



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**EL NOMBRAMIENTO DEL OMBUDSMAN
PARA SU CREDIBILIDAD CIUDADANA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

CRISTIAN ULISES CRUZ ROBLES

ASESORA DE TESIS:

DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX., 2021.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
No. DE OFICIO: FD/SDA/081/2021

M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E

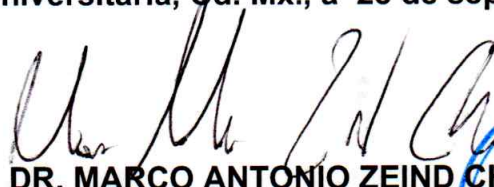
Distinguida Señora Directora:

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaborada en este Seminario por el pasante **Cristian Ulises Cruz Robles** con número de cuenta 314270577, bajo la dirección de la Dra. Sonia Venegas Álvarez, denominada **“El nombramiento del OMBUDSMAN para su credibilidad ciudadana”**, satisface los requisitos establecidos por el Reglamento General de Exámenes Profesionales y de Grado de la UNAM, por lo que otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, le envío un cordial y respetuoso saludo.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 23 de septiembre de 2021


DR. MARCO ANTONIO ZEIND CHÁVEZ

DIRECTOR DEL SEMINARIO



C.c.p. Secretaría de Exámenes Profesionales. - Presente

A mi madre, Patricia Robles Valeriano

*Por todo su esfuerzo, dedicar su vida a mí, brindarme amor
y apoyo incondicional desde siempre.*

Este logro también es tuyo.

AGRADECIMIENTOS

Al Maestro Luis Alberto González García

*Por sus enseñanzas de aula y vida, su amistad, apoyo
y confiar y creer en mí siempre.*

*A la Doctora Sonia Venegas Álvarez, por su calidez
humana, compromiso e invaluable ayuda en la
realización de este trabajo.*

A mis hermanos.

A Luis Abraham Mora Tinajero

Por su confianza y apoyo incondicional.

Al Maestro Diego Armando Guerrero García

Por su amistad y consejo.

A la Licenciada María Guadalupe Castellanos Agregán.

Por su amistad y formación.

A mis amistades pasadas, presentes y futuras.

A mis profesores de mi alma mater.

*A la Universidad Nacional Autónoma de México por
ser mi segunda casa y brindarme en gran
medida todo lo que tengo, lo que soy y lo que seré.*

A la Facultad de Derecho.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL	4
1.1 Derechos humanos	5
1.2 Derechos públicos subjetivos	10
1.3 Garantías individuales	13
1.4 Derechos fundamentales	17
1.5 Garantías constitucionales	20
1.6 Ombudsman	24
1.7 Ombudsman y derechos humanos	32
CAPÍTULO II. ANÁLISIS HISTÓRICO	34
2.1 Origen del Ombudsman, países escandinavos	34
2.1.1 Suecia	34
2.1.2 Finlandia	39
2.1.3 Dinamarca	42
2.2 Ombudsman en Europa continental	45
2.2.1 Alemania	45
2.2.2 Francia	48
2.2.3 Portugal	52
2.2.4 España	55
2.3 Ombudsman en las comunidades del common law	58
2.3.1 Gran Bretaña	58
2.3.2 Canadá	61
2.3.3 Estados Unidos	63
2.4 Ombudsman en Latinoamérica	65
2.4.1 Guatemala	66
2.4.2 México	68
2.4.3 Colombia	77
CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO NACIONAL	82
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	82
3.2 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	88

3.3 Nombramiento del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	94
3.4 Requisitos y perfil del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	98
3.5 Proceso de nombramiento del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	104
3.6 Incompatibilidades, garantías y responsabilidad	109
3.7 Importancia del nombramiento del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	112
CAPÍTULO IV. CRÓNICA Y CRÍTICA DEL NOMBRAMIENTO DE LA TITULAR DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS 2019 – 2024	114
4.1 Antecedentes	114
4.2 Desarrollo del procedimiento	118
4.2.1 Votación para la elección	124
4.2.2 Mociones de procedimiento presentadas en contra de la designación realizada	127
4.2.3 Toma de protesta de la Presidenta 2019 - 2024	130
4.3 Aspectos Cuestionables	131
4.3.1 Vinculación partidista	131
4.3.2 Incumplimiento de los requisitos y la omisión de brindