la de los Derechos del Niño y la de los Derechos del Medio Ambiente. Cabe señalar que está por crearse la Defensoría de los Derechos del Periodista y la de los Derechos del Consumidor.

El Procurador de los Derechos Humanos tiene competencia en todo el territorio guatemalteco, y el procedimiento que se sigue ante él es similar al que hemos venido señalando en otros países. No obstante, habría que hacer notar que cuando sobre el mismo objeto de la queja, se presentó una denuncia o recurso ante un Tribunal de Justicia, el Procurador deberá detener su actuación.

Prácticamente, la función más importante del Procurador, es la de fiscalizar la defensa de los derechos primordiales de los guatemaltecos ante las actuaciones del Gobierno. En fin, en Guatemala, pese a que la experiencia del "Ombudsman" en su sistema político es muy reciente, el Procurador es una institución que día con día se va perfeccionando en su lucha por la defensa de los Derechos Humanos.

Es una institución que aún cuando ha encontrado diversos obstáculos en su actividad, se ha mantenido independiente a éstos, tanto desde el punto de vista funcional como político, lo que le ha dado una mayor credibilidad nacional por parte de los ciudadanos guatemaltecos e internacional, porque a pesar de que es un país que se había venido caracterizando por sus dictaduras, ha luchado por superar esa situación.

#### c) Canadá.

Canadá es el país más extenso de América y el segundo del mundo. Durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) le declaró la guerra a Alemania, y al igual que otros países también tiene problemas de mala administración, arbitrariedad e injusticia manifiesta en perjuicio de los gobernados, por lo tanto también en este país fue necesario el auxilio del "Ombudsman".

Anteriormente, al igual que el Reino Unido de la Gran Bretaña, Canadá no contaba con una Constitución escrita que consagrara los derechos fundamentales del gobernado, sin embargo, en la actualidad se rige por una Acta Constitutiva, misma que fue aprobada en 1982. Conforme a esta Constitución, el gobierno de Canadá se divide de la siguiente manera. (62)

El poder Ejecutivo está encabezado por el Monarca Británico, seguido por el Primer Ministro o Jefe de Gobierno y un Consejo de Ministros.

En cuanto al poder Legislativo, éste se compone de un Parlamento bicameral, integrado por el Senado con 104 miembros y la Cámara de los Comunes con 295 integrantes.

Por cuanto hace al poder Judicial, éste recae jerárquicamente en la Corte Suprema, en la Corte Federal y en las Cortes Provinciales, éstas últimas pueden ser superiores de Condado o Distrito y Cortes inferiores.

Puede decirse que en Canadá la manifestación más importante del "Ombudsman" la encontramos en Alberta, una de sus provincias. La institución está regulada por un ordenamiento jurídico denominado "Ley del "Ombudsman" de Alberta".

Conforme a esta Ley, el "Ombudsman" no puede actuar en algún asunto, sin antes el quejoso no ha agotado los recursos previstos por la Ley aplicable. Su intervención se da sólo cuando una queja antes de ser atendida en un proceso de apelación, sufre algún retraso indebido o innecesario, en esa circunstancia la investigación se inicia de inmediato. El "Ombudsman" en Alberta, actúa como un mediador entre los quejosos y la dependencia o corporación de la Corona implicados, con el objeto de conseguir una decisión satisfactoria.

Cabe señalar, que al igual que en casi todos los países que hemos comentado, cuando el "Ombudsman" recibe una queja sustentada, comunicará al quejoso el inicio de una investigación, pero además dirigirá una carta a la autoridad superior de la dependencia u órgano de que se trate, a efecto de que ésta remita un informe.

Una vez recibida la respuesta, iniciará la investigación, si de ésta se desprende que la queja fue injustificada el "Ombudsman" se convierte en defensor del gobierno, pero si por el contrario es justificada, será defensor del quejoso y hará la recomendación correspondiente, cuyo destinatario será la autoridad jerárquicamente superior del funcionario o dependencia responsable.

Un aspecto relevante que presenta el "Ombudsman" de Alberta, Canadá, es que cuando una queja no es resuelta en un nivel, la institución cuenta con la facultad de llevarla ante la autoridad superior de aquella ante quien no se pudo resolver, pudiendo dirigirse hasta el foro de la Asamblea Legislativa quien hará pública la queja. (63)

Esta situación, ha permitido que las recomendaciones emitidas por el "Ombudsman" sean aceptadas con seriedad por los funcionarios, en virtud de que no quisieran verse afectados, en el supuesto de que el caso se hiciera del conocimiento de la opinión pública.

63. Johnson, Harley. "Notas breves sobre el "Ombudsman" de Alberta, Canadá". "La Experiencia del "Ombudsman" en la Actualidad. Memoria." Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1992. p. 179.

Por otro lado, es también conveniente señalar que el "Ombudsman" que comentamos, tiene la facultad de actuar de oficio o por iniciativa propia, cuando se trate de problemas derivados de la aplicación de un determinado sistema, y éste es incorrecto o no sirve para el propósito que debería servir. En este orden de ideas y para entenderla mejor, considero pertinente transcribir el resumen de uno de los casos atendidos por el "Ombudsman" en Alberta, con esta facultad de iniciativa propia.

"Solamente he realizado una Investigación por Iniciativa Propia en mis 21 meses en el cargo, y fue respecto a la repatriación de niños nativos que vivían en hogares adoptivos y que fueron regresados a sus Reservas Nativas. Las circunstancias del caso giraron en torno a una jovencita que fue sacada de su hogar adoptivo, ubicado en una zona urbana, y que fue devuelta a la Reserva Nativa después de haber estado casi 13 años en su hogar adoptivo. Esta jovencita sufrió represalias en su comunidad nativa, terminó siendo violada en masa, se volvió drogadicta, quedó embarazada, contrajo una enfermedad por lo precario de sus condiciones de vida, intento suicidarse y finalmente lo logró. En esta investigación hice 15 recomendaciones específicas al departamento del Gobierno responsable; 11 ya se han implementado y 4 están actualmente en espera de aprobación presupuestal." (64)

Estas serían, a groso modo las características más importantes del "Ombudsman" en cuanto a la provincia de Alberta, pues existen otras provincias de Canadá que también cuentan con la institución, tal es el caso del "Ombudsman" de Manitoba, que tiene gran similitud con el que analizamos.

### III. El "Ombudsman" en Asia.

En el caso de Asia, nos concretaremos a analizar la influencia del "Ombudsman" en Israel, como el país de ese continente que mayor importancia ha dado a la institución.

Israel es un país que no cuenta con una Constitución Política escrita como tal. A partir de 1950 se han venido incorporando, por evolución un conjunto de leyes, bajo las cuales se ha regido ese país.

El Poder Ejecutivo Israelí está dirigido por el Presidente o Jefe de Estado, le sigue jerárquicamente el Primer Ministro o Jefe de Gobierno.

---

64. Ibid., p. 180.

Una Asamblea integrado por 120 miembros, es la responsable de la Dirección del Poder Legislativo, y finalmente, el judicial lo encabeza el Tribunal Supremo, seguido de tribunales superiores y ordinarios, además existen los tribunales religiosos y militares.

Es necesario mencionar, que la institución del Ombudsman en Israel, data de pocos años atrás, pues apenas en 1948 fue proclamado como un Estado.

Para 1949, un año después su proclamación como Estado, el Parlamento Israelí promulgó la Ley del Contralor del Estado, cargo que sería ocupado por un funcionario que fungió como Interventor General. Sin embargo, fue hasta 1971 en que el propio Parlamento añadió las funciones de un "Comisionado de Quejas", presentadas contra la Administración Pública, como la primera manifestación de lo que en otros países se conoce como Ombudsman. De esta manera, Israel contó con dos instituciones afines, al Contralor y el Comisionado, cuyo objetivo común es el de fiscalizar las actividades del Gobierno en general.

Existe entre ambas instituciones una diferencia, mientras que el Contralor supervisa las funciones del gobierno en general, el Comisionado atiende las quejas que presenta el ciudadano común que ha sido objeto de una afectación por parte de las autoridades.

Cabe señalar, que actualmente los cargos de Contralor del Estado y de Comisionado de Quejas se han atribuido a una sola persona, es decir puede considerarse a una Institución Contralor-Comisionado en una doble función. Como en todos los anteriores casos, las conclusiones y resoluciones del Ombudsman Israelí son meras recomendaciones que no alcanzan el carácter de obligatorias, no obstante esto, no dejan de tener fuerza política y por lo general son aceptadas.

Desde el momento mismo de la consolidación del estado israelí, se establecieron principios por los cuales el gobierno se comprometía a velar por la igualdad de los derechos de los ciudadanos israelíes, sin embargo, era menester crear sistemas e instituciones que garantizaran efectivamente la protección de esos derechos, de ahí el surgimiento del Ombudsman en Israel, con la figura del Contralor-Comisionado.

Este Contralor-Comisionado es elegido por el Parlamento (Knesset), por lo que se puede entender que sólo es responsable ante el. Cívicamente sin depender del Gobierno. El Knesset tiene la facultad para destituir del cargo al Contralor. El principio de independencia del Ombudsman israelí, quedó estipulado en la llamada Ley Básica:

"en el desempeño de sus funciones, el Contralor del Estado será responsable únicamente ante el Knesset y no dependerá del Gobierno" (65)

65. Ben-Porat, Miriam. "La Experiencia del Ombudsman en Israel." "La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad. Memoria". Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1992. p. 206.

La combinación entre las funciones del Contralor y del Comisionado aun cuando recaen sobre una misma persona, están bien determinadas; como Comisionado la función es ayudar al ciudadano, y como Contralor investigará el comportamiento del gobierno, de esta forma se obtiene un mejor resultado, pues se evita tener dos versiones diferentes respecto del mismo asunto.

Por otro lado, en cuanto a las características de la institución en Israel, diremos que pese a que el funcionario a ocupar el cargo no le es fijado como requisito el ser especialista en el área jurídica o en la administración pública, éste ha sido desempeñado en su mayoría por juristas, incluso la mayor parte del personal pertenece al campo jurídico. Esto, sin duda alguna, permite que la gente tenga mayor confianza en el Ombudsman, pues quien mejor para resolver un asunto jurídico si no es una persona especializada en la materia.

Al igual que en casi todos los casos que hemos comentado anteriormente, en el de Israel, la ley establece que cualquier persona puede acudir ante el Comisionado a presentar una queja, así pues al tenor de este derecho quedan comprendidos el ciudadano común, las sociedades, los residentes de territorios administrados por Israel, un tutor natural, etc. En este aspecto, vale la pena mencionar que un miembro del Parlamento puede presentar una queja ante el Comisionado, cuando por un acto se hubiere dañado a otra persona, pero la intervención sólo se dará con el consentimiento del agraviado.

La queja puede ser presentada por escrito o bien en las oficinas del Comisionado se puede tomar nota de ella, y de acuerdo con la declaración que presenta el interesado o quejoso. Durante la formulación de la queja no existen formalismos y es gratuita.

En Israel, casi ninguna autoridad u organismo gubernamental queda fuera de la jurisdicción del Comisionado-Contralor, es decir, se pueden presentar quejas contra cualquier dependencia gubernamental, cualquier empresa o institución del Estado; contra autoridades locales, compañías gubernamentales, contra la defensa en todas sus facetas, contra aspectos administrativos de los tribunales y del Knesset. Sin embargo, existen algunos organismos y personas que no pueden ser investigadas, tal es el caso del Presidente del Estado, el Knesset como tal y el Gobierno como organismo. (66)

Así como en otros países, en Israel el Ombudsman está impedido para conocer de una queja presentada contra una decisión judicial o cuasijudicial, en general respecto de cualquier cuestión relacionada con los tribunales.

No obstante lo anterior, cuando un asunto ha sido fallado y existiendo la posibilidad de que el interesado presente un recurso de apelación y no lo hace, puede recurrir ante el Comisionado a presentar una queja respecto de la misma cuestión, siempre que el fallo haya sido emitido al considerar que la acción no tuvo alguna causa para su procedencia, en ese orden de ideas el Ombudsman puede investigar la queja.

Durante sus investigaciones el Comisionado puede actuar libremente y conforme considere pertinente, no existiendo limitaciones procesales o de evidencia. Las investigaciones proceden respecto de actos u omisiones contrarias a la ley o hechos sin autoridad legal, o contrario a una buena administración, además proceden respecto de actos legales, pero siempre impliquen una actitud injusta.

Finalmente, es oportuno señalar que la compensación que recibe un quejoso, no siempre es de carácter pecuniario, pues puede consistir en que el acto sea desempeñado en mejor forma o bien únicamente en que se reconozca justificación a la queja, cuando las cosas no pueden volver al estado en el que se encontraban antes del acto que la motivó.

Ha sido tan importante la figura del Ombudsman en Israel, que:

"Algunas personas piensan que, como el Contralor-Comisionado es independiente del Gobierno lo ha convertido en el cuarto poder gubernamental, además de los tres tradicionales (el legislativo, el ejecutivo y el judicial). Otras personas consideran el cargo de Comisionado como el brazo del parlamento (el Knesset). De cualquier manera, el hecho es que el cargo de Comisionado se ha convertido en parte integral de la red gubernamental y ocupa un lugar bien merecido en el proceso democrático." (67)

#### I.5. La Influencia del Ombudsman en México.

(El primer Ombudsman en el Gobierno Mexicano)

Por cuanto se refiere a los antecedentes de los Derechos Humanos en México, podemos remontarnos hasta la época de los aztecas, en la cual ya se gestaba de alguna manera el interés sobre la jerarquización de estos derechos, obviamente no con la concepción que actualmente se les ha dado, pero si ya se les brindaba cierta jerarquía respecto de otros aspectos.

En los últimos años, en México se ha dejado sentir una fuerte influencia proveniente de otras naciones en cuanto a la protección de los Derechos Humanos. Al igual que en todos los países, en México siempre ha existido la necesidad de contar con organismos, sistemas o instituciones que protegan a los ciudadanos contra los actos de la Administración Pública.

---

67. Ibid., p. 213.

El creciente poder social ha permitido en México, el nacimiento de poderosas expresiones y manifestaciones que proclaman la creación de un nuevo Estado que no sólo reconozca la existencia de los derechos fundamentales del hombre, sino que efectivamente los haga valer y los proteja con instituciones especializadas en la materia, situación que ha estado presente durante este gobierno, el cual ha tratado de mantener un equilibrio entre Derechos Individuales y Garantías Sociales, entre Derechos Humanos.

Sobre el tema del Ombudsman en México, como una institución encargada de velar por la protección de los Derechos Humanos, y seguridad pública diremos que al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, es de influencia reciente.

"El Ombudsman, institución que tiene su origen en los países escandinavos, debe considerarse como ignorado en nuestro país, hasta que se celebró el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional en el año de 1975..." (68)

Cabe mencionar que en nuestro país, fue hasta mucho después de esta conferencia en que se dió la primera manifestación del Ombudsman. Precedieron a este organismo la "Ley de Procuradurías de Pobres" también conocida como "Defensoría de los Pobres, creada el siglo pasado y promovida en el Estado de San Luis Potosí por el ilustre Ponciano Arriaga; para ser exactos, se crea el 18 de abril de 1847, con la finalidad de proteger a los ciudadanos contra los atropellos e injusticias cometidas frecuentemente por las autoridades.

No obstante, la Defensoría de los Pobres, no fructificó, toda vez que no se le brindó el apoyo necesario para alcanzar sus objetivos, quedando como un proyecto humanitario, surgido del Movimiento de Reforma que se dió en México durante esa época.

Posteriormente, al promulgarse la Constitución de 1917, el original artículo 97, abrió la puerta para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrara a uno o varios comisionados especiales, similares a la figura del Ombudsman, dicho artículo señalaba: (69)

"la Suprema Corte de Justicia de la Nación... designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la Ley Federal."

68. Castro y Castro, Juventino V. "El Ombudsman y el Sistema Jurídico de México" "La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad. Memoria". México. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1992. p.141.

69. Ibid., p. 141

Actualmente, el artículo 97 conserva salvo algunos cambios, la idea del anterior artículo antes de la reforma, quedando suprimida la opción de que los comisionados especiales conozcan o investiguen sobre delitos federales, en virtud de que dicha facultad queda reservada a la figura del Ministerio Público, llámese federal o local. En todo caso, los comisionados especiales constituyeron verdaderos Ombudsmen Judiciales. Es conveniente subrayar, que en 1946, la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombró comisionados especiales para la atención de un asunto, siendo hasta la fecha el único caso en que se ha ejercido esa facultad.

En 1976, se crea otra institución que aspira a ser un Ombudsman encargado de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, se trata de la Procuraduría Federal del Consumidor, Organismo Público Descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad con personalidad jurídica, patrimonio propio. Esta figura que se alejó de las características tradicionales del Ombudsman, y a la cual nos referiremos con mayor profundidad más adelante.

Más apegadas a la figura del Ombudsman, y en algunos casos fuera de la competencia federal, surgieron las siguientes instituciones, cuyo objetivo principal es la protección de derechos fundamentales del hombre:

- En el Estado de Nuevo León, se crea el 3 de enero de 1979 la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos.
- El 21 de noviembre de 1983 y mediante Acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima se fundó la Procuraduría de Vecinos, misma que se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984.
- En la Universidad Nacional Autónoma de México, se establece la Defensoría de los Derechos Universitarios, el día 29 de mayo de 1985, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de esta casa de estudios, el 3 de enero del mismo año.
- Para septiembre de 1986, en Oaxaca se crea la Procuraduría de la Defensa del Indígena.
- En abril de 1987 se establece en Guerrero la Procuraduría Social de la Montaña.
- La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, se crea el 14 de agosto de 1988. A la cual nos referiremos como el primer Ombudsman que en el gobierno mexicano presentó características más cercanas al de la institución clásica. Dicha Procuraduría posteriormente se integró como Secretaría Ejecutiva a la Comisión Estatal de Derechos Humanos por Decreto del Ejecutivo, de fecha 17 de junio de 1990.
- El 22 de diciembre de 1988, en Querétaro se configuró la Defensoría de los Derechos de Vecinos, mediante decreto del Ayuntamiento.

El 25 de enero de 1989, la Jefatura del Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social, cuyo Manual de Organización aparece el 17 de julio del mismo año.

- La Dirección General de Derechos Humanos, se crea dentro de la estructura de la Secretaría de Gobernación, el día 13 de febrero de 1989.
- En abril de 1989, se crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

En el desarrollo de los siguientes capítulos, haremos un análisis de las instituciones más importantes de las arriba enlistadas, hasta llegar a la que sin duda alguna constituye el organismo protector más importante en pro de los Derechos Humanos, dentro del sistema jurídico mexicano, es decir la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Además, se analizarán otras instituciones que aparecieron antes y después de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que tienen participación en estos menesteres, tal es el caso de la Asamblea de Representantes del D.D.F., la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, entre otras.

Por cuanto hace a la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, como ya señalamos anteriormente, se estableció por un Decreto de fecha 10 de agosto de 1988 por el que reforma y adiciona la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa Entidad Federativa, Decreto que fue publicado en el Periódico Oficial Estatal el 14 de agosto del mismo año. Fungió como primer Procurador de Protección Ciudadana, el Lic. Miguel Sarre Iguínez, iniciando un nuevo período con la operación del primer Ombudsman en la vida institucional del Gobierno de México. (70)

A pesar de que en México ya habían existido algunos avances en cuanto a la creación de instituciones afines al Ombudsman, puede decirse que antes de la creación de la Procuraduría de Protección Ciudadana, no existía en el país la intervención de un funcionario público que luchara contra la arbitrariedad gubernamental que afectaba a los gobernados.

Las actividades del Procurador de Protección Ciudadana pueden sintetizarse de la siguiente manera: (71)

i. Por un lado, de la substanciación del procedimiento de protección derivado de la presentación de quejas y la consecuente investigación a efecto de determinar la existencia de responsabilidad de la autoridad involucrada, se pueden distinguir dos tipos de acciones:

- 70. Barrera Graf, Jorge. "El Primer Ombudsman en el Gobierno Mexicano". Revista de Análisis y Actualización Jurídica. ACTA. Año 1, 1990 p.30
- 71. Ibid.p.p.31-32

- a) Recomendar al superior jerárquico del servidor público involucrado, las sanciones resultantes de su responsabilidad, de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y
- b) Recomendar modelos de ejercicio de la autoridad, de organización y de funcionamiento en el servicio público involucrado, con el objeto de subsanar deficiencias en su prestación, que propician afectaciones a los derechos de los gobernados.

II. Por otro lado, a la Procuraduría de Protección Ciudadana, le fué conferida la función de promover la cultura en materia de los derechos humanos, mediante actividades académicas y de comunicación social, incluyendo el intercambio nacional e internacional de experiencias y promociones sobre el tema.

Con la realización de estas funciones y actividades, la Procuraduría logró colocarse como una de las instituciones que en México se ha acercado más a la figura clásica del Ombudsman, toda vez que siguió su mismo procedimiento, es decir, investigar la procedencia de la queja y averiguar la verdad; solicita informes a los servidores públicos involucrados, tiene acceso a todos los expedientes o documentos administrativos o judiciales que considere necesarios en su investigación, y formula recomendaciones, advertencias, proposiciones o recordatorios a los servidores públicos.

Esta Procuraduría realizó diversas conferencias en casi todo el país en cuanto a la protección de los derechos humanos, transmitió un programa de televisión en un canal estatal de Aguascalientes.

Desde su creación, el Ombudsman de Aguascalientes presentó una eficiente y efectiva funcionalidad, lo que se puede comprobar con el resultado de sus investigaciones y la aceptación de sus Recomendaciones.

Por lo anterior, es que se considera que el Procurador de Protección Ciudadana es el primer Ombudsman en el contexto gubernamental mexicano, incluso fue tan importante que en alguna ocasión, el Gobernador del Estado suspendió por un día al Procurador General de Justicia como medida de apremio, con el objeto de que proporcionara información al Ombudsman sobre el seguimiento que daba a sus recomendaciones. (72)

Pese a todos los logros obtenidos por la Procuraduría de Protección Ciudadana, éste se enfrentó a varios obstáculos que le fueron restando fuerza, el principal de los obstáculos, lo constituyó sin duda alguna la Procuraduría General de Justicia, que siempre se mostró renuente frente a la autoridad defensora de los Derechos Humanos, quizá por considerarla como una institución que invadía su competencia.

Cabe señalar aquí, que ante tal situación, el día 10 de mayo de 1990 el Procurador de Protección Ciudadana envió una carta al Gobernador del Estado, por virtud de la cual le propone cuatro puntos para el mejor funcionamiento de la institución en el sentido de que estas:

- a) Adquiera rango constitucional.
- b) Pertenzca al Poder Legislativo.
- c) Se convierta en un órgano colegiado formado por un Procurador que no necesariamente sea licenciado en Derecho y dos Procuradores adjuntos que sí lo sean, todos ellos designados por el Poder Legislativo de entre las ternas presentadas por el Titular del Ejecutivo y
- d) Que el procedimiento de las responsabilidades administrativas, se reforme de acuerdo con la experiencia de los casos substanciados ante la Procuraduría.(73)

Las pláticas y opiniones en torno a las propuestas, tardaron mucho tiempo sin que se obtuvieron resultados, o se tomaran decisiones al respecto. Para el 2 de julio de 1990 se instala la Comisión de Derechos Humanos de Aguascalientes, como un reflejo de lo que aconteció a nivel Federal con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, situación que restó aún más la experiencia innovadora que había traído consigo la Procuraduría de Protección Ciudadana; que posteriormente pasaría a ser una Secretaría Ejecutiva de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en virtud de un Decreto emitido por el Ejecutivo y publicado el día 17 de junio de 1990. (74) Obviamente que esto último no le quitó mérito a la institución como el primer Ombudsman en el Gobierno de nuestro país.

Después de haber analizado brevemente la trascendencia que ha venido teniendo el Ombudsman en varios países del mundo, podemos concluir que sus funciones son muy similares en todas las jurisdicciones, pero en todo caso la afectividad de la Institución va a depender del apoyo que obtenga del Gobierno. Claro que en los diferentes países que han adoptado la figura del Ombudsman existen variantes por cuanto hace a competencias, limitaciones y facultades para investigar, pero en esencia la institución tiene la misma finalidad, velar por los intereses de los gobernados ante la asfixiante intervención de la Administración Pública en sus actividades y relaciones sociales.

---

73. Loc. cit.

74. Fix-Zamudio, Héctor. "El Ombudsman en México". "La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad. Memoria". México. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1992. p. 147.

## CAPITULO II

### LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

En el desarrollo de este capítulo se analizarán con mayor precisión la importancia, características y funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como la manifestación más significativa de la institución del "Ombudsman" dentro del contexto de protección de los Derechos Humanos en México.

Vale la pena comenzar con una breve, pero necesaria reflexión sobre la trascendencia de los Derechos Humanos como estandarte utilizado por muchas naciones en la elaboración de sus constituciones o leyes fundamentales.

Desde este enfoque, trataré de explicar cómo ha venido evolucionando el estudio y la protección de los derechos humanos, desde su vinculación con la teoría del Derecho Natural hasta la idea que sobre éstos se tiene actualmente.

Posteriormente, entraremos propiamente al estudio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desde su creación mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990, hasta el momento. Necesariamente, comentaremos su naturaleza jurídica, tanto como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, primero, y después como Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal a partir de la reforma del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La parte final de este capítulo, esta destinada al análisis de la estructura orgánica, funciones, facultades y limitaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mediante el estudio de los ordenamientos jurídicos que reglamentan su actuación.

## II.1 Reflexiones básicas sobre los Derechos Humanos.

Para realizar una reflexión sobre los Derechos Humanos, es conveniente saber que son esos derechos, por lo tanto resulta necesaria una definición de los mismos. Así, podemos señalar que los Derechos Humanos son el:

"Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente". (1)

En los últimos años se ha hablado mucho sobre los derechos humanos, pero en ningún momento se ha hecho con precisión, en virtud de que en torno a ellos existen diversos factores ideológicos y políticos que impiden tratar el tema con objetividad.

Lo que sí podemos afirmar, es que los derechos humanos están dirigidos a la protección del ser humano considerado como un ser racional y libre, que por ese solo hecho posee determinadas cosas como suyas.

En este sentido, en primer lugar debemos señalar que el hombre tiene una dignidad humana que lo diferencia de las cosas y de los animales. En un principio se sostuvo que la dignidad y el valor del hombre provenían de Dios, y que la Iglesia tiene la misión y el deber de exponer y practicar el mensaje cristiano respecto de los derechos humanos.

Sin embargo, esta postura resulta inoperante si se pretende que la acepte un ateo o alguien que simplemente niegue la existencia de Dios. En tal sentido lo que sí podemos aceptar es que la dignidad humana es el punto de partida en el estudio de los derechos humanos.

Atendiendo a la naturaleza humana, podemos encontrar la existencia de ciertos derechos que existen aun cuando no son reconocidos por una legislación, es decir, existen porque el hombre existe y no porque una norma le de validez. Desde este punto de vista, el hombre por el solo hecho de serlo cuenta con un mínimo de derechos, en virtud de los cuales podrán subsistir, y que aún cuando no opera una fuerza coercitiva para exigir su respeto o para defenderlos, son inherentes a su naturaleza.

---

1. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1991, Ed. Porrúa. p. 1063.

Es pues, la falta de coercitividad en el cumplimiento de los derechos humanos el problema principal, en virtud de que desde sus orígenes y aún en nuestros días han existido posturas y tendencias que se empeñan en negar su existencia. No obstante lo anterior, podemos entender que estos derechos humanos se fundamentan en la dignidad del ser humano a partir de su existencia, razón mas que suficiente para pugnar por su protección y reconocimiento.

La evolución histórica de los derechos humanos, desde el punto de vista de su reconocimiento, nos sitúa en la obra religiosa denominada la Biblia, a partir de la cual se dejó entrever el respeto a la libertad del hombre, cuando se narra la liberación del pueblo de Israel que se encontraba bajo el dominio de Egipto. Vale la pena citar nuevamente esa frase que dice: "No oprimas al forastero; ya sabéis lo que es un forastero, porque forasteros fuisteis vosotros en la tierra de Egipto". Es decir, se refiere a la época de esclavitud que vivió Israel y de la cual pudo librarse con la ayuda de Dios.

En virtud de que en el capítulo anterior se hizo referencia a la evolución histórica del reconocimiento de los derechos humanos, únicamente me referiré al documento que a nivel internacional representa la forma mas avanzada de protección de los derechos fundamentales del hombre, y en el cual quedan resumidos todos los esfuerzos, luchas, ideas, proyectos y demás actividades realizadas en torno al reconocimiento de estos derechos. No quiere decir con esto que con ese documento se hayan terminado los problemas de violación de los derechos humanos, sino que a partir de ese momento, el interés por su protección se extendió a casi todos los países del mundo adquiriendo mayor fuerza.

Me refiero a la "Declaración Universal de Derechos Humanos", instrumento que surgió en el seno de la Organización de las Naciones Unidas que se creó en 1945. Teniendo muy presente los efectos de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas se dió a la tarea de preparar un documento que sirviera como pilar a todo el mundo en materia de protección de los Derechos Humanos.

Así pues, en 1948 se reunió un grupo de peritos en el tema, para tratar de elaborar ese documento, cabe mencionar que en las reuniones surgieron infinidad de puntos de vista contrarios unos a otros, en virtud de la influencia de factores históricos, culturales y de tradición. Afortunadamente, ésto no fue motivo de impedimento para que surgiera en ese mismo año la Declaración Universal de Derechos del Hombre como también se le conoce.

Esta Declaración que consta de un Preámbulo y 30 artículos, como ya señalamos, es una síntesis histórica del esfuerzo por reglamentar el reconocimiento de Derechos Humanos. Es conveniente comentar, que la Declaración Universal, originalmente no tuvo mucha fuerza, toda vez que carecía de validez jurídica, por lo que para 1968, a 20 años de su elaboración se emitió la Declaración de Teherán, por virtud de la cual se estableció la obligatoriedad de la Declaración Universal de

Derechos Humanos para todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, dentro de los cuales se encuentra el nuestro.

Así pues, el reconocimiento internacional de los derechos humanos se tradujo en un tema fundamental y determinante que debía ser contemplado en las constituciones de todos los países, a fin de lograr que la relación gobierno-gobernado sea más estrecha y pacífica, en virtud de que por un lado, su reconocimiento implica limitaciones al uso del poder público y por el otro, permite que el individuo tenga mejores expectativas de confianza frente a ese poder.

Como señalamos antes, el reconocimiento de los derechos humanos, se fundamenta en la noción de que los atributos inherentes a la dignidad humana están por encima de cualquier acto que pueda atentar contra su existencia.

En la actualidad, podemos afirmar que casi todas las naciones contemplan en sus leyes fundamentales de una u otra manera la protección de los derechos humanos, quizás algunos con más entereza y eficacia que otras, como es el caso de México que en los últimos años ha avanzado considerablemente sobre el particular.

Los derechos Humanos en nuestro país en cuanto a su reconocimiento y protección se derivan del Título Primero de la Constitución Política que nos rige, denominado "De las Garantías Individuales", también conocidas por el maestro Ignacio Burgoa, como "Derechos del Gobernado".

El reconocimiento a estos Derechos del Gobernado en la evolución del Derecho Constitucional Mexicano se dió en términos generales de la siguiente manera: (2)

- a) En la Constitución Gaditana de 1812, se contempló en el artículo 4º, el derecho a la libertad, a la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos.
- b) La Constitución de 1824 en sus artículos del 152 en adelante albergó un verdadero catálogo de derechos, que fue poco valorado.
- c) La Constitución Centralista de 1836 dedicó parte de la primera de sus siete leyes a los "Derechos del Mexicano".
- d) Para 1847 se restablece la Carta Federal de 1824 y en su artículo 5º del Acta de Reformas señaló que para asegurar los Derechos del Hombre reconocido por la Constitución, la Ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad y establecerá los medios para su efectividad.
- e) La Constitución de 1857 contempló en sus primeros 29 artículos los llamados "Derechos del Hombre".

2. Padilla, José R. "Sinopsis de Amparo". México 1983. Ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor. p. 98

E) Finalmente, la Constitución de 1917 que actualmente nos rige introdujo las Garantías Individuales y las Sociales en materia laboral y agraria.

A poco mas de 75 años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1917, se ha venido enriqueciendo el tema de las garantías individuales, en virtud de que se le han sumado garantías sociales en salud, educación, vivienda y trabajo, lo que permite mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

Fundamentales en el estudio de las Garantías individuales, sin duda alguna son los artículos 1° y 2° de nuestra Constitución, pues en ellos se inicia la protección de los derechos fundamentales del ser humano que habita en México.

"Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podran restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Artículo 2°. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los Esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes."

Por lo que se refiere al artículo 1°, debemos comentar que al señalar que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, hace extensivo ese goce tanto a nacionales como a extranjeros que se encuentren en nuestro país, incluso, en el artículo 2°, reitera que cuando un extranjero que tenga la calidad de esclavo en su país de origen, alcanzará su libertad por el simple hecho de entrar en nuestro territorio, pero además gozará de la protección de las leyes mexicanas.

Es conveniente destacar, que si bien es cierto que el artículo 1° prevé la existencia y goce de las garantías individuales, también es cierto que previene su suspensión, en los casos previstos por el artículo 29 de la misma Constitución, tratándose de invasiones, perturbación grave de la paz pública o conflicto, suspensión que será declarada solo por el Presidente de la República con la aprobación del Congreso.

Pero en realidad, lo que aquí nos interesa básicamente es la protección de esas garantías individuales. En ese orden de ideas, en México como en muchas naciones ha existido la constante necesidad de establecer mecanismos, procedimientos e instituciones que permitan garantizar la protección de los derechos humanos.

## II.2. Antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Si pretendemos hacer alusión a los antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sin duda alguna los encontraremos en la multitudada institución sueca de 1809, a partir de la cual varios países desarrollados e incluso en vías de desarrollo fueron adoptando la figura como parte de su sistema jurídico, tal es el caso de México, que no podría mantenerse el margen de la influencia que ésta ha ejercido a nivel internacional.

En este sentido debemos comenzar por aceptar que el "Ombudsman", es la plataforma o fundamento histórico para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como el órgano más importante a propósito de la protección de esos derechos.

No obstante, en este caso los antecedentes a que me refiero son aquellos que dentro del contexto del derecho administrativo mexicano constituyeron la primera piedra en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Así pues, diremos que el día 10 de febrero de 1989 el Ejecutivo Federal, con fundamento en los artículos 89 fracción I de la Constitución Política; y 18 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 del mismo mes y año.

Este Reglamento, en su artículo 2° establece que "Para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos, la Secretaría de Gobernación contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:"

Dentro de sus unidades administrativas, figuró la Dirección General de Derechos Humanos, que como ya señalamos es la primera forma que adoptaría la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para posteriormente constituirse en el Organismo Público Descentralizado que actualmente conocemos.

Pues bien, el artículo 15 del Reglamento Interior en comento, enumeraba, apenas en nueve fracciones las facultades de la Dirección General de Derechos Humanos.

Cabe señalar, que aun cuando efectivamente esta Dirección General constituyó el antecedente directo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sus facultades eran muy restringidas, ésto debido a que era una unidad administrativa perteneciente a la Secretaría de Gobernación.

Considero oportuno hacer una breve descripción de las facultades que tenía la extinta Dirección General de Derechos Humanos.

La fracción I decía:

"Proponer aquellos programas que promuevan e impulsen, dentro del marco de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el cumplimiento de los acuerdos signados por nuestro país;"

Debemos entender que esta facultad abría la puerta hacia el Derecho Internacional, en virtud de que al ser México miembro de la Organización de las Naciones Unidas que avala la Carta Internacional de Derechos Humanos, está comprometido a respetar los acuerdos firmados, en ese contexto. Dentro de este aspecto, la Dirección General podía proponer al titular de la Secretaría de Estado la realización de programas tendientes al mejor cumplimiento de los acuerdos antes señalados.

Las facultades previstas en las fracciones II y III del citado artículo 15, se referían a proponer la realización de proyectos de iniciativas, acciones y medidas con el objeto de planear la política y la salvaguarda de los derechos humanos en todo el país.

La fracción IV ya contemplaba como facultad de la Dirección General, la realización de acciones tendientes a lograr una coordinación entre entidades, instituciones y organismos públicos o privados en pro de los derechos humanos, es decir, esta facultad se ha venido respetando como veremos más adelante hasta ahora como facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En la fracción V, se contempló la facultad de la Dirección, para recibir y atender las quejas derivadas de la violación de los derechos humanos de los particulares o de las instituciones públicas o privadas, para en su caso, proponer al Secretario de Gobernación la implementación de acciones para su inmediata resolución, ésta es otra de las facultades que no sólo se ha mantenido, sino que se ha ampliado.

En cuanto a las fracciones VI y VII la función de la Dirección General de Derechos Humanos se refería a promover la participación de la ciudadanía; y el brindar asesoría a personas, entidades, instituciones y organismos; en la promoción, salvaguarda y defensa de los derechos humanos.

La fracción VIII, le confería la facultad de representar al Secretario de Gobernación en la coordinación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Finalmente, la fracción IX dejaba abierta la posibilidad de que a la Dirección General de Derechos Humanos, además de las facultades antes mencionadas, se le confirieran más, a través de otras disposiciones legales o por instrucciones del titular del ramo.

En términos generales, estas facultades constituyeron el punto de partida sobre el cual comenzaría la historia de la aún joven Comisión

Nacional de Derechos Humanos, como la manifestación más importante del "Ombudsman" en el contexto jurídico mexicano.

### **II.3. La Comisión Nacional de Derechos Humanos como Órgano Desconcentrado.**

Después de haberse concebido originalmente como la Dirección General de Derechos Humanos, el 6 de junio de 1990 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial mediante el cual se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

La primera pregunta que nos hacemos es ¿porqué se creó como órgano desconcentrado, precisamente de la Secretaría de Gobernación?, y la respuesta la encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece las bases de organización de la Administración Pública centralizada (a la cual pertenece la Secretaría de Gobernación) y paraestatal. El artículo 27 señala las facultades que corresponden a la Secretaría en comento, dentro de las cuales se encuentra la de conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal, incluyendo dentro de ésta la coordinación y realización de acciones tendientes a promover la salvaguarda de las garantías individuales. (3)

En este orden de ideas, se consideró necesario crear un órgano adscrito a la Secretaría de Gobernación que se encargará especialmente de ejercer las funciones de esta Secretaría de Estado, en lo concerniente a los derechos Humanos.

Otro aspecto que resulta conveniente resaltar, es aquel por el cual algunas personas, como el criminólogo y exmaestro de la Facultad de derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México Rafael Ruiz Harrell, consideran que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo anticonstitucional, en virtud de que al ser un órgano desconcentrado debió crearlo el Congreso de la Unión y no el Presidente de la República.

Para analizar esta afirmación, debemos comentar los fundamentos jurídicos a partir de los cuales se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En primer lugar, hay que analizar el sustento jurídico previsto en la Constitución, así pues el artículo 89 señala:

"Las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

3. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Considerando sexto.

Esta facultad del Ejecutivo, es de las llamadas legislativas, ya que permite al Presidente de la República reglamentar en el campo administrativo, pero además:

"En esta fracción se reúnen la promulgación que es complemento necesario de la ley; la ejecución, indudablemente es función administrativa, y la facultad de expedir reglamento, que constituye un medio para promover, en la esfera administrativa, a la exacta observación de las leyes... (4)

Es decir, para que las leyes tengan una exacta observancia, se requiere el desarrollo de las disposiciones de la Ley con el objeto de aterrizarlas a las situaciones en las que serán aplicadas. Estas disposiciones deben tener la misma naturaleza de la ley que las contiene toda vez que se aplicarán a todos los supuestos que se puedan presentar y no a casos específicos como se da en la ejecución de las leyes. (5)

Por otro lado, esta facultad del Presidente se refuerza en el artículo 92 de la propia Constitución, el cual dispone:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

En este caso, lo que nos interesa es la primera parte del artículo, pues ésta prevé la facultad del Ejecutivo para expedir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, y precisamente la Comisión Nacional de Derechos Humanos se crea mediante un decreto, que además de la firma del Presidente de la República, va acompañada por la del Secretario de Estado competente, que en este caso es el de Gobernación, cumpliendo cabalmente con lo señalado en este artículo constitucional.

En este orden de ideas, la misma constitución presupone la existencia de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente; así, la facultad reglamentaria es una de las formas como el Ejecutivo logrará la exacta observancia de las leyes, además de que la teoría, la jurisprudencia y la práctica constitucionales de más de cien años así lo confirman. (6)

4. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". México 1988. Ed. Porrúa, S.A. p. 77
5. Carpizo M., Jorge, "El Presidencialismo Mexicano" Ed. Siglo Veintiuno Editores. México 1985. p. 105 cit. a: Fraga Gabino. "¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas, del poder judicial de la federación?" Revista de la escuela Nacional de Jurisprudencia, Nums. 13, 14. México 1942, pp. 139-142.
6. Ibid., p. 107.

En otro sentido, la consideración que hace Ruiz Harrel también se desvirtúa cuando dice que el Congreso de la Unión fue quien debió crear a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como Órgano Desconcentrado, y decimos se desvirtúa, porque precisamente la propia Constitución prevé la creación de este tipo de órganos.

El artículo 90 de nuestra Carta Magna señala en su primera parte:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso..."

Es decir en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), el Congreso programa las acciones de la Administración Pública, establece prioridades, objetivos y metas adecuadas a la situación del país.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fundamenta más específicamente la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues contempla que:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas..."

Atendiendo a estas consideraciones, podemos concluir que el Decreto que crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue emitido por el Presidente de la República en apego a la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89 fracción I y con fundamento en los preceptos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esto, desde luego no implica o descarta la posibilidad de que el órgano haya podido ser creado por el Congreso de la Unión, pues el artículo 73 que como ya dijimos enumera sus facultades, en su fracción XXX establece que una de ellas es:

"Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión"

De conformidad con esta fracción, el Congreso para hacer efectivas las facultades de los Poderes de la Unión, podrá expedir todas las leyes que permitan dicha finalidad, a más de que si es competente para establecer el número de Secretarías necesarias para el despacho de la Administración Pública obviamente tiene facultades para crear organismos o entidades públicas de menor rango.

Por otro lado, es necesario hacer un breve análisis sobre las características más importantes que desde el punto de vista jurídico presentó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano administrativo desconcentrado.

En primero lugar como definición diremos que la Desconcentración "Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble; acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, en economía para éste, y descongestionar al poder central." (7)

Al hablar de administración centralizada, fundamentada en los artículos 90 de la Constitución; 2o. fracción I y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontramos que dentro de ésta se encuentran las Secretarías de Estado, y en el caso que nos ocupa la de Gobernación. Esta Secretaría según la anterior definición presta sus servicios o desarrolla acciones en dependencias y organismos propios, como es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el objeto de acercar los servicios al usuario y desconcentrar el poder central en cuanto a la defensa de los Derechos Humanos se refiere.

Por cuanto hace a las características más importantes de los órganos desconcentrados diremos que se trata de: (8)

- a) Organos inferiores subordinados a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
- b) Pueden contar o no con personalidad jurídica;
- c) Pueden contar o no con patrimonio propio;
- d) Poseen facultades limitadas, pues su competencia deriva de las facultades de la Administración Central;
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen;
- f) Tienen autonomía técnica; y
- g) Su naturaleza jurídica se determina teóricamente según el órgano de que se trate;

De estas características las contenidas en los incisos a, c, d, e, f, y g, son las que básicamente encontramos en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado, lo cual comprobaremos en las siguientes líneas en que comentaremos brevemente el Decreto por el que se crea y su Reglamento Interno.

7. Diccionario Jurídico Mexicano p. 1090.

8. Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo. 3a., edición. México 1979. Ed. Porrúa, S.A. p.p. 158 y 179.

Como señalamos anteriormente, el instrumento jurídico que dió origen a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue el decreto presidencial de fecha 6 de junio de 1990. Este decreto en su artículo primero disponía

"Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia"

La parte final de este artículo y la primera del segundo fueron la base que utilizaron algunos organismos no gubernamentales relacionados con los derechos humanos, para criticar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En primer término, la crítica se inclinó a señalar que no era posible encargar a un órgano desconcentrado la responsabilidad de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos, en virtud de que no, contaba con la capacidad técnica y política de cumplir tal fin, a mas de que estaba supeeditada al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación.

De acuerdo con lo anterior, se determinó que el mayor obstáculo que encontró en su camino la Comisión, fue su falta de autonomía ante el poder central, lo que de alguna manera le restó fuerza a sus recomendaciones, toda vez y como lo hemos venido reiterando, estas no son obligatorias para sus destinatarios.

Sin embargo, esta observación no es del todo válida, pues a raíz de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y gracias al apoyo e impulso que ha tenido el organismo, los funcionarios y servidores públicos de alguna u otra forma han tratado de evitar ver sus nombres inmiscuidos en asuntos relacionados con violaciones a los derechos humanos.

Por otro lado, el artículo tercero del decreto en comento enumera en seis fracciones las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

Las fracciones I y II confieren a la Comisión Nacional de Derechos Humanos las funciones, de proponer la política nacional y establecer mecanismos para que esta se realice adecuadamente, con el propósito de lograr el respeto y defensa de los derechos humanos, estas funciones, reafirman la posición hegemónica de la Comisión como órgano principal en la defensa de los derechos humanos.

Por cuanto hace a las fracciones III y IV, diremos que éstas se refieren a la facultad de la Comisión para elaborar, ejecutar y proponer programas tendientes, por un lado, a llevar a cabo una verdadera atención a la demanda ciudadana por violaciones a los derechos humanos, y por otro lado, para desarrollar y difundir entre la Administración Pública Federal, una cultura sobre derechos humanos.

Por otro lado, la fracción V del mismo artículo declara a la Comisión como órgano representante de México, ante organismos nacionales e internacionales en asuntos vinculados con la promoción y defensa de esos derechos fundamentales del hombre. Es conveniente señalar que en este último caso, es decir tratándose de la representación ante organismos internacionales la intervención de la Comisión se dará en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en virtud de que esta Secretaría de Estado es la encargada de manejar la política de México en materia de relaciones internacionales.

Finalmente, la fracción VI señala que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es competente para formular y proponer acciones que tengan por objeto lograr dentro de nuestro país, el cumplimiento de los tratados, convenios y acuerdos internacionales en los que México tenga intervención.

En los artículos cuarto y quinto del Decreto que crea a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se menciona que ésta será dirigida por un Presidente nombrado directamente por el Titular del Ejecutivo Federal, situación que también ha sido criticada, por que se dice que éste subordina necesariamente a la Comisión, a la voluntad del Ejecutivo. Las funciones del Presidente de la Comisión Nacional y que se relacionan con las facultades del "Ombudsman" clásico, son las siguientes:

- a) La fracción V se refiere a la obligación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de presentar un informe semestral al Presidente de la República. Cabe mencionar que en el "Ombudsman" este informe por lo regular se realiza anualmente;
- b) Otra facultad semejante a la del "Ombudsman" es aquella que se encuentra en la fracción VI, que señala que la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede solicitar información a cualquier autoridad del país, sobre presuntas violaciones de los derechos humanos;
- c) Quizás, la función que, sin duda alguna lo vincula directamente con la figura del "Ombudsman", es la de hacer Recomendaciones u observaciones a las autoridades administrativas del país, que se encuentren inmiscuidas en asuntos de violación a los derechos humanos.

Los artículos séptimo y octavo, del Decreto en cuestión, se refieren a los órganos de apoyo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para el mejor desempeño de sus funciones, tema al cual nos referiremos más adelante, pero analizando a la Comisión ya como Organismo Público Descentralizado. (como órgano desconcentrado, cabe mencionar que en el Decreto, se establece que contará con el apoyo de un Consejo, un Secretario Ejecutivo y un Visitador)

Finalmente, y en cuanto al Decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, diremos que sus cuatro artículos

transitorios dieron fin a la Dirección General de Derechos Humanos, en la Secretaría de Gobernación.

El artículo segundo, reformó al 2° del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que enumera a los servidores públicos y unidades administrativas con que cuenta la Secretaría de Estado para desarrollar sus funciones.

En el mismo sentido, el artículo tercero transitorio deroga el 15 del Reglamento en comento, el cual enumeraba las funciones de la extinta Dirección General. Por su parte el cuarto transitorio ordenaba que todos los recursos de la multicitada Dirección, a partir de la publicación del Decreto pasarán a formar parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Posteriormente, con fecha 10. de agosto de 1990, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Dicho Reglamento fue elaborado y aprobado por el Consejo de la propia Comisión, es decir se trata de una autoreglamentación.

En cuanto a este Reglamento Interno, únicamente nos referiremos a él en forma general, en virtud de que se refiere a su estructura orgánica, la cual se amplía cuando el órgano se convierte en organismo público descentralizado, situación a la que nos referiremos más adelante.

El artículo 1 confirma a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como la responsable de vigilar, promover y ejecutar la política nacional en materia de los Derechos Humanos.

En el artículo se mencionan tres casos en los cuales puede intervenir la Comisión, a saber: (9)

- a) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que afecten a los particulares, cometidos por una autoridad o servidor público;
- b) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a los particulares, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público.
- c) Por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público, que afecte en los mismos casos a los particulares.

---

9. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de agosto de 1990.

El artículo 4o. por su parte establece los casos en que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está impedida para actuar, y como veremos más adelante, cuando se le otorgue la categoría de Organismo Descentralizado dichos impedimentos seguirán existiendo. Concretamente estos se refieren a cuestiones jurisdiccionales de fondo, conflictos laborales y calificación de elecciones en los cuales la Comisión deberá abstenerse de conocer.

Por último, es conveniente señalar que el artículo 5o. del Reglamento Interno, enumera las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a las cuales ya hicimos referencia, con la observación de que agrega cinco, que en términos generales se refieren a apoyar la creación y la celebración de convenios de colaboración con los organismos gubernamentales de las entidades federativas; proponer acciones de protección de los derechos humanos de los mexicanos radicados en el exterior y de los extranjeros en el territorio nacional; y establecer comunicación permanente con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos; y proponer reformas, adiciones o nuevos ordenamientos jurídicos en materia de protección y defensa de esos Derechos Humanos.

Los artículos subsiguientes del Reglamento, se refieren al funcionamiento de los órganos, del procedimiento y de las Recomendaciones de la Comisión, aspectos sobre los cuales se hablará en los siguientes apartados de éste capítulo, pero ya como Organismo Público Descentralizado.

#### **II.4. Rango Constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. (Naturaleza Jurídica)**

Como podemos recordar, en el capítulo I de este trabajo comentamos que en la mayoría de los países que originalmente adoptaron la figura del "Ombudsman", aparecía el Parlamento, como autoridad encargada o responsable de nombrar al funcionario a ocupar el cargo, y ante quien sería responsable, es decir, en casi todos éstos casos se trató de sistemas de gobierno parlamentarios.

En el caso de México, debemos hacer un paréntesis para comentar la supremacía que ejerce el Poder Ejecutivo con relación al Legislativo y Judicial, estamos hablando por lo tanto de un régimen presidencialista, de ahí que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es una institución con rasgos y lineamientos típicos de un sistema presidencialista.

Para el Doctor Jorge Carpizo, las características de un sistema presidencial son las siguientes: (10)

---

10. Carpizo M. Jorge, op. cit., p.14.

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un Presidente que es al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- Contrastando esta característica con el sistema parlamentario, encontramos que los miembros del gabinete (gobierno, poder Ejecutivo) pertenecen al parlamento (poder Legislativo).
- b) El Presidente es electo por el pueblo, y no por el Poder Legislativo, lo que a todas luces lo hace independiente de éste último.
- c) El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado, con esta facultad, puede observarse claramente, que puede controlar con facilidad a los miembros de todo su gabinete.
- d) Políticamente, ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son responsables ante el Congreso, lo que le da más fuerza al Ejecutivo, en virtud de que actúan con mucha libertad.
- e) Ni el Presidente, ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso, pues de lo contrario se trataría de un sistema parlamentario y no Presidencialista.
- f) El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso, característica que no opera en México, ya que desde hace varios sexenios, el Presidente ha estado vinculado con el partido llamado oficial (Partido Revolucionario Institucional), que es mayoría en el congreso.
- g) El Presidente no puede disolver el Congreso, pero este último no puede darle un voto de censura.

Estas características, permiten, en el caso de México que el Presidente ejerza un poder absoluto durante los seis años que dura su gestión y que, tanto los otros dos poderes como los gobernadores de los estados deben consultarle cualquier decisión antes de llevarla a la práctica. (11)

Cabe mencionar, que en nuestro país a pesar de que el Presidente tiene más fuerza que los poderes Judicial y Legislativo, existen ciertas limitaciones a su poder, tal es el caso del Juicio de Amparo, que como ya habíamos comentado surge con la única finalidad de proteger la violación de los derechos humanos, y podemos afirmar que de una u otra forma si ha limitado en cierta medida la desmedida actividad del Ejecutivo sobre la esfera jurídica de los particulares.

Por otro lado, debemos reconocer que en el presente sexenio se ha venido dando una fuerte revalorización al tema de los Derechos Humanos, y si a esto sumamos la fuerza que tiene el Presidente de la República, podemos concluir que son elementos suficientes que sirvieron de base para crear a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, primero como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y ahora como Organismo Público Descentralizado.

Así pues, con fecha 28 de enero de 1992, se publica en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Constitución Política, mediante las cuales se agrega un apartado B al artículo 102, por el cual se eleva a rango constitucional el reconocimiento y protección de los derechos Humanos. Esta función es encomendada a organismos especializados en el tema, a nivel nacional con la Comisión Nacional de Derechos Humanos que había cumplido ya esta función, pero como órgano dependiente a la Secretaría de Gobernación, y a nivel local a través de Comisiones Estatales.

"Artículo 102..."

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

Es importante destacar, que el nivel Constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es compartido en el mismo artículo 102, con esa figura tan importante que en el sistema jurídico mexicano conocemos como Ministerio Público de la Federación, hecho que sin duda alguna muestra el concurso entre ambos entes públicos, en su lucha por vigilar y fiscalizar el respeto a los derechos del ser humano. (12)

Antes de entrar al análisis de la Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, valdría la pena referirnos a la facultad del Presidente, dentro de un régimen con las características que ya señalamos, para crear Organismos Públicos Descentralizados como el que nos ocupa.

12. Armienta Calderón, Gonzalo M. "El "Ombudsman" y la Protección de los Derechos Humanos" Ed. Porrúa, S.A., México 1992. p. 56

En este orden de ideas, y siguiendo las consideraciones que sobre el particular hace Acosta Romero, encontramos que en la Constitución Política, no existe ningún artículo que explícitamente confiera al Presidente de la República la facultad para crear mediante Decreto, Organismos Públicos Descentralizados, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sin embargo, si tiene la facultad de presentar iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión. (13)

"Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;..."

En tal sentido, y retomando las características de un sistema Presidencialista como el nuestro podemos afirmar que el Ejecutivo Federal tomó la iniciativa de elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional. Esto aunado a que dadas las características de personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia, únicamente pueden ser atribuidas mediante una Ley del Congreso de la Unión, da como resultado la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a "propuesta" del Presidente y mediante una Ley expedida por el Congreso.

Entrando al estudio de la Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional debemos referirnos necesariamente a las características primordiales de los Organismos Descentralizados. De esta manera, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala:

"Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten"

Complementando lo anterior, el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señala que el objeto de estos organismos puede ser:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

---

13. Acosta Romero, op. Cit., 287.

Atendiendo a estos preceptos legales, podemos distinguir las siguientes características de los organismos descentralizados. (14)

1. Son creados invariablemente, por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o bien decreto del Ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio.
3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
4. Denominación.
5. La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
6. Tienen órganos de dirección, administración y representación.
7. Cuentan con una estructura administrativa interna.
8. Patrimonio propio.
9. Objeto.
10. Finalidad.
11. Régimen fiscal.

Contrastando estas características con la Comisión Nacional de Derechos Humanos diremos que en cuanto al punto uno, en fecha 29 de junio de 1992 se publica en el Diario Oficial la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos expedida por el Congreso.

En cuanto al régimen jurídico propio que regula la personalidad, patrimonio, denominación, objeto y actividad de la Comisión, está constituido por la Ley del Congreso que la crea.

Por lo que se refiere a la personalidad jurídica, ésta la encontramos en el acto creador que le dió vida, es decir la Ley del Congreso. Esta característica la encontramos en el artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La denominación de los organismos descentralizados, es la característica por la cual se distingue a estos de otras instituciones, sean federales, locales o municipales e internacionales, en tal sentido al decir Comisión Nacional de Derechos Humanos, sabemos que se trata de una institución vinculada directa y exclusivamente con el tema de los Derechos Humanos y Nacional porque tiene competencia en todo el territorio.

---

14. *Ibid.*, p. 290

La sede de la oficina y dependencia y ámbito territorial implica por un lado el domicilio oficial de las oficinas centrales del organismo que en el caso de la Comisión Nacional actualmente es en Periférico Sur 3469 Colonia San Jerónimo Lídice, Delegación Magdalena Contreras, Distrito Federal; y por otro, el lugar o lugares en que actúa en este caso su actuación se da en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos. (15)

Por cuanto hace a los órganos de dirección, administración y representación, el artículo 5 de la Ley de la Comisión dispone que esta se integrará por un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y procedimientos para su designación y sus atribuciones y como veremos más adelante, ninguna de ellas las realiza supeditado a otro órgano estatal.

La estructura administrativa interna, tiene relación con el punto anterior y va a depender de las actividades y necesidades de división del trabajo, que en el caso de la Comisión esta específicamente contemplada en su Reglamento interno publicado en el Diario Oficial el día 12 de noviembre de 1992. Otra característica importante, es la autonomía financiera o patrimonio propio, consecuencia inmediata de los organismos descentralizados después de contar con personalidad jurídica. El artículo 2o. de la Ley referida dispone que la Comisión Nacional contará con patrimonio propio, lo que se confirma en el artículo 75 al señalar:

"La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento".

Aunado a lo anterior, el artículo cuarto transitorio señala que todos los recursos humanos, materiales y presupuestales con que contaba la Comisión como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pasarán a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo descentralizado.

En cuanto al objeto de la Comisión Nacional, diremos que éste se localiza nuevamente en el artículo 2o. al señalar que éste es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Todo esto en su conjunto constituye una de las múltiples actividades del Estado.

15. Artículo 1o. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La finalidad, otra característica de los organismos descentralizados, es la que persigue el Estado con su creación, y en el caso que nos ocupa, el artículo 30. de la multicitada Ley de la Comisión señala que, es la de conocer quejas relacionadas con violaciones a los derechos humanos, cuando éstas sean imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal.

Por último, el régimen fiscal, se refiere a la exención del pago de impuestos, que en la mayoría de los casos es aplicable a todos los organismos descentralizados, dada la naturaleza de sus funciones, en el caso de la Comisión Nacional, dicha función es la protección de los derechos humanos.

## **II.5. Estructura Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

Como se mencionó en el apartado anterior, la Comisión Nacional entre sus características como Organismo Descentralizado, debe contar con órganos de dirección, administración y representación. (ver artículos 17 y 18 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

Los órganos de dirección son aquellos de mayor jerarquía y son los que deciden los asuntos más trascendentales de las actividades y la administración del organismo. En el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el órgano de dirección lo es el Consejo de la Comisión Nacional, cuya integración, nombramiento y facultades quedaron establecidas en el Capítulo III, Título II de la Ley de la Comisión. Señala el artículo 17, que el Consejo estará integrado por diez miembros de reconocido prestigio en la sociedad; mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos; entre otros requisitos.

Otro elemento importante de este órgano de dirección es que su Presidente, es el Presidente de la propia Comisión y sus miembros son nombrados por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores (art. 18). Entre las facultades más importantes del Consejo destacan las siguientes (art. 19):

a) Fijar los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional, es decir decide, como ya apuntábamos los asuntos más trascendentales de la Comisión.

b) Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión (éste se publicó el día 12 de noviembre de 1992). El reglamento fija los lineamientos de la estructura, facultades y funciones, del organismo; y

c) Aprobar normas de carácter interno de la Comisión Nacional, relacionadas con las actividades y administración de la institución.

Cabe mencionar que el segundo párrafo del artículo 18 de la Ley de la Comisión señala que el Consejo contará con un Secretario Técnico cuyas facultades se determinan en el Reglamento Interno ya referido.

El órgano de representación de los organismos descentralizados, es aquel que ejecuta las decisiones del órgano de dirección, acuerda con el Presidente de la República y en términos generales representa al organismo. En el caso que nos ocupa, el órgano de representación corre a cargo del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que tiene reguladas sus funciones y nombramiento en el Capítulo y Título II de la Ley de la Comisión.

El nombramiento del Presidente de la Comisión, lo hace el Titular del Ejecutivo Federal, situación que impera en todos los países en que existe la figura del "Ombudsman", en el sentido de que el poder que crea al organismo es el mismo que elige a su titular.

Los requisitos que prevé la Ley para ser Presidente de la Comisión, son pocos (art. 9o.) a saber: ser mexicano por nacimiento y en pleno uso de sus derechos políticos y civiles; no tener menos de treinta y cinco años de edad el día del nombramiento; y gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, tratándose de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que altere su buena fama pública, inhabilitará el cargo cualquiera que haya sido la pena.

Es conveniente mencionar, que para el cargo, la Ley no menciona que el aspirante tenga que contar con conocimientos de derecho, sin embargo, de hecho los dos titulares que ha tenido la Comisión han sido destacados profesionales en la materia jurídica (en primer lugar ocupó el cargo el Doctor Jorge Carpizo McGregor y actualmente es el Licenciado Jorge Madrazo Cuellar).

Entre las facultades más importante del Presidente tenemos la de representar legalmente a la Comisión Nacional; fijar los lineamientos de las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y personal del Organismo; presentar un informe anual al Presidente de la República; emitir recomendaciones; y formular las propuestas generales que se orienten a mejorar la protección de los derechos humanos.

Además de los órganos anteriores, la Comisión contará (art. 5 de la Ley) con una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal, técnico y administrativo necesario.

El titular de la Secretaría Ejecutiva, es nombrado por el Presidente de la Comisión (art. 15 fracción II). Debe reunir en términos generales los mismos requisitos que para ser Presidente de la Comisión y, tiene entre otras facultades las siguientes: (artículo 22) Proponer las políticas que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales; realizar estudios sobre tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos; preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que presente la Comisión Nacional; y colaborar en la elaboración del informe anual, así como del especial.

Por lo que se refiere a los 5 Visitadores Generales diremos que son nombrados también por el Presidente de la Comisión, requiriéndose para desempeñar la función, los mismos requisitos que para Presidente, sin embargo, se anexa el de contar con título de Licenciado en Derecho y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos. Este último requisito encuentra su razón, en que los visitadores son los que realizan el trabajo estrictamente jurídico del Organismo, lo que podemos comprobar revisando cuales son sus facultades, a saber: (art. 24) recibir, admitir o rechazar quejas presentadas ante la Comisión; iniciar la investigación de las quejas de oficio o a petición de parte, por violaciones a los derechos humanos; y realizar estudios e investigaciones necesarias para formular los proyectos de recomendación o acuerdo que serán sometidos a consideración del Presidente de la Comisión. De ahí el porqué la importancia de que los Visitadores sean estudiosos del Derecho.

Finalmente, respecto de este aspecto de la estructura orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, diremos que los órganos antes señalados son los más importantes, y que en su Reglamento Interno se mencionan a otras Direcciones y Unidades administrativas con funciones más específicas, que contribuyen al mejor desempeño de las funciones del organismo. Conforme sea necesario nos remitiremos a ese Reglamento más adelante.

## II. 6 Funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Como se mencionó anteriormente la característica de autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene como consecuencia que ésta tenga competencia para crear y aplicar sus propias normas, obviamente, con base en la Constitución Política y en su Ley.

Por lo tanto, las funciones que realiza la Comisión, se derivan en primer lugar de la Constitución, específicamente en su artículo 102, apartado B. Este apartado, establece la función genérica del organismo y que consiste en conocer de las quejas que se presenten en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público, excluyendo a los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos humanos.

En esta función genérica, encontramos el elemento que diferencia a la Comisión Nacional respecto de otros organismos descentralizados que existen en México, toda vez que no existe otro que tenga esta función derivada de la Carta Magna.

Ahora bien, el precepto citado es hasta cierto punto confuso, pues en principio dispone que la Comisión conocerá de las quejas presentadas por actos u omisiones de cualquier autoridad o servidor público, y más adelante, hace una excepción, tratándose de aquellos que pertenecen al Poder Judicial, aspecto que comentaremos más adelante, pues el concepto cualquier autoridad es muy amplio, y a primera vista pareciera que incluye a la autoridad judicial, aún cuando posteriormente haga la excepción.

No obstante lo anterior, en el apartado B. del artículo 102 Constitucional, el Estado confiere una de sus múltiples funciones a la Comisión, como una manera de especializar su actuación para brindar mejores condiciones de vida a los mexicanos, en este caso respecto de la protección de sus derechos humanos.

El artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el 1o. de su Reglamento Interno coinciden en que las funciones primordiales del organismo, consisten en proteger, observar, promocionar, estudiar y divulgar los Derechos Humanos establecidos o contemplados por el orden jurídico mexicano y en los tratados, convenios, acuerdos o cualesquiera otros instrumentos jurídicos internacionales ratificados por nuestro país.

## II.7 Facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyen el conjunto de elementos que le son conferidos, para cumplir con las funciones que le fueron encomendadas por el Estado, es decir, que si no existieran estas facultades previstas en la Ley, el organismo no podría actuar con legalidad.

Estas facultades están previstas en el artículo 6o. de la Ley de la Comisión, el cual las enumera en quince fracciones, mismas que comentaremos brevemente.

La fracción I, dispone que es facultad del organismo, recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos, por lo tanto si las quejas no versan sobre violaciones a derechos humanos, la Comisión no podrá recibirlas. Merece comentar, que esta primera función ratifica nuevamente la especialidad del organismo sobre la materia de derechos humanos.

Como segunda facultad tenemos la de conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos. En este orden de ideas, la intervención de la Comisión tendrá dos variantes, por un lado podrá hacerlo cuando tenga conocimiento de una presunta violación de derechos humanos, a través de la persona afectada o por alguna persona que haya tenido conocimiento de ésta, y por otro lado, su intervención se dará de oficio, cuando el organismo tenga conocimiento por sí mismo, de la presunta violación.

Ahora bien, esta doble intervención de la Comisión se podrá dar en tres casos; en primer lugar, cuando se trate de actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal. En este caso, se habla de autoridades federales, en virtud de que tratándose de autoridades locales, el propio apartado B del 102 establece que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas estatales dentro de sus respectivas competencias establecerán sus propios organismos de protección de derechos humanos, de tal forma, que existe competencia federal y local en cuanto derechos humanos.

El segundo caso se refiere a cuando los particulares o algún agente social comete ilícitos con el consentimiento de alguna autoridad o servidor público, o cuando estos servidores no quieran ejercer las atribuciones que por ley deben realizar en relación con los ilícitos, básicamente cuando se trate de hechos que afecten la integridad física de las personas, en este supuesto podríamos referirnos a las actuaciones de los agentes de la Policía Judicial, cuando con violencia realizan detenciones.

La tercera facultad de la Comisión Nacional y que la identifica con el "Ombudsman", es la de formular recomendaciones públicas (fracción II) autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades competentes, derivadas o relacionadas con violaciones a derechos humanos.

En cuanto a las facultades contenidas en las fracciones IV y V del artículo 6o. en comento, vale la pena hacer un comentario. Dichas fracciones establecen que la Comisión Nacional es competente para conocer y decidir en última instancia las inconformidades relativas a recomendaciones y acuerdos de los organismos estatales de derechos humanos. Siguiendo el criterio de Armienta Calderón, el problema radica en que si:

"En cualquier lexicón o diccionario el término equivalencia significa igualdad, y si las comisiones nacional y estatales son iguales, sería válido formular interrogante de por qué la primera puede conocer y resolver inconformidades que genere la actuación de las segundas. Aquí faltó dar expresión definida a este propósito, de tal modo que fuera clara y unívoca la pretensión de formar en México un sistema "Ombudsman" bien articulado y efectivo." (16)

Es decir, desde su punto de vista el apartado B. del artículo 102 constitucional, utiliza una fórmula normativa que establece una especie de igualdad entre los organismos nacional y estatales. Sin embargo, debemos comentar que esta supuesta igualdad desde el punto de vista jerárquico, no está bien definida en el precepto constitucional, y además el mismo apartado B, en su último párrafo está facultando a la Comisión Nacional para tener competencia en última instancia, es decir, es algo que está bien definido desde un instrumento jurídico superior, como lo es la Constitución.

Otra facultad importante de la Comisión Nacional, es la que prevé la fracción VI, que consiste en procurar la conciliación entre el o los quejosos y la autoridad señalada como responsable, con el objeto de dar solución inmediata al problema, siempre y cuando el caso lo permita. Con esta facultad, considero que el organismo puede dar atención más rápida a aquellos asuntos que por su naturaleza no requieran de llegar necesariamente a una recomendación, si se puede arreglar por la vía conciliatoria.

Las fracciones VII, IX y XI, tienen relación, pues en conjunto, establecen que la Comisión está facultada para impulsar la observancia y promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos, estas facultades las realiza mediante conferencias, congresos, convenios y publicaciones que ella misma organiza, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Un ejemplo es el "Congreso Internacional, La Experiencia del "Ombudsman" en la Actualidad" celebrado en México del 13 al 15 de noviembre de 1991 y en el cual participaron exponentes muy importantes de varios países que cuentan en sus sistemas de gobierno con la figura del Ombudsman. Asimismo, se establece que la Comisión Nacional está facultada para elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

En la fracción VIII, encontramos una facultad muy interesante, pues consiste en proponer a las diversas autoridades del país dentro de sus respectivas competencias, la modificación de disposiciones legales y reglamentarias, así como de prácticas reglamentarias que de acuerdo con lo observado por la Comisión, pudieran contribuir a una mejor protección de los derechos humanos. Esta facultad, permite que con las propuestas de modificaciones que haga la Comisión se evite llegar a la violación de derechos humanos.

La fracción XII, prevé la facultad de la Comisión Nacional para supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país, esto quiere decir, que el hecho de que una persona haya sido sentenciada, por la comisión de un delito, haya perdido sus derechos fundamentales, por lo tanto la facultad de la Comisión consiste en vigilar que las condiciones de las personas, privadas de su libertad que se encuentren en centros de detención, de internamiento y de readaptación social en todo el país, se establezcan con apego a la ley y con el respeto a los derechos humanos.

En cuanto a las fracciones XIII y XIV del artículo en comento, diremos que se refieren a la facultad del organismo para realizar acciones en coordinación con las dependencias competentes para dar cumplimiento en el territorio nacional, a los convenios, tratados y acuerdos signados y ratificados por México en materia de derechos humanos; asimismo, tendrá facultad para proponer al Ejecutivo Federal, la realización de acciones en los términos de esos instrumentos internacionales que versan sobre el tema de los derechos humanos, de tal forma que nuestro país se mantenga actualizado en cuanto a los avances que a nivel internacional se realicen en la materia.

Finalmente, la fracción XV, prevé la posibilidad de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenga otras facultades conforme a otros ordenamientos legales, abriendo la posibilidad de un mejor desempeño de sus funciones.

## II.8. Lo que no puede hacer la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En este apartado comentaremos cuales son los límites que la ley fija al campo de actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es decir, que aun cuando su función primordial es la protección de los derechos humanos respecto de los actos de la autoridad, existen algunos casos en que pudieran presentarse violaciones a esos derechos, y sin embargo la Comisión no podrá intervenir. Estos límites se derivan de la misma Constitución al establecer en primer lugar, que los organismos de protección de los derechos humanos, conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa que provengan de cualquier autoridad o servidor público, "con excepción de los del Poder Judicial de la Federación" que violen esos derechos. Por lo tanto, es la primera limitación a su actuación.

Cabe recordar, que en la mayoría de los países que han adoptado la figura del "Ombudaman", se ha tratado de mantenerla apartada de las actuaciones del Poder Judicial, tal es el caso de Finlandia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Australia, entre otros. Ahora bien, también resulta importante mencionar, que en Suecia donde se crea la institución del "Ombudsman", aunque éste no podía cambiar las decisiones judiciales, si podía emitir una opinión respecto de ellas; actualmente sólo se ocupa de cuestiones formales del procedimiento como son retardos injustificados o denegación de justicia.

La razón de la exclusión del Poder Judicial de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para Carlos Manuel Herrera Heredia es que:

"Al ejercitarse a la acción entramos en los terrenos de la ciencia del derecho procesal, puesto que estamos ante una controversia en donde existe parte actora, parte demandada

y un tercero que es la autoridad que resolverá. Como las partes tienen igualdad jurídica ante la autoridad, no es posible designarle un "Ombudsman" a alguna de ellas o uno para cada una de ellas, no es la finalidad de esta institución" (17)

Otra razón que ofrece el autor antes señalado, es que en el caso de México, la figura del juzgador cuenta con las mismas características por las que se elige al "Ombudsman", situación que lo coloca en el mismo plano de poder equivocarse o ser sujeto de corrupción.

Comentando ya el caso de la Comisión Nacional, el artículo 21 de su Reglamento Interno, recoge esta limitante al señalar que cuando el organismo reciba una queja por supuestas violaciones a derechos humanos cometidas por una autoridad o servidor público del Poder Judicial de la Federación acusará recibo de la misma al quejoso, pero no podrá admitirla, debiendo enviar el escrito de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además notificará al interesado de la remisión que se hizo de su queja para que éste pueda darle el seguimiento que corresponda.

En el mismo sentido, el párrafo tercero del mismo artículo 21, establece una variante, en el sentido de que cuando la Comisión reciba una queja que involucre tanto a servidores públicos o autoridades federales, como miembros del Poder Judicial Federal, deberá hacer un desglose del asunto radicando el expediente y admitiendo la instancia por lo que se refiere a su competencia, pero remitirá a la Suprema Corte de Justicia lo relativo al Poder Judicial.

Por otro lado, y siguiendo con las limitaciones a la competencia de la Comisión Nacional, el párrafo segundo del apartado B, artículo 102 de la Constitución dispone:

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

Dichas limitaciones fueron trasladadas a la Ley y al Reglamento Interno de la Institución, como comentaremos a continuación.

Señala el artículo 70. de la Ley, "la Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;

---

17. Herrera Heredia, Carlos Manuel, Ponencia, "Simposio: Los Abogados Mexicanos y El Ombudsman". Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1992. p. 43.

II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;

III. Conflictos de carácter laboral; y

IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales."

Cabe subrayar que el Reglamento, únicamente hace referencia a cuales son las resoluciones de carácter jurisdiccional y los conflictos de carácter laboral, sin mencionar los casos previstos en las fracciones I y IV del artículo 7o. de la ley antes mencionada.

En el supuesto de la fracción I, relativa a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, que quedan fuera de la competencia de la Comisión, considero que es por que en el sistema jurídico mexicano existe la figura del Instituto Federal Electoral, especializado en materia electoral y que se encarga de los asuntos en la materia, aun cuando habría que resaltar que también ahí se dan casos de violaciones de derechos humanos. En este caso, la razón de la limitante es más de interés político del Gobierno que por otro motivo.

En cuanto a la fracción II, el artículo 19 del Reglamento señala que se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional, las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia; las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso; los actos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valorización y determinación jurídica o legal; y en materia administrativa, los análogos a los señalados anteriormente. Se agrega que los demás actos u omisiones procedimentales del poder judicial considerados como administrativos, serán susceptibles de ser atendidos por la Comisión Nacional, en los términos de lo dispuesto por el artículo 8o. de su Ley.

La fracción III, del artículo 20 del Reglamento señala que por conflictos laborales debe entenderse los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal. Aun cuando están bien delimitados los casos, esto no implica que en ellos no se puedan dar casos de violación a los derechos humanos, por lo que la limitante no es del todo justificable.

Por cuanto hace a la fracción IV, referente a consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, vale comentar que no esta vinculado directamente con el tema de los derechos humanos, y en todo caso podría recurrirse, por ejemplo, al Juicio de Amparo en dichos supuestos.

Finalmente, considero que los artículos 22 y 24 del Reglamento Interno, prevén de alguna manera otras limitantes a la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tratándose de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos en materia agraria o relacionadas con la materia ecológica, en tal caso deberá remitirlas inmediatamente a la Procuraduría Agraria y a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente respectivamente. En ambos casos hará del conocimiento del quejoso tal remisión. Más adelante nos referiremos a estas instituciones como "Ombudsmen" especializados, de reciente creación.

### CAPITULO III

#### ANALISIS COMPARATIVO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS CON EL "OMBUDESMAN"

El propósito de éste capítulo es analizar cuáles son las principales características de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que la identifican como un "Ombudsman", es decir, que una vez estudiados los rasgos distintivos de esta última institución, estamos en la posibilidad de compararla con la Comisión Nacional, y de esa manera veremos en qué se asemeja, esto se comentará en la primera parte.

Posteriormente, se analizan cuáles son las principales diferencias de la Comisión, respecto del "Ombudsman" clásico, pues como hemos venido comentando, que si bien es cierto que la reforma al artículo 102 de la Constitución, originó que la Comisión Nacional se acercara más a la institución del "Ombudsman", también es cierto que existen algunos elementos que marcan divergencias entre una y otra figura.

Finalmente, haremos una pequeña valoración de la efectividad de las recomendaciones emitidas por la Comisión, tomando en consideración el apoyo que ha recibido por parte del Ejecutivo Federal y la aceptación que ha tenido en la sociedad. En este apartado analizaremos los resultados presentados por la institución en su informe anual que va de mayo de 1992, a mayo del año en curso, en dicho documento veremos cuantas recomendaciones se han cumplido y cuantas están pendientes.

Es importante destacar, que en este tercer capítulo determinaremos si efectivamente el "Ombudsman" es la plataforma de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

### III.1. Semejanzas entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el "Ombudsman".

En este apartado valdría la pena transcribir una de las preguntas que en relación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se le hicieron al Dr. Jorge Carpizo, siendo aún Presidente del Organismo:

"13. En que se parece... la Comisión Nacional de Derechos Humanos a un Ombudsman?"

Se parece en la presentación de las quejas, en la facultad de investigación, en el acceso directo del quejoso al órgano, en la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, en la formalidad y antiburocratismo de su actuación, en lo apolítico del cargo y de función, en la gratuidad del servicio y en la elaboración de informes periódicos y públicos." (1)

Aún cuando estas semejanzas de la Comisión con el "Ombudsman" se presentaron siendo la primera un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, actualmente y después de la reforma del 102 Constitucional, siguen siendo básicamente las mismas, las cuales comentaremos brevemente.

En cuanto a la forma de presentación de la queja, como pudimos observar, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos que regulan la figura del "Ombudsman" en los países que lo han adoptado, (por ejemplo Suecia, Finlandia, Nueva Zelanda, Israel, entre otros) indican que las quejas presentadas deben ser mediante escrito, mismo que contendrá el nombre del quejoso, domicilio, firma del mismo, el acto reclamado y la fecha de los hechos. Esta característica fue adoptada en primer término por el Reglamento Interno de la Comisión - siendo órgano desconcentrado- en su artículo 24 a señalar:

"Las quejas deberán presentarse por escrito y firmarse por quien las formule..."

Sin embargo, con la reforma constitucional esta característica se tornó más flexible, pues el artículo 78 del Reglamento Interno de la Comisión, ya como Organismo Público Descentralizado, además de establecer que la queja debía presentarse por escrito con la firma o huella digital del interesado, con los datos mínimos de identificación, en su segundo párrafo, agrega que la queja podrá presentarse por cualquier medio de comunicación electrónico, inclusive por teléfono, siempre y cuando se trate de casos urgentes.

Cabe señalar que al referirse a "casos urgentes", el Reglamento no especifica cuáles son, no obstante, considero que se trata de aquellos en los cuales de no darse agilidad a la atención de la queja, pudieran causarse daños irreversibles al quejoso, incluso poner en peligro su vida.

Por lo que se refiere, a quien puede presentar la queja, podemos señalar que es otra característica que relaciona a la Comisión Nacional con el "Ombudsman", pues en ambos casos se establece que ésta podrá ser presentada por el quejoso o por cualquiera que tenga conocimiento de la violación de derechos humanos. (art. 25. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos), es decir el quejoso puede acudir directamente ante el organismo, a efecto de que el asunto sea atendido con mayor rapidez, por sí mismo o a través de representante, incluso cuando esté privado de su libertad o se desconozca su paradero, a través de parientes o vecinos.

La facultad de investigación, es una característica muy importante que permite al "Ombudsman" allegarse de toda clase de información, mediante la revisión de documentos; solicitud de pruebas; visitas de inspección, etc.

Todo esto en conjunto será la base para llegar a una resolución del asunto con mayor precisión y rapidez. Esta facultad, fue adoptada por el artículo 39 de la Ley de la Comisión Nacional, al establecer que el visitador General podrá pedir a las autoridades o servidores públicos involucrados presenten informes o documentación adicionales; solicitar a cualquier persona o autoridad todo tipo de documentos e informes; realizar visitas e inspección; citar personas que actúen como peritos o testigos en el asunto; y efectuar todas aquellas acciones que conforme a derecho sean necesarias para conocer el asunto.

Por cuanto se refiere a los aspectos de la formalidad y antiburocratismo que caracterizan al "Ombudsman", debemos señalar que éstos se refieren a que a diferencia de los tribunales judiciales el "Ombudsman" en su relación con los quejosos debe presentar un procedimiento alejado de formalidades innecesarias que retarden la solución del asunto, es decir que efectivamente sea cómodo acudir ante el organismo. El término antiburocratismo va relacionado con el anterior, e implica que el funcionario o funcionarios del "Ombudsman" eviten retardar la tramitación de los asuntos que les son presentados, a fin de lograr una solución inmediata al caso.

En cuanto a la Comisión Nacional, estos aspectos fueron contemplados en el artículo 40. de su Ley, al señalar que "los procedimientos que se siguen ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilatación de las comunicaciones escritas".

Considero, que estas características son las que permiten observar con mayor precisión la efectividad de las acciones realizadas por la Comisión, pues en la medida en que son aplicadas, en esa medida se verán resultados.

Pasando al aspecto de lo apolítico del cargo y de función del "Ombudsman", vale la pena comentar que se refiere a que el organismo no deberá estar vinculado con algún partido o grupo político que pudiera intervenir de una u otra forma en su actuación, lo que le restaría imparcialidad a sus decisiones, y la consecuente inconformidad de quienes acuden a él a gestionar algún asunto. Aún cuando las disposiciones jurídicas que regulan el funcionamiento de la Comisión, no prevén explícitamente este último aspecto, el artículo 50. de su Reglamento Interno, señala que en el desarrollo de sus funciones, la Comisión no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público, es decir que el concepto es tan amplio que incluye a grupos o partidos políticos. Cabe mencionar que esta característica en la realidad no se aplica del todo, dadas las condiciones de nuestro sistema presidencialista.

La gratuidad de los servicios que presta el "Ombudsman", en la mayoría de los países es aplicable, sin embargo existen algunos como Nueva Zelanda que aunque mínima se pide cierta cantidad para tener acceso a la institución.(2)

En éste orden de ideas, en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la característica la encontramos en el artículo 10 de su Reglamento Interno, al señalar que las actuaciones del organismo serán gratuitas, y, esta disposición deberá hacerse del conocimiento de quienes recurran ante él a tramitar algún asunto relacionado con los derechos humanos. La razón de la gratuidad de las actuaciones del "Ombudsman", básicamente la encontramos en que surge con la finalidad de proteger a sectores sociales económicamente débiles.(3)

El rendir informes periódicos y públicos, es otro de los puntos que asemejan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos con la figura del "Ombudsman". El Decreto que creó a la Comisión como órgano desconcentrado, establecía en su artículo quinto fracción V, que el informe debía ser cada seis meses. Actualmente el artículo 15 fracción V, del Reglamento Interno de la Comisión, prevé que el Presidente del organismo tiene como facultad, la de enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, dicho informe tiene como finalidad dar a conocer el avance en el desempeño de las funciones de la propia Comisión. La característica de informe público, implica que éste debe ser conocido en general por la opinión pública, a efecto de calificar y conocer el desempeño y eficacia, o bien ineficacia de la institución.

2. Venegas Alvarez, op. cit., p. 85

3. loc. cit.

Finalmente, vale comentar que existen otras características que también identifican a la Comisión con el "Ombudsman" tales como la actuación "ex officio", que consiste en su facultad de actuar por iniciativa propia o de oficio. Esta característica fue adoptada en el artículo 60. de la Ley de la Comisión Nacional; tenemos también la falta de coercitividad de las resoluciones emitidas tanto por el "Ombudsman" como por la Comisión; y, el hecho de que ambas instituciones cuentan con limitantes en sus respectivos campos de actuación.

### III.2. Diferencias entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el "Ombudsman".

La primera diferencia entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el "Ombudsman" que podemos señalar, consiste en que el nombramiento de éste último generalmente corre a cargo del Parlamento, es decir su dependencia se inclina al Poder Legislativo, en cambio la Comisión Nacional, depende del Poder Ejecutivo desde el momento mismo de su creación dentro de la estructura de la Secretaría de Gobernación. En nuestro sistema, esta diferencia no es tan marcada, si recordamos que nos encontramos bajo un régimen presidencialista, en el cual el Titular del Ejecutivo puede hacer y deshacer libremente casi todo lo que se propone.

Esta situación, ha propiciado que en nuestro país existan opiniones negativas en torno a la creación de la Comisión Nacional, en el sentido de que el actual gobierno, sólo tuvo que aparentar ante el mundo y en concreto en países inversionistas, que en nuestra nación realmente se vigila el respeto a los derechos humanos, toda vez que en casi todos los países existen organismos protectores de esos derechos, es decir que la institución del "Ombudsman" en México obedece a una necesidad de brindar confianza a países interesados en invertir en éste, y que cuentan en sus sistemas de gobierno con instituciones similares.

Vale la pena comentar que las diferencias que existen entre una y otra institución fueron más radicales, cuando la Comisión Nacional se constituyó como Órgano Desconcentrado, pues en ese momento estaba privado de una real autonomía e independencia, lo que limitaba sus actividades. Sin embargo, la reforma del artículo 102 Constitucional colocó a la Comisión en un plano más cercano al del "Ombudsman", pues entre otras cosas le permitió contar con un sustento jurídico derivado de la propia Constitución, brindándole mayor fuerza como Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública.

De lo anterior, se desprende que las diferencias son mínimas. Entre estas, podemos mencionar por ejemplo que la Ley de la Comisión Nacional prevé la posibilidad de que la institución tenga relación con otros organismos que tienen ciertos rasgos de "Ombudsman", tal es

el caso de las Procuradurías Agraria y Federal de Protección al Ambiente, incluso en el caso de la segunda, podrá conocer en segunda instancia.

Otra diferencia que podríamos señalar, es que en la mayoría de los países que han adoptado la figura del "Ombudsman", prevén como requisitos para ocupar el cargo, entre otros, el de que el aspirante tenga un amplio conocimiento del Derecho, en cambio, la Ley de la Comisión (artículo 9o.) no prevé dicha circunstancia, aún cuando la práctica nos diga lo contrario.

Como hemos venido señalando, el "Ombudsman" tiene la obligación de presentar un informe periódico de actividades, ante el Poder o autoridad que lo crea, es decir, es responsable básicamente ante esa autoridad, sin embargo a diferencia de la Comisión Nacional, el informe debe ser presentado tanto al Congreso de la Unión como al Titular del Ejecutivo, es decir nuevamente se nota la fuerza que tiene el Ejecutivo en nuestro sistema de gobierno.

Básicamente las anteriores diferencias son las más importantes, pues en cada país que cuenta en su sistema jurídico con la figura del "Ombudsman", le han dado ciertas características según su forma de gobierno, que hace que en cada caso sea diferente en algunos detalles, así pues, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es una especie de "Ombudsman" que cuenta con funciones genéricas propias de la institución y con algunas otras específicas que si bien es cierto no las tiene el "Ombudsman", estas no la alejan del supuesto de considerarla como tal.

Estas pequeñas diferencias a las que me refiero, son por ejemplo, en cuanto a la estructura orgánica del "Ombudsman" y la Comisión, es decir en el último caso, esto obedece a la capacidad que hasta cierto punto tenga cada país para sufragar los gastos de un equipo de trabajo bastante amplio.

Otro ejemplo sería, que la Comisión cuenta con una facultad conciliatoria, que le permite resolver aun más rápido los asuntos que se le presentan -cuando el caso lo permite- sin tener que llegar necesariamente a una Recomendación.

"Artículo 117. Cuando una queja calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos no se refiera a violaciones a los derechos, a la vida o a la integridad física o síquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la misma podrá sujetarse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables" (4).

---

4. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Esta característica no fue encontrada como regla general en todos los países que adoptaron la institución.

Otra diferencia que pudiéramos encontrar consiste en que en la mayoría de los casos la figura del "Ombudsman" realiza sus funciones sin tener el apoyo o relación con otras instituciones similares en el mismo país, en cambio la Comisión Nacional a pesar de que abarca muchos aspectos en materia de derechos humanos, existen algunos en los cuales, como ya dijimos dará intervención a otras figuras similares al "Ombudsman" que por su naturaleza requieren de un trato especial, tal es el caso de asuntos agrarios o ecológicos, casos en los cuales deberá remitirlos a la Procuraduría Agraria y a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente respectivamente (artículo 22 y 24 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos). Aspecto que sin duda alguna permite que exista una verdadera correlación en el sistema de "Ombudsman" en México.

En este orden de ideas, vale la pena comentar, que además de la relación de las instituciones antes señaladas con la Comisión Nacional, también existe responsabilidad cuando éstas con sus actos u omisiones les sean imputadas como presuntas violaciones a los derechos humanos, en tal caso la Comisión deberá conocer del asunto.

Así pues, podríamos seguir mencionando otras pequeñas diferencias que existen entre la Comisión nacional y el "Ombudsman", pero que en ningún momento alegan la una del otro.

### III.3. Efectividad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Como una facultad importante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, figura la de emitir Recomendaciones respecto de los asuntos y quejas de su competencia.

Artículo 60. La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (5)

El término Recomendación, por sí mismo nos indica que no es obligatoria, es por decirlo así, una sugerencia, una propuesta, es decir no tiene fuerza coactiva de obligar a quien es dirigida, a su cumplimiento. Desde la propia Ley que regula el funcionamiento de la Comisión se indican las características de las Recomendaciones:

1. Públicas: es decir, que deben ser conocidas por todos, y esto sin duda provoca presión moral para que las autoridades o funcionarios a quienes son dirigidos, las acaten.
2. Autónomas: esta característica implica, que para ser obligatorias se requiere el reconocimiento y aceptación del destinatario de las mismas, es decir si no las aceptan simplemente no se cumplen, la misma palabra autonomía denota autodeterminación.
3. No vinculatorias: es decir se entiende que no sujetan o amarran a la autoridad o funcionario a su cumplimiento, pues si no las cumplen no hay forma jurídica que los obligue a hacerlo.

Ante estas consideraciones, podemos observar que la única fuerza que tienen las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es de carácter meramente moral, de acuerdo con la credibilidad que la institución tenga ante la sociedad.

Por otro lado, debe comentarse que las Recomendaciones y sugerencias de la Comisión deberán estar debidamente documentadas, además, en ellas se señalarán las medidas necesarias que conlleven a la restitución de los derechos afectados. Dichas Recomendaciones, si el caso lo permite, incluirán la reparación de los daños y perjuicios que pudieran haberse causado a los quejosos.

El momento, durante el proceso que se lleva ante la Comisión, en que se procede a la formulación del proyecto de Recomendación, es cuando se concluye la fase investigadora, pues en este momento, el Visitador General analiza los hechos, los argumentos y pruebas, además de los elementos de convicción y las diligencias practicadas, con el objeto de determinar la responsabilidad de las autoridades o servidores públicos involucrados. (art. 44 de la Ley de la Comisión).

El artículo 46 de la Ley que regula el funcionamiento de la Comisión, reitera la falta de coercitividad de las Recomendaciones al señalar que éstas no tendrán carácter imperativo para el destinatario, por lo que no podrán modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos que originaron la queja.

Ahora bien, si bien es cierto que las Recomendaciones no son obligatorias, esto no implica que la Comisión sea un organismo ineficiente pues su estancia depende tanto del apoyo del gobierno como de la sociedad, y debemos aceptar que la institución ha venido de menos a más, es decir que ha tenido una labor fructífera. El sólo hecho de darle un sustento jurídico en la Constitución Política, nos indica que su aceptación ha sido considerable, pues con esto no depende de ninguna otra autoridad, toda vez que no recibe indicaciones ni consignas, lo que demuestra la mejor señal de su eficacia.

Una vez que la Recomendación contenga los cinco elementos previstos por el artículo 133 del Reglamento Interno de la Comisión, y signada por el Presidente de la Comisión, ésta será notificada de inmediato a la autoridad o servidor público destinatario, con el objeto de que tome las medidas pertinentes para su cumplimiento.

Un aspecto importante a comentar, es que, emitida la recomendación y notificada a su destinatario, ésta se dará a conocer a la opinión pública llegando fácilmente a las fuentes de los medios de comunicación originando presión sobre las autoridades o funcionarios responsables, mismos que dispondrán de un término de 15 días hábiles para aceptarla o no.

De no aceptar la Recomendación, tal situación se hará del conocimiento de la opinión pública, la que sin duda alguna creará una mala impresión de la autoridad o funcionario involucrado. Este elemento de la publicidad de las Recomendaciones juega un papel decisivo en la eficacia y aceptación de la Comisión, por un lado permite dar a conocer a la sociedad los avances realizados, y por el otro presiona moralmente a las autoridades a aceptar y cumplir dichas Recomendaciones, ante la posibilidad de ver sus nombres en los medios de comunicación, situación políticamente no favorable.

En el supuesto de ser aceptada la Recomendación, el destinatario dispondrá de 15 días más, de los que tuvo para contestar sobre la aceptación de la misma, para demostrar su cumplimiento.

Puede darse el caso de una ampliación de término para dar cumplimiento a la Recomendación, cuando a criterio del destinatario el plazo de 15 días es insuficiente, en tal caso, deberá manifestarlo al Presidente de la Comisión, proponiendo una fecha límite para dicho cumplimiento.

Según el propio Reglamento Interno, (art. 138) cuando la autoridad o servidor público destinatario, han aceptado la Recomendación, asúmen el compromiso de darle un total cumplimiento, sin embargo, considero que esta apreciación es muy subjetiva, toda vez que el destinatario puede, por cualquier motivo, dejar de cumplirla, sin que se le pueda obligar a hacerlo.

Vale la pena reiterar, que conforme a lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley de la Comisión, las Recomendaciones y sugerencias emitidas por la institución, no son recurribles, en virtud de que no reúnen las características de una sentencia o un laudo, que les diera esa posibilidad.

Sin embargo, el artículo 158 del Reglamento Interno, pudiera contener una pequeña excepción, pues señala que procede el recurso de impugnación ante la Comisión Nacional, (fracción II) por el contenido de una Recomendación dictada por una Comisión Estatal de Derechos Humanos, cuando a juicio del quejoso ésta no pretenda reparar debidamente la violación denunciada, así pues, considero que las Recomendaciones no son irrecorribles, pues esto último implica que no

pueden ser atacadas por ningún recurso, y el artículo en comento habla de un recurso de impugnación. En todo caso debemos entender que las únicas Recomendaciones irrecurribles son las emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no así las emitidas por las comisiones estatales, situación que pudiera ser cuestionable.

Por otro lado, hay que comentar que después de expedida la Recomendación, la función de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que ésta sea cumplida total y cabalmente. En este orden de ideas, la fuerza política que caracteriza a la Comisión ha permitido que diversas de sus Recomendaciones ya se hayan cumplido.

Una forma de observar la efectividad de las Recomendaciones emitidas por la Comisión, es precisamente comentando su primer Informe Anual que va de mayo de 1992 a mayo del año en curso.

En este informe, se menciona que fueron enviadas durante el período señalado, 260 Recomendaciones de las cuales sólo 49 están totalmente cumplidas y hay 186 parcialmente cumplidas, es decir es elevado el número de Recomendaciones pendientes. Existen además 2 Recomendaciones no aceptadas; 3 aceptadas, sin pruebas de cumplimiento; 18 en tiempo para ser contestadas; y 1 con cumplimiento insatisfactorio.

Ahora bien, esta evaluación corresponde -como ya señalamos- al período mayo 1992 - mayo 1993, por lo tanto la evaluación de la efectividad de las Recomendaciones no es completa, pues son tres los años de labores de la Comisión, durante los cuales se han emitido 529 Recomendaciones (6) de las cuales se han cumplido un 40% aproximadamente, y el restante 60% se distribuye de acuerdo a la siguiente clasificación: (7)

- Recomendaciones no aceptadas.	9
- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	221
- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial.	297
- Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento.	3
- Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio.	2
- Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento.	6
- Recomendaciones en tiempo de ser contestadas	18
- Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares.	0

6. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual. Mayo 1992-Mayo 1993.
7. Artículo 139. Reglamento Interno de la Comisión.

Habiendo hecho estas consideraciones podemos observar que si bien es cierto que existe un número considerable de Recomendaciones no cumplidas, ésto no implica que no se van a cumplir sino que se encuentran en etapas previas a ese fin, por lo tanto dichas Recomendaciones pueden ser consideradas como políticamente efectivas.

Ahora bien, el incumplimiento de Recomendaciones puede atribuirse, no precisamente a la falta de capacidad de la Comisión Nacional, sino a otros factores como son la falta de apoyo de las autoridades o funcionarios públicos involucrados en asuntos relacionados con violaciones de derechos humanos; el alto índice de burocratismo que impera en las instituciones gubernamentales; la falta de voluntad política de los destinatarios; y el rechazo que ha tenido en algunos estados de la República.

Realmente estas consideraciones no pueden llevarnos a la afirmación de que las Recomendaciones de la Comisión sean inútiles, pues el problema no radica en la institución, sino en toda la Administración Pública.

Otro ejemplo claro de incumplimiento de Recomendaciones, atribuible a factores fuera del alcance de la Comisión, son aquellas en las cuales se requiere para su total cumplimiento de la ejecución de órdenes de aprehensión, lo que nos muestra la apatía y falta de interés por parte de jueces y corporaciones policíacas, en este caso es difícil el actuar del "Ombudsman" mexicano.

Finalmente, podemos concluir que la efectividad de las Recomendaciones se va a dar en la medida en que el Ejecutivo Federal, la opinión pública y la sociedad en general sigan apoyando y confiando en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como una verdadera Institución del "Ombudsman" en México.

**CAPITULO IV**  
**PANORAMICA COMPARATIVA DE OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES**  
**EN EL ESTADO MEXICANO.**

En el presente capítulo haremos referencia a otras instituciones que dentro de nuestro sistema, reúnen algunas características similares a la figura del "Ombudsman", sin llegar a equipararse completamente a este último.

Cada una de estas instituciones es diferente en cuanto a su creación, dependencia, naturaleza jurídica, estructura, etc., pero coinciden en algo que es muy importante, velar por los intereses de la sociedad, según sus respectivas competencias.

Básicamente lo que nos interesa de estas figuras, son los aspectos a partir de los cuales podremos considerarlas como "Ombudsman", veremos cual ha sido su eficacia y aceptación en la sociedad.

En primer término hablaremos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano de colaboración ciudadana de carácter autónomo. Posteriormente nos referiremos a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal institución integrante de la administración centralizada del Departamento del Distrito Federal con facultades ejecutivas y de decisión.

También comentaremos algo acerca del llamado "Ombudsman" universitario, es decir la Defensoría de los Derechos Universitarios, como un órgano independiente cuya finalidad esencial es recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de miembros del personal académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por otro lado, mencionaremos a las Procuradurías Federal del Consumidor y Social del Distrito Federal, en el primer caso hablamos de un organismo descentralizado de servicio social y con funciones de autoridad administrativa, protectora de la clase consumidora; en el segundo caso, se trata de una institución creada por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, concebida como un medio de control de la administración pública de dicho Departamento.

En el punto 6 de este capítulo mencionaremos a otras instituciones que aun cuando no tienen mucha importancia presentan algunas características similares al "Ombudsman".

Finalmente abundaremos sobre dos instituciones de reciente creación, que dentro de nuestro sistema jurídico tienen características de "Ombudsman" especializados en una determinada materia. Por un lado tenemos a la Procuraduría Agraria, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con funciones de servicio social y defensa jurídica de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios,

etc., y por otro lado existe la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con características de "Ombudsman" especializado en asuntos estrictamente ecológicos.

Como veremos a lo largo de este capítulo cada una de estas instituciones está especializada según la materia que tratan o el territorio sobre el cual tienen competencia.

#### IV. 1.A. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de colaboración ciudadana, cuyo fundamento jurídico de creación se encuentra en el artículo 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tiene como función primordial el ejercer facultades legislativas, cuyo fin es la emisión de bandos, ordenanzas y reglamentos sobre las materias específicas que la propia Constitución le encomienda.

"Art. 73. El Congreso tiene facultad:

VII. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las siguientes bases:

3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos, según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal..."

Como podemos observar, la Asamblea de Representantes es creada a raíz de las atribuciones que tiene el Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

De entre las facultades que tiene la Asamblea de Representantes, la contenida en el inciso F de la base 3a., es la que se pudiera considerar como característica del "Ombudsman", al señalar:

"Son facultades de la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal las siguientes:

f) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestión ciudadana".

En este sentido, las quejas, que pueda recibir la Asamblea de Representantes, respecto de las materias de su competencia, las debe canalizar a través de su función de gestión con el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Asimismo, si la inconformidad afecta al interés general o a un sector amplio de la sociedad del Distrito Federal el asunto es sometido a acuerdo de la propia Asamblea, con el objeto de determinar si formula recomendación o sugerencia. (1)

1. Procuraduría Social del Distrito Federal. Folleto de Información. Colima 161. D.F. México.

Ahora bien, la facultad de atender peticiones y quejas que se concede a la Asamblea de Representantes, no la puede ejercitar de igual manera que el "Ombudsman", toda vez, que la primera no tiene la facultad de realizar investigaciones para solicitar información y documentación que le sirva de sustento para emitir su recomendación.

El artículo 80. segundo párrafo de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes, señala que por acuerdo de ésta, se podrán dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes, con el objeto de proteger los intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal. Es decir, existe la facultad de emitir recomendaciones, pero sin embargo, no cuenta con la naturaleza jurídica ni con la infraestructura administrativa para actuar como un verdadero "Ombudsman".

En realidad, la Asamblea de Representantes realiza actividades de apoyo a la ciudadanía, a través de sus funciones de gestoría, circunscribiéndose exclusivamente al territorio del Distrito Federal.

Las recomendaciones emitidas por la Asamblea, versan sobre problemas generales que afectan a la comunidad, y tienen como finalidad satisfacer los derechos e intereses de sus representados. Por lo tanto, aún cuando no cuenta con la infraestructura, organización y funciones propias de un "Ombudsman" la Asamblea realiza algunas de sus labores para brindar una mejor atención y respecto de los servicios que realiza el gobierno del Departamento del Distrito Federal en favor de los intereses y derechos de los habitantes del Distrito Federal.

Al tener la Asamblea de Representantes a su cargo, la elaboración de reglamentos, la vigilancia y la gestoría de actividades vinculadas con la seguridad pública en el Distrito Federal y, a raíz de la reciente creación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de junio de 1993), podría coadyuvar, en la protección de los derechos humanos, toda vez que hablar de seguridad pública implica hablar del conjunto de normas, instrumentos y medios encaminados a la protección de las personas que son el continente de los derechos humanos. Por lo tanto, al ser la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, una autoridad administrativa, es posible que la Asamblea de Representantes a través de su gestoría ciudadana, formule peticiones a dicha Comisión, cuando tenga conocimiento de violaciones a los derechos humanos.

"Por ello, es menester que en las jornadas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se debatan las causas y medidas que deban implementarse para perfeccionar el marco jurídico y lograr que exista una estricta adecuación de la

actividad de las instituciones encargadas de la seguridad pública con los procedimientos, límites, derechos y prerrogativas que integran los derechos humanos" (2)

Podemos concluir pues, que la Asamblea de Representantes no es un "Ombudsman" pero comparte la facultad de emitir recomendaciones sin tener los elementos y la estructura orgánica para realizarlos como el primero.

#### IV.2.A. Contraloría General del Departamento del Distrito Federal.

La Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, es un órgano que forma parte de la propia administración centralizada del Departamento del Distrito Federal y está jerárquicamente subordinada al Jefe del mismo. La Contraloría está dotada de facultades ejecutivas y de decisión, y ejerce funciones de vigilancia y control del cumplimiento por parte de las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales adscritos al sector del Departamento del Distrito Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia de planeación, programación, presupuestación, información, estadística, contabilidad, patrimonio, fondos, etc. de propiedad o al cuidado del Departamento. (3)

El fundamento jurídico que da vida a dicha Contraloría, lo encontramos en el artículo 3o. fracción IX de la Ley Orgánica y artículo 9o. del Reglamento Interior, ambos ordenamientos del Departamento del Distrito Federal.

Al igual que la Asamblea de Representantes, la Contraloría General del Departamento, recibe quejas de inconformidades de los particulares, pero la finalidad con que actúan es diferente, en la medida que la ley les atribuye facultades diferentes. En cuanto a la Contraloría General, sus atribuciones se dirigen al conocimiento específico de transgresiones a derechos o incumplimientos de las obligaciones derivadas de acuerdos, convenios o contratos celebrados entre las dependencias del Departamento del Distrito Federal y los particulares. (artículo 9o. fracción XIV del Reglamento Interior)

Al comparar esta función de la Contraloría General con el "Ombudsman" vale la pena recordar, que en el capítulo I de este trabajo, nos referimos al "Ombudsman" para asuntos civiles, el cual se va a

2. Ramón Sosa Montes, miembro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. "Consideraciones sobre los Derechos Humanos". Revista de Análisis y Actualidad Jurídica. Acta, año 1, 1990. p.20
3. Reglamento Interno del Departamento del Distrito Federal artículo 9o.

encargar de actos en los cuales la autoridad y los particulares se encuentran en un plano de igualdad, esto es, son relaciones de coordinación, y no de supra o subordinación como en los otros tipos de "Ombudsman" que también comentamos.

Ahora bien, en cuanto a la facultad de la Contraloría para emitir recomendaciones, diremos que éstas tienen su origen en las auditorías, exámenes y supervisiones que realiza en las diferentes áreas administrativas que conforman el Departamento del Distrito Federal. De alguna forma, este último podría equipararse a la investigación que realiza el "Ombudsman" para después emitir su resolución o recomendación final.

Sin embargo, las recomendaciones de la Contraloría cuentan con una característica que es esencial para diferenciarlas respecto de las emitidas por el "Ombudsman", es decir, en el primer caso son imperativas, y obligatorias, existiendo la posibilidad de hacerlas valer jurídicamente. De tal forma que el único rasgo que asemeja a la Contraloría con el "Ombudsman" es la facultad para emitir recomendaciones.

Es conveniente señalar, que la fracción XV del mismo artículo 9o. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, comprende una de las finalidades del "Ombudsman" respecto de la protección de los derechos de los gobernados frente a la autoridad. En este caso, se dice que la Contraloría está facultada para constituir las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones correspondientes cuando incurran en responsabilidad los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, es decir, al final de cuentas la función del "Ombudsman" y de la Contraloría es la protección de los intereses del particular, aún cuando los medios y los efectos de funcionamiento de una y otra institución sean diferentes.

#### IV.3.A. Defensoría de los Derechos Universitarios.

La Defensoría de los Derechos Universitarios, es una institución que se creó el 29 de mayo de 1985, mediante Estatuto aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Es un órgano democrático de carácter independiente, cuya finalidad esencial es recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de nuestra máxima casa de estudios por afectación de los derechos conferidos por la legislación universitaria. (4)

Este "Ombudsman" universitario opera con un defensor y dos adjuntos, y tuvo sus orígenes en la creatividad del entonces Rector Jorge Carpizo McGregor, quien presentó ante el Congreso Universitario en mayo de 1985 el proyecto legislativo correspondiente. (5)

4. Venegas Álvarez., op. cit. p. 112

5. Ibid. p. 113.

Los ordenamientos jurídicos que regulan el funcionamiento de la Defensoría de los derechos universitarios, son por un lado su Estatuto expedido en mayo de 1985 y por otro su reglamento en vigor desde el 12 de agosto de 1986.

La primera semejanza que encontramos entre el defensor de los derechos universitarios y el "Ombudsman" es que en ambos casos, no es compatible con ningún otro cargo.

Otra semejanza que encontramos entre el "Ombudsman" universitario y en este caso la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es que en ambos casos el período de ejercicio de sus titulares es de cuatro años con la posibilidad de reelección por un segundo período más, quizás ésto se deba a que ambas instituciones fueron iniciativas del doctor Jorge Carpizo.

En cuanto a la competencia, se señala que el defensor universitario puede conocer de denuncias formuladas mediante los medios de comunicación o bien se puede acudir directamente en reclamación por actos que infringan los derechos universitarios individuales, cuando sean irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o bien las solicitudes formuladas no hayan tenido respuesta en un plazo procedente. (6)

Al igual que el "Ombudsman" clásico, la Defensoría también tiene límites en su actuación, por ejemplo, tratándose de afectaciones a derechos laborales de carácter colectivo; de afectaciones a derechos de naturaleza laboral, por existir vías jurídicas especializadas o bien de evaluaciones académicas, Comisiones Dictaminadoras o Consejos Técnicos o Internos. (7)

El procedimiento que se sigue ante la Defensoría de los Derechos Universitarios, es similar al que se lleva ante el "Ombudsman" clásico. Una vez que son recabadas las pruebas y realizada la investigación correspondiente, el defensor está ya en posibilidad de proponer su recomendación.

Como último rasgo de "Ombudsman", la Defensoría tiene que rendir un informe anual de actuación, ante el Rector de la Universidad y ante el Consejo Universitario, aunque vale mencionar que a diferencia de los informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en los de la Defensoría se deben omitir nombres tanto de los quejosos como de las autoridades. (8)

---

6. Armienta, Calderón. op. cit. p.91

7. Art. 13 Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

8. Armenta, Calderón. op. cit. p.92

#### IV. 4.A. Procuraduría Federal del Consumidor.

Otra de las instituciones que dentro de nuestro sistema jurídico presenta rasgos de "Ombudsman", es la Procuraduría Federal del Consumidor. Esta Procuraduría fue creada en 1975 y ahora está regulada en la Ley Federal de Protección al Consumidor, en cuyo artículo 20 señala que se trata de un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene, desde el punto de vista administrativo las mismas características de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La diferencia entre uno y otro organismo radica en la función genérica, que en el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor consiste en promover y proteger los derechos de los individuos que tengan características de consumidores, es decir, si no reúnen esta condición, no serán sujetos de protección de la Procuraduría, por lo tanto la materia está bien definida. Además, la Procuraduría deberá procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Para efectos de Ley Federal de Protección al Consumidor se entiende como consumidor a "la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final los bienes productos o servicios" (artículo 2o. fracción I).

De esta manera podemos entender que el ámbito de competencia de la Procuraduría está relacionado con el comercio, las industrias y los servicios, exceptuando los servicios que se presten como resultado de una relación o contrato de trabajo, los de las instituciones y organizaciones cuya vigilancia está a cargo de la Comisión Nacional Bancaria, de Valores o de Seguros y Fianzas (artículo 5o. de la Ley).

Del análisis al artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que establece las atribuciones de la Procuraduría, las siguientes podrían contener rasgos de "Ombudsman":

Promover y proteger los derechos del consumidor; procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en la Ley; denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su competencia, y ante las autoridades competentes, los actos constitutivos de violaciones administrativas que afectan los intereses de los consumidores; incitar a las autoridades competentes a tomar medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o editar acciones que violen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar esa incitación.

"Esto último entraña un mecanismo para la publicidad de las excitativas, equiparable a la figura de la recomendación" (9)

No obstante lo anterior el carácter de autoridad administrativa que tiene la Procuraduría le resta toda posibilidad de equipararse a la figura del "Ombudsman", en virtud de que la Ley le confiere la facultad de hacer valer sus resoluciones mediante el uso de la fuerza pública, es decir más que recomendaciones lo que emite son laudos que tienen aparejada ejecución obligatoria.

Por lo tanto, las funciones que tiene la Procuraduría y que la podrían equiparar a lo del "Ombudsman", incluso la de actuar como conciliador o árbitro en los asuntos de su competencia, se rompe por su carácter de autoridad y la coactividad de sus resoluciones, a más de que estas últimas admiten los recursos normales de toda resolución, situación que ni con mucho encontramos en la figura clásica del "Ombudsman".

#### IV. 5.A. Procuraduría Social del Distrito Federal.

Fundamentándose en los antecedentes de la figura del "Ombudsman" que surgió en Suecia en el año de 1809, y debido a las condiciones socio-políticas que imperaban en la Ciudad de México, surge mediante acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de enero de 1989, una institución denominada Procuraduría Social del Distrito Federal, defensora de los capitalinos contra las arbitrariedades del Gobierno del Distrito Federal.

La Procuraduría Social surgió como respuesta a las innumerables quejas que se habían iniciado contra los funcionarios públicos del Departamento del Distrito Federal. Esta Procuraduría Social es casi tan socorrida por la sociedad capitalina, como es la Procuraduría Federal del Consumidor, es concebida como un medio de control de la administración pública del Departamento.

"Artículo 10. Se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, adscrita directamente a la Jefatura del propio Departamento, como una instancia accesible a los particulares, que tendrá por objeto coadyuvar a que los actos de autoridad y la prestación de los servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad". (10)

El fundamento jurídico que regula la existencia y funcionamiento de la Procuraduría Social, lo encontramos en la Ley Orgánica y Reglamento Interior, ambos ordenamientos del Departamento del Distrito Federal, así como en su Acuerdo de creación anteriormente mencionado.

10. Acuerdo por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. 25 de enero de 1989.

De conformidad con el artículo 4o. del acuerdo que la crea, corresponde a la Procuraduría Social recibir quejas e inconformidades sobre actos u omisiones e irregularidades de las autoridades administrativas o en la prestación de servicios públicos del Departamento del Distrito Federal y de sus entidades sectorizadas, que presentan los particulares; transmitir las quejas e inconformidades recibidas a las áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal; turnar a la Contraloría General del Departamento las quejas o denuncias que sean de su conocimiento que impliquen responsabilidad de los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; realizar investigaciones respecto de las quejas que le sean presentadas; emitir recomendaciones que tengan como fin conciliar las diferencias entre autoridades o prestadores de servicios del Departamento y los particulares, respecto de las quejas que éstos últimos presenten; formular sugerencias y recomendaciones, fundadas y motivadas a las áreas, unidades y órganos desconcentrados del propio Departamento, así como a sus entidades sectorizadas respecto de las quejas que conozca o investigue, así como con el propósito de simplificar procedimientos, regular o desregular actividades, mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficiencia de los servidores públicos; y presentar ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal informes periódicos sobre su actuación y asuntos atendidos de sus investigaciones y de sus recomendaciones formuladas. Dichos informes se publicarán en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Del análisis efectuado al Acuerdo que crea a la Procuraduría Social, se desprenden las siguientes consideraciones:

- I. Cuenta con autonomía funcional, toda vez que no se encuentra sujeta a ninguna relación de jerarquía o de dependencia (salvo la del Jefe del Departamento del Distrito Federal), hacia los órganos de la administración pública ante las que va a intervenir (artículo 2o.);
- II. Las sugerencias que envía a las unidades administrativas, lo hace basándose en el principio de colaboración y coordinación voluntaria de éstas (artículo 4o. fracción III);
- III. Las quejas e inconformidades que son presentadas ante la Procuraduría Social se hacen sin formalidades, pueden ser en forma verbal o escrita, por individuos o grupos sociales, sin importar su filiación política, credo religioso o condición económica; características propias de un "Ombudsman" (artículos 5o. y 6o.);
- IV. En cuanto a su facultad de investigación, la Procuraduría Social puede presentarse ante las autoridades administrativas que se encuentran bajo su jurisdicción para recabar la información y documentación que a su juicio sean necesarias para la mejor atención de las quejas que se le presenten. (artículos 4o. fracción V, y 15);

- V. Al igual que el "Ombudsman" la Procuraduría Social tiene la facultad de solicitar a las autoridades administrativas, toda la información necesaria para la debida atención de las quejas que le sean presentadas, y estas autoridades están obligadas a proporcionar dicha información. En caso negativo, la Procuraduría puede acudir ante el superior jerárquico de la autoridad de que se trate para señalarle tal situación (artículo 16 y 17)
- VI. Al igual que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Social dentro de su competencia tiene límites de actuación, por un lado desde el punto de vista territorial no puede ir más allá de los límites del Distrito Federal; y desde el punto de vista de la materia que trata, no puede intervenir en disputas electorales; además, deberá abstenerse de conocer de asuntos relacionados con la seguridad del Estado, asuntos de carácter político o sujetos a juicio, cuando los actos motivo de la queja tengan una antigüedad mayor a seis meses a la fecha de presentación de la misma, o bien cuando los actos denunciados los hubiere realizado el Departamento del Distrito Federal en una posición no de autoridad, sino en sus relaciones de coordinación con los particulares casos, éstos últimos competencia de la Contraloría General del propio Departamento (artículos 1o., 9o. y 10.)
- VII. La Procuraduría Social como órgano de la administración pública centralizada del Departamento del Distrito Federal, carece de facultades ejecutivas y de decisión y su intervención se circunscribe a defender a los ciudadanos en asuntos relacionados con actos u omisiones de la autoridad y a la prestación de servicios públicos que atentan contra sus intereses, y las recomendaciones que emite son concretas al caso y no tiene poder coactivo, con la única finalidad de sugerir o recomendar a la autoridad involucrada, la modificación de sus procedimientos para hacer eficiente su función. (artículo 4o. fracciones VI y VII)
- VIII. Finalmente, en cuanto a las consideraciones sobre la Procuraduría Social, hay que comentar que dentro de sus funciones tiene la de presentar ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal informes periódicos de su actuación, y de publicar las Recomendaciones emitidas, lo que le da una gran fuerza moral. (artículo 4o. fracción VIII).

Podemos concluir, que de las instituciones hasta ahora analizadas en este capítulo, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal es la que mas similitud tiene con la figura clásica del "Ombudsman".

#### IV.6.A. Referencia a otras instituciones existentes con características similares.

En este apartado, nos limitaremos a mencionar a otras instituciones que existieron y que existen, así como de nueva creación que tienen características similares al "Ombudsman", dentro del sistema jurídico mexicano.

En primer término mencionaremos que el día 3 de enero de 1979, se crea en el Estado de Nuevo León, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos; para 1847 en San Luis Potosí, Ponciano Arriaga promueve la creación de la Ley de Procuraduría de Pobres.

Para el 21 de noviembre de 1983 y mediante acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima se funda la Procuraduría de Vecinos, la cual se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado, de fecha 8 de diciembre de 1984; en septiembre de 1986, en el Estado de Oaxaca se establece la Procuraduría de la Defensa del Indígena, cuyo objetivo, como su nombre lo indica es velar por la protección de los intereses de los indígenas que habitan ese estado; en Guerrero para abril de 1987 se crea la Procuraduría Social de la Montaña; el 14 de agosto de 1988 se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, a la cual nos referimos como la primera institución que dentro de nuestro sistema jurídico presentó características similares al "Ombudsman"; mediante decreto del Ayuntamiento de Querétaro, se crea el 22 de diciembre de 1988 la Defensoría de los Derechos de Vecinos; en abril de 1989, se establece en el estado de Morelos la Comisión de Derechos Humanos.

Así, podríamos mencionar algunas otras instituciones similares, incluso de nueva creación, como lo es la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuya finalidad es la protección de los intereses de los gobernados.

#### IV. Procuraduría Agraria.

La creación de la Procuraduría Agraria, como un modelo de "Ombudsman" campesino, se deriva del Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, artículo constitucional que por muchos años se mantuvo prácticamente intocable pero que en la administración del Presidente Carlos Salinas fue reformado pese a las críticas y posiciones adversas al respecto.

Así, producto de esta reforma constitucional, la fracción XIX del artículo 27, en su parte final dispone:

"La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria..."

De esta manera, el 26 de febrero de 1992, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Agraria, misma que contempló la figura de la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 134)

Las funciones de la Procuraduría Social son de servicio social, en beneficio de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas. La intervención de esta Procuraduría Agraria se puede dar a petición de parte o bien de oficio, lo que le acerca a la figura del "Ombudsman".

El artículo 136 de la Ley Agraria, establece en sus diez fracciones, cuáles son las atribuciones de la Procuraduría Agraria, entre las cuales tenemos la de asesorar sobre consultas jurídicas planteadas por las personas mencionadas anteriormente; actuar como conciliadora en controversias suscitadas entre sus representados, respecto de la normatividad agraria; denunciar ante la autoridad competente la violación de leyes agrarias e incitar a las autoridades agrarias a la realización de acciones y emitir las recomendaciones que considere necesarias; proponer acciones encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica del campo; denunciar el incumplimiento de las obligaciones de funcionarios agrarios y empleados de la administración de justicia agraria; realizar acciones de inspección y vigilancia con el auxilio de autoridades locales, en pro de los derechos de sus representados; investigar y denunciar lo relativo a prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones no permitidas por la ley de la materia; asesorar y representar a las personas señaladas en sus trámites y gestiones de regularización y titulación de derechos agrarios ante las autoridades correspondientes; y denunciar ante el Ministerio Público o ante autoridades competentes los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o infracciones o faltas administrativas en materia agraria, así como atender denuncias presentadas por el comité de vigilancia ante el comisariado ejidal.

Una simple leída a las anteriores atribuciones, nos llevan a pensar, que efectivamente la Procuraduría Agraria reúne los requisitos para ser considerada como un "Ombudsman" campesino, consideración que se hace más fuerte en el Reglamento Interior de la Procuraduría, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de marzo de 1992, (el cual, fue abrogado después de un año, el 30 de marzo de 1993) el actual Reglamento en su artículo 4o., establece que además de las facultades establecidas en el artículo 136 de la Ley Agraria, la Procuraduría tendrá, entre otras, las siguientes:

- V. Recibir, investigar y en su caso canalizar a las autoridades competentes, las quejas y denuncias interpuestas...
- VI. Emitir recomendaciones a las autoridades por incumplimiento de sus obligaciones, obstaculización de los trámites realizados por los campesinos o desestimación sin fundamento de sus peticiones.

VII. Hacer del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o del superior jerárquico correspondiente, las irregularidades en que incurran los funcionarios agrarios y demás servidores públicos de la administración de justicia agraria, para que intervengan en los términos de la ley, o en su defecto remitan el asunto ante la autoridad que resulta competente."

Así pues, las facultades de la Procuraduría para investigar asuntos de carácter jurídico en materia agraria, en los que se ven involucrados funcionarios públicos; la emisión de recomendaciones por negligencia o infundada desestimación de peticiones; y de reporte de faltas e irregularidades a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o al superior jerárquico, conforman lo que hemos denominado un "Ombudsman" campesino.(11)

Por otro lado, vale comentar que la Procuraduría, además de las facultades ya señaladas, comparte con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, algunas características, como son la posibilidad de solicitar información y documentación a las autoridades administrativas, que sean necesarias para resolver los asuntos que le sean presentados; (artículo 5o. del Reglamento); la figura del Visitador (artículo 7o.), la presentación del informe anual de funciones (artículo 9o. fracción XII); además, mantiene una relación directa con dicha Comisión, pues el artículo 22 del Reglamento Interno de esta última institución, señala que cuando reciba una queja relacionada con violaciones a los derechos humanos en materia agraria, competencia de la Procuraduría Agraria, deberá de remitir inmediatamente el asunto a ésta para que se le dé el trámite correspondiente. Y así podríamos mencionar otras características de la Procuraduría Agraria que son similares a las del "Ombudsman".

No obstante las facultades antes mencionadas, el artículo 12, fracción V del Reglamento Interior abrogado y el artículo 11, fracción III del Reglamento vigente, dieron a las recomendaciones un elemento coactivo, al establecer como atribución del Subprocurador General, preparar las recomendaciones a formular a las autoridades (facultad del Visitador en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos), cometerlas a consideración del Procurador y atender su seguimiento. El elemento obligatorio de estas recomendaciones, lo encontramos, cuando dichos ordenamientos señalan que previa instrucción del Procurador, el Subprocurador podrá presentar las denuncias correspondientes de las responsabilidades en que incurran los destinatarios de esas resoluciones, es decir la autoridad o servidor público involucrado, ante la posibilidad de la denuncia por parte de la Procuraduría se ve presionado a cumplir la Recomendación. Los artículos en comento dan cierto carácter vinculatorio a las Recomendaciones, reforzando la calidad moral de la propia institución.

Ahora bien, a pesar de este aspecto vinculatorio de las Recomendaciones, vale la pena comentar que la Procuraduría Agraria si tiene elementos suficientes para considerarla como una Institución que surgiera como consecuencia de la figura del "Ombudsman", especializada en asuntos de una clase social que en México siempre ha sido o se ha visto desprotegida y oprimida.

#### IV. 2.B. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Sin duda alguna, otra de las Instituciones que en el sistema jurídico Mexicano representan a la figura del "Ombudsman", es precisamente la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

Esta Procuraduría, se especializa en asuntos relacionados con la materia ecológica, surge como consecuencia de la acción popular prevista, primero, en la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 y después en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de enero de 1988. Esta Ley General actualmente vigente, cuya aplicación quedó bajo la vigilancia de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ahora Secretaría de Desarrollo Social establece en el capítulo VII del Título sexto, lo relativo a la denuncia popular, como una posibilidad que tienen los que sufran daños o perjuicios de carácter ecológico, de acudir ante la autoridad competente a solicitar un dictámen técnico sobre el daño o perjuicio, mismo que podrán utilizar como prueba en caso de juicio.

Ante el tema de la denuncia o acción popular, se hizo necesaria la creación de una institución especializada en la protección de los derechos ecológicos. La historia para la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se dió de la siguiente manera:

Con fecha 25 de mayo de 1992, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Mediante este decreto, desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, pasando la mayor parte de sus facultades a la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Social, especialmente las relacionadas con el tema ecológico.

Posteriormente, el día 4 de junio de 1992 se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, mismo que en su artículo 2o., establece los órganos desconcentrados que estarán subordinados a dicha Secretaría y que servirán para el mejor desempeño de sus funciones, entre ellos se nombra a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cuyas facultades quedaron

previstas en el artículo 38 del propio Reglamento, entre ellas, la de ser promotora de la participación ciudadana en la formulación y aplicación de la política ecológica, así como en acciones de información, difusión, y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental; recibir, investigar y atender, y en su caso canalizar, ante las autoridades competentes las quejas y denuncias administrativas por el incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos; expedir Recomendaciones o resoluciones tanto a las autoridades como a los particulares, para controlar la debida aplicación de la normatividad ambiental y vigilar su observancia, además de dar seguimiento a dichas recomendaciones y resoluciones; asesorar a la población en asuntos de protección y defensa del ambiente, entre otras atribuciones.

Más adelante, el 17 de julio de 1992 es publicado en el Diario Oficial, el Acuerdo del Secretario de Desarrollo Social, mediante el cual se regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología (otro órgano desconcentrado de la propia Secretaría) y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. La finalidad de dicho acuerdo, es organizar a estas instituciones desconcentradas, para el mejor desempeño de las atribuciones que dentro del campo de la ecología y la protección al ambiente tienen conferidas, conforme a sus respectivas competencias.

No debemos omitir comentar que la institución que nos ocupa tiene además de las funciones ya señaladas, la de realizar auditorías ambientales y peritajes a empresas o entidades públicas o privadas de jurisdicción federal a efecto de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables; denunciar ante el Ministerio Público Federal, los actos, omisiones o hechos ilícitos que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger el equilibrio ecológico y el ambiente; así como presentar ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o ante el superior jerárquico correspondiente las irregularidades de servidores públicos federales que atenten contra la protección del ambiente.

Las disposiciones contenidas en los instrumentos jurídicos antes mencionados, permiten observar una doble función de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por un lado como autoridad, y por otro, como un "Ombudsman" ecológico. Es decir, en su primera faceta lo dispuesto por el artículo 38, fracciones VI, X y XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, le faculta a la institución a expedir resoluciones para controlar la debida aplicación de la normatividad ambiental, inspeccionar su cumplimiento; así como imponer medidas de seguridad y sanciones en los asuntos de su competencia, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Esto último sin duda alguna la coloca en una posición de autoridad administrativa con la facultad de "imperium".

Ahora, como "Ombudsman" especializado en materia ecológica, el mismo artículo 38, en sus fracciones III, IV, VI, VII y VIII, faculta a la

Procuraduría para actuar como gestor, árbitro, asesor y conciliador, sin ser autoridad, por lo tanto en el desempeño de estas atribuciones recibe e investiga las quejas que le son presentadas.

De estas consideraciones podemos hacer la diferencia entre organismos con facultades para hacer valer sus resoluciones, como son los órganos jurisdiccionales, y los organismos que auxilian a dichos órganos a desempeñar su función ayudando a los gobernados a defender sus derechos sin llegar a un juicio, que a todas luces es lo que más les preocupa en un asunto de tipo jurídico.

En el caso concreto, lo que nos interesa de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, es su faceta de organismo auxiliar, como defensor de la conservación del ambiente, mediante la conciliación entre los particulares y de éstos con las autoridades, así como mediante la expedición de recomendaciones.

Al igual que ante el "Ombudsman", el procedimiento que se sigue ante la Procuraduría se inicia de oficio o a través de una queja, posteriormente se inicia una investigación, la cual concluida, se resolverá el asunto, y si procede se emitirá la recomendación correspondiente.

De lo anterior, se deduce que los asuntos competencia de este órgano desconcentrado, pueden resolverse vía conciliación entre las partes involucradas, o mediante una recomendación con características de sugerencia, advertencia o recordatorio, cuya única fuerza radica en la publicidad que de ellas se haga, para presionar al destinatario de la misma a su cumplimiento voluntario.

Cabe señalar que la función de autoridad de la Procuraduría, en este caso no es contraria a la de "Ombudsman" en virtud de que ambas posiciones están bien definidas, lo que coloca a la institución en una posición importante.

Es preciso señalar que, aún cuando la Procuraduría Federal es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, esto no debe ser un obstáculo para reconocer sus avances y eficacia en materia ecológica, pues tenemos los antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que originalmente fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

A propósito de este antecedente, al igual que la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, también mantiene en cuanto a su actuación, relación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Lo anterior, se conforma en los artículos 24 y 25 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional, que prevén que cuando ésta última reciba una queja en materia ecológica la debe remitir sin demora a la Procuraduría, no debiendo admitir la instancia ni atender el asunto,

además, disponen que ese organismo descentralizado conocerá en segunda instancia de quejas en materia ecológica en los siguientes casos:

- I. Por deficiencias, errores u omisiones en que puede incurrir la Procuraduría Federal en el tratamiento de un asunto o por el contrario de la recomendación que haya emitido, y
- II. Que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría y la recomendación que hubiere pronunciado no haya sido debidamente cumplida por la autoridad a la que le fue girada.

Por otro lado, tratándose de los actos en los cuales la Procuraduría actúa como autoridad, pueden ser objeto de queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De todas estas consideraciones, podemos concluir que de las instituciones señaladas en este capítulo, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es la que más se acerca, después de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a la figura del "Ombudsman", pues reúne las características más importantes de esta institución.

Sin embargo, sería recomendable que se le diera el rango constitucional, a efecto de que sus funciones las realice con mayor eficacia, pues, al no depender de la Secretaría de Desarrollo Social, se encontraría en una posición de neutralidad política, con una acción independiente de la actuación gubernamental; de acceso directo al gobernado; etc. A más, de que la materia ecológica más que estar de moda es una situación que reclama protección inmediata con miras a un futuro no muy lejano, en el cual tendremos que competir con países de la talla de Estados Unidos y Canadá en un Tratado de Libre Comercio, en el que estos países cuidan entre otras cosas el aspecto ecológico.

El hecho de darle la categoría de Organismo Público Descentralizado, no es una situación a experimentar, en virtud de que -como ya dijimos- la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha tenido una gran aceptación en la sociedad y una eficacia considerable.

## CAPITULO V

### CUADROS COMPARATIVOS DE LAS INSTITUCIONES SEÑALADAS EN EL CAPITULO ANTERIOR

Después de haber comentado en forma general, las características de las instituciones previstas en el capítulo anterior, podemos concluir que la principal diferencia entre sus funciones estriba, en el objetivo que busca cada una de ellas, en su distinta naturaleza orgánica y en la forma de realización de sus funciones, sin embargo una constante en todas ellas es la protección, de una u otra forma, de los derechos de los gobernados ante las arbitrariedades de las autoridades.

La finalidad de este último capítulo, es precisamente resumir y esquematizar en cuadros, el fundamento legal, la estructura orgánica, las funciones genéricas y específicas de dichas instituciones, para observar con más facilidad sus principales diferencias o bien principales semejanzas.

En cuanto al fundamento legal, se mencionarán los ordenamientos jurídicos que fundamentan el origen, organización y funcionamiento de cada institución; en la estructura orgánica me referiré a su naturaleza jurídica y su dependencia de otra autoridad, las funciones genéricas, serán aquellas a partir de las cuales encontramos diferencia entre las instituciones; las funciones específicas concordantes, nos dirán hasta que punto son semejantes de una y otra institución; y, finalmente el último cuadro indicará si los organismos en cuestión emiten recomendaciones o sugerencias, o bien resoluciones vinculatorias.

### V.1. FUNDAMENTO LEGAL

DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS	PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	PROCURADURIA AGRARIA	PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE
<p>Emana del Estatuto aprobado por el Consejo Universitario el 29 de mayo de 1985 y esta regulada por su respectivo Reglamento en vigor a partir del 12 de agosto de 1986.</p>	<p>Su fundamento es la Ley Federal de Protección al Consumidor artículos del 20 al 31. Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor.</p>	<p>Se origina en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución. Su creación se da en el Título Séptimo de la Ley Agraria. Su organización y funcionamiento se encuentra en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.</p>	<p>Su fundamento es el artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y el Acuerdo que Regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.</p>

### V.1 FUNDAMENTO LEGAL

PROCURADURÍA SOCIAL	ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	CONTRALORIA GENERAL
<p>Este órgano emana de los siguientes ordenamientos jurídicos:</p> <p>- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal artículos 1o., 17o. fracción III, 18o. fracción IV; Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, artículo 4o.; y Acuerdo de creación publicado en el Diario Oficial el 25 de enero de 1989.</p>	<p>Tiene su origen en el artículo 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Su creación se desprende de lo previsto en el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se concreta en el artículo 3o. fracción I de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.</p>

## V.2 ESTRUCTURA ORGANICA Y DEPENDENCIA

DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS	PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	PROCURADURIA AGRARIA	PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE
<p>Organo democrático de carácter independiente, el titular de la institución es electo por el Congreso Universitario a propuesta del Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.</p>	<p>Es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa. (artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).</p>	<p>Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria. (artículo 134 de la Ley Agraria)</p>	<p>Organo administrativo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social, con plena autonomía técnica y operativa. (Acuerdo que regula su organización y funcionamiento)</p>

## V.2. ESTRUCTURA ORGANICA Y DEPENDENCIA

PROCURADURIA SOCIAL	ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	CONTRALORIA GENERAL
<p>Se encuentra directamente adscrita al Jefe del Departamento del Distrito Federal dotada de autonomía financiera, técnica administrativa y operativa.</p>	<p>Organo de representación ciudadana del Distrito Federal</p>	<p>Integra la administración pública centralizada del Distrito Federal.</p>

### V.3. FUNCIONES GENERICAS

DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS	PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	PROCURADURIA AGRARIA	PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE
<p>*Recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria*. (artículo 10. del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios)</p>	<p>*Promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores*. (artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)</p>	<p>*Defender los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su Reglamento*. (artículo 135 de la Ley Agraria)</p>	<p>*Controlar y atender las demandas ciudadanas, en materia de ecología y protección al ambiente*. (Acuerdo que regula su organización y funcionamiento)</p>

### V.3. FUNCIONES GENERICAS

PROCURADURIA SOCIAL	ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	CONTRALORIA GENERAL
<p>Coadyuvar para que los actos de autoridad de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal y la prestación de servicios públicos a cargo del D.D.F. y de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislar en materia de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.</li> <li>- Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios.</li> <li>- Recibir informes de la autoridad administrativa del Distrito Federal.</li> <li>- Convocar a consulta pública.</li> <li>- Formular peticiones que acuerde el pleno, a las autoridades administrativas competentes, para la solución, de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana.</li> <li>- Aprobar nombramientos de magistrados del Poder Judicial del Distrito Federal.</li> <li>- Iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.</li> </ul>	<p>Atender, primordialmente, la auditoría y el seguimiento y control de obras y servicios.</p>

#### V.4. FUNCIONES ESPECIFICAS CONCORDANTES

DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS	PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	PROCURADURIA AGRARIA	PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE
<p>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 Nacional Autónoma de México.</p> <p>- Conocer de aquellos actos, resoluciones u omisiones de los funcionarios, profesores, dependencias administrativas o académicas, cuerpos colegiados, académicos de facultades, escuelas o instrumentos, contrarios a la legislación universitaria, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, siempre que afecten derechos universitarios de los estudiantes y miembros del personal académico de la Universidad.</p> <p>- Rendir un informe anual de actividades ante el Rector y el Congreso Universitario, en el</p>	<p>Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.</p> <p>- Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor.</p> <p>- Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en la Ley.</p> <p>- Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su</p>	<p>Coadyuvar y en su caso representar al sector campesino en asuntos y ante autoridades agrarias.</p> <p>- Promover y procurar la conciliación de intereses entre ejidatarios, comuneros, sucesores de éstos, etc. en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.</p> <p>- Prevenir y denunciar ante la autoridad competente la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e incitar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes.</p> <p>- Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o</p>	<p>- Recibir, investigar y atender, o en su caso canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos.</p> <p>-Velar por los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente.</p> <p>- Asesorar sobre las consultas planteadas por la población, en asuntos de protección y defensa del ambiente.</p> <p>- Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades en asuntos derivados de la aplicación de las normas, criterios y programas ecológicos.</p>

DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS	PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	PROCURADURIA AGRARIA	PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE
<p>cual incluirá sugerencias de carácter general con afán de superar deficiencias legislativas e irregularidades en los procedimientos universitarios.</p>	<p>conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyen violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores.</p> <p>- Excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicha excitativa.</p>	<p>responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.</p> <p>- Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos.</p> <p>- Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o conercación de tierras.</p> <p>- Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas a la materia.</p>	<p>- Denunciar ante el Ministerio Público Federal, los actos, omisiones o hechos ilícitos que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender el ambiente.</p> <p>- Canalizar las propuestas ciudadanas para elaborar, adecuar y actualizar la legislación, normas, criterios y programas ecológicos.</p> <p>- Gestionar ante las autoridades competentes, la elaboración y ejecución de normas, criterios, estudios, programas, proyectos, acciones, obras e inversiones para la protección, defensa y restauración del ambiente.</p> <p>- Canalizar ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o ante el superior jerárquico las irregularidades de servidores públicos federales en el ejercicio de sus funciones, en contra de la protección al ambiente.</p>

#### V. 4. FUNCIONES ESPECIFICAS CONCORDANTES

PROCURADURIA SOCIAL	ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	CONTRALORIA GENERAL
<p>- Recibir quejas e inconformidades sobre actos u omisiones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, que presenten los particulares, cuando no pudieran recurrirlos, o desconozcan sus razones y fundamentos, o se hubiere demorado la respuesta de una petición.</p> <p>- Recibir quejas e inconformidades sobre irregularidades en la prestación de servicios públicos, a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades sectorizadas al mismo, así como de los que por virtud de concesión o autorización presten los particulares.</p>	<p>- Son facultades de la Asamblea en materia de supervisión de la administración pública del Distrito Federal atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal, respecto del incumplimiento, por las unidades centrales, los órganos desconcentrados y las entidades paraestatales del Distrito Federal, de las obligaciones que les señalan las disposiciones jurídicas en materia administrativa, de obras y servicios.</p>	<p>- Atender las quejas y denuncias que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas del Departamento.</p>

## V. 5. EMITIR RECOMENDACIONES O SUGERENCIAS

DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS	PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	PROCURADURIA AGRARIA	PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE
<p>Tiene facultades para investigar las reclamaciones y producir una recomendación dirigida a la autoridad o funcionario al que se le imputa la conducta lesiva.</p>	<p>Excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicha excitativa.</p>	<p>Se establece como facultad de el Subprocurador General, preparar opinión y proponer al Procurador las recomendaciones que se estime necesario formular a las autoridades en los términos de ley y realizar el seguimiento de las recomendaciones formuladas, promoviendo previa instrucción del Procurador las denuncias por responsabilidades en que incurran las autoridades agrarias</p>	<p>Expedir recomendaciones o resoluciones a las autoridades competentes o a los particulares, para controlar la debida aplicación de la normatividad ambiental, así como vigilar su cumplimiento y dar seguimiento a dichas recomendaciones y resoluciones.</p>

### V.5. EMITIR RECOMENDACIONES O SUGERENCIAS

PROCURADURIA SOCIAL	ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	CONTRALORIA GENERAL
<p>- Emitir recomendaciones que tiendan a conciliar las diferencias entre autoridades o prestadores de servicios del Departamento y los particulares, con motivo de las quejas e inconformidades que éstos últimos presenten conforme al presente Acuerdo.</p> <p>- Formular sugerencias y recomendaciones, debidamente motivadas y fundadas, a las áreas, unidades y órganos desconcentrados del Departamento, así como las entidades sectorizadas a éste, en relación a las quejas o inconformidades de que conozca o investigue; así como con el propósito de simplificar procedimientos, regular o destregular actividades, mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficiencia de los servidores públicos.</p>	<p>Por acuerdo de la Asamblea, se podrán dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.</p>	<p>- Formular, con base en los resultados de las auditorías, exámenes, supervisiones que realice, las observaciones y recomendaciones necesarias a las áreas correspondientes tendientes a incrementar la eficiencia y eficacia de sus acciones. La Contraloría General establecerá un seguimiento de la aplicación de dichas recomendaciones.</p>

## CONCLUSIONES

1. La figura del "Ombudsman", surge en Suecia como una Institución protectora de los derechos de los gobernados ante una creciente intervención del Gobierno en su vida cotidiana, propiciando violaciones de esos derechos que le son indispensables para subsistir como ser humano.
2. Si bien es cierto que el "Ombudsman" surge originalmente en los países escandinavos, con esas características, a partir de las cuales otros países adoptaron la institución, también es cierto que muchos de estos países crearon figuras similares y en algunos casos con características más importantes y trascendentales que las del propio "Ombudsman" clásico sueco.
3. En términos generales, debemos entender que el "Ombudsman" es un organismo integrado por uno o varios funcionarios, y que sus características fundamentales como su autonomía, nombramiento, facultades, etc. van a depender en gran medida del apoyo y sistema de gobierno del país que adopte la institución.
4. En la mayoría de los países que cuentan con una institución similar a la del "Ombudsman", su nombramiento corre a cargo del Parlamento, sin embargo, en la medida en que su influencia se va extendiendo a todo el mundo, dicho nombramiento varía según el país de que se trate.
5. Dependiendo de los asuntos que tenga bajo su competencia, podemos distinguir cuatro tipos de "Ombudsman", para asuntos administrativos, para asuntos civiles; para asuntos judiciales o bien para asuntos militares.
6. La función principal del "Ombudsman" es la de controlar las oficinas y funcionarios públicos, con el objeto de hacer respetar los derechos y libertades de los ciudadanos de quienes recibe sus quejas.
7. El "Ombudsman" tiene la facultad para vigilar toda la administración pública, incluso la militar, pero en casi todos los sistemas que comentamos, queda fuera de su competencia lo relacionado a la actuación de los órganos jurisdiccionales (Tribunales judiciales, administrativos y del trabajo).
8. Solo cuando exista apatía, negligencia, falta de cuidado en la práctica de actuaciones jurisdiccionales o que no se respeten los plazos y términos establecidos en las leyes para la realización de un acto procesal, se podrá solicitar la intervención del "Ombudsman".
9. El procedimiento a seguir ante el "Ombudsman" se inicia mediante la interposición de una queja que puede presentar cualquier persona; dicha queja será estudiada a efecto de determinar si es procedente o

no; en caso de que proceda, se solicita información a la autoridad involucrada; si después de la investigación se desprende que efectivamente hubo violación de derechos, se dicta la resolución correspondiente.

10. Como características más importantes del "Ombudsman", diremos que se trata de un funcionario que debe actuar con independencia de otra autoridad y ser imparcial en los casos de que se ocupa; de fácil acceso a los gobernados; con funciones para recibir e investigar todo tipo de quejas relacionadas con abusos burocráticos; sus resoluciones no son coercitivas; presenta informes periódicos a la autoridad que lo creó; es una institución apolítica, antiburocrática; entre las más importantes.

11. Las resoluciones dictadas por el "Ombudsman" tienen una gran fuerza moral y aceptación, en virtud de las repercusiones que pueda provocar la publicidad de ellas en los funcionarios que no las tomen en cuenta.

12. en México se considera que la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, creada el 14 de agosto de 1988, es la primera manifestación de una institución con rasgos similares a los del "Ombudsman".

13. Sin duda alguna, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la institución mexicana más importante que se ha dado a propósito de la protección de los derechos humanos, por un lado, y como representativa de la figura del "Ombudsman" por el otro.

14. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal, cuyo fundamento de creación está previsto en el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su función primordial es conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza jurídica administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público.

15. Al igual que el "Ombudsman", la Comisión Nacional de derechos Humanos tiene límites en su campo de actuación, en tanto que no podrá conocer de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; resoluciones de carácter jurisdiccional; conflictos de carácter laboral; y, consultas que le formulen autoridades, particulares y otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones, constitucionales y legales. Estos límites tienen su explicación en que en nuestro sistema jurídico existen instituciones encargadas especialmente de estas materias.

16. La Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo público descentralizado, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, características que lo colocan en una posición independiente, en relación a cuando era órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

17. Los artículos 2o. y 1o. de la Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos respectivamente, coinciden en que las funciones primordiales de la institución son proteger, observar, promocionar, estudiar y divulgar los derechos humanos establecidos o contemplados por el orden jurídico mexicano y en los tratados, convenios, acuerdos o cuales quiera otros instrumentos jurídicos internacionales ratificados por México.

18. Las principales semejanzas entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el "Ombudsman" son la forma de presentación de la queja; la facultad de investigación; el acceso directo del quejoso al órgano; la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, la formalidad y antiburocratismo de actuación; y, lo apolítico del cargo y de función.

19. Con las reformas al artículo 102 de la Constitución Política, con las cuales se le dió rango constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sus diferencias con el "Ombudsman" fueron mínimas.

20. La única fuerza que tienen las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es de carácter moral, y esta fuerza será más grande en la medida en que el Ejecutivo siga apoyando a la institución y en la existencia de credibilidad y aceptación por parte de la sociedad.

21. En nuestro sistema jurídico existen, aparte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, otros organismos que tienen ciertas características similares a las del "Ombudsman", aún cuando no llegan a equipararse completamente a la institución, tal es el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal; la Procuraduría Social del Distrito Federal; la Procuraduría Federal del Consumidor; la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; entre las más representativas, esto sin negar la existencia de otras instituciones con características similares.

22. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es una institución que sin ser autoridad, se desprende de la Constitución Política, y con su creación se pretende proporcionar a los habitantes del Distrito Federal orientación y apoyo para la solución de problemas que afectan a la colectividad. Con su creación, también se busca un equilibrio entre la realidad jurídica del Distrito Federal y la necesidad de dotar a sus habitantes de mayores instancias de participación ciudadana en el Gobierno de la Ciudad.

23. La Asamblea de Representantes tiene la posibilidad de canalizar los problemas que le presenten los ciudadanos en que se ven inmiscuidas autoridades y de esta forma verificar la actuación de dichas autoridades.

24. La Asamblea no es un "Ombudsman" pero comparte la facultad de emitir recomendaciones sin tener los elementos y la estructura orgánica para realizarlas como la primera institución.

25. La Contraloría General del Departamento del Distrito Federal es un órgano de la administración centralizada del Departamento del Distrito Federal, que aún cuando recibe quejas derivadas de inconformidades de los particulares, cuenta con el carácter de autoridad y tiene la capacidad de hacer valer jurídicamente sus resoluciones, lo que la aleja de la figura del "Ombudsman", aunque finalmente la función de ambas es la protección de los intereses del particular.

26. La Defensoría de los Derechos Universitarios, es una institución que actúa como órgano democrático de carácter independiente, con características similares a las del "Ombudsman", pero éste es especializado en problemas o reclamaciones de estudiantes y miembros del personal académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

27. La Procuraduría Federal del Consumidor tiene algunas características similares a la del "Ombudsman", pero estas se rompen por el carácter de autoridad de que goza la institución y la coactividad de sus recomendaciones, además de que estas últimas admiten los recursos normales de toda resolución.

28. Otra de las instituciones que también se asemeja a la del "Ombudsman" es la Procuraduría Social del Distrito Federal, pues cuenta con varias de las funciones que tiene la primera.

29. La Procuraduría Agraria es considerada como el "Ombudsman" campesino, sin embargo el aspecto vinculatorio de las Recomendaciones que emite la alejan de los perfiles clásicos del "Ombudsman".

30. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tiene una doble faceta, por un lado es autoridad que impone sanciones o dicta resoluciones obligatorias, pero por otro emite Recomendaciones no obligatorias actuando como un verdadero "Ombudsman" especializado en la materia ecológica.

31. De darle la categoría de Organismo Público Descentralizado a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se lograría un verdadero avance en el tema del "Ombudsman" especializado, en virtud de que con esta categoría la Procuraduría se haría independiente, con personalidad jurídica, capacidad técnica y administrativa suficiente para hacer más efectivas las leyes ecológicas.

32. Todas las instituciones que se analizaron tienen un fin común, proteger, vigilar o asesorar a los gobernados de los actos arbitrarios de la Administración Pública que conforme pasa el tiempo, atenta más contra sus derechos fundamentales.

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

Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 3a. edición. México 1979. Ed. Porrúa.

Armenta Calderon, Gonzalo M. "El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos", Ed. Porrúa, S.A. México 1992.

Barrera Graf y Samuel del Villar. "El primer Ombudsman en el Gobierno de México: El Procurador de Protección Ciudadana de Aguascalientes" México, AMNU. 1990.

Burgoa Orihuela, Ignacio. "El Juicio de Amparo". México 1988. Ed. Porrúa, S.A.

Castro, Juventino V. "Garantías y Amparo", México, Porrúa 1983.

Carpizo M. Jorge. Prólogo. "La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad. Memoria". México. Comisión Nacional de Derechos Humanos 1992.

Ibid. "El Presidencialismo Mexicano". Ed. Siglo Veintiuno. Editores. México 1985.

Ibid. "¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos? 2a. edición. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Cosío Villegas, Daniel. "El Sistema Político Mexicano". 8a. edición. México 1976. Joaquín Mortiz.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1991. Ed. Porrúa.

Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". México 1988. Ed. Porrúa, S.A.

Fix Zamudio, Héctor. "La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales", Capítulo VI, "La solución Escandinava: el Ombudsman". Madrid-UNAM, Cívitas, 1982

Ibid. "Introducción al estudio procesal comparativo de la protección interna de los derechos humanos". "Veinte años de evolución de los derechos humanos", México. UNAM, 1974.

Ibid. "Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman". Memoria de El Colegio Nacional, México 1979.

Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro. "El Defensor del Pueblo" Cívitas, 1979.

- Herrera Heredia, Carlos M. Ponencia. "Simposio: Los Abogados Mexicanos y El Ombudsman". Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1992.
- Padilla, José R. "Sinopsis de Amparo". México 1983. Ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor.
- Padilla, Miguel M. "La institución del Comisionado Parlamentario (El Ombudsman)". Buenos Aires, 1972.
- Rowat, Donald. "El Ombudsman el Defensor del Ciudadano". (1973) México. Fondo de Cultura Económica
- Tena Ramírez, Felipe. "El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Constitucional Mexicano". México 1984. Ed. Porrúa.
- Venegas Alvarez, Sonia. "Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una Institución Encomiable?". México 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

#### HEMEROGRAFIA

- Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. No. 90/1 15 de agosto de 1990.
- Revista Chilena de Derecho. Vol. 5 No. 1-6 febrero 1978.
- Revista de Análisis y Actualización Jurídica. ACTA. Año 1, 1990.
- Revista Proceso, Seminario de Información y Análisis No. 803. 1992.
- Almanaque Mundial 1993, Diccionario Geográfico. Ed. América, S.A.
- Periódico Excelsior.
- Periódico La Jornada.
- Periódico Novedades.

## LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, S.A. 1992.
- Ley Orgánica del Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, S.A. 1992.
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Diario Oficial 29 de junio de 1992).
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (Diario Oficial 28 de enero de 1988).
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. (Diario Oficial 29 de diciembre de 1978).
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ) (Diario Oficial 22 de junio de 1993).
- Ley Orgánica del Parlamento de Finlandia aprobada en Helsinki 13 de enero de 1928.
- Ley Federal de Protección al Consumidor. (Diario Oficial 24 de diciembre de 1992).
- Ley Agraria. (Diario Oficial 26 de febrero de 1992).
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de derechos Humanos (Diario Oficial 10. de agosto de 1990).
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Diario Oficial 12 de noviembre de 1992).
- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. (Diario Oficial 30 de marzo de 1993).
- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (Diario Oficial 4 de junio de 1992).
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un Organó Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. (Diario Oficial 6 de junio de 1990).

- Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Diario Oficial 6 de enero de 1992).
- Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial 28 de enero de 1992).
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Diario Oficial 25 de mayo de 1992).
- Acuerdo por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (Diario Oficial 25 de enero de 1989).
- Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. (Diario Oficial 4 de julio de 1992).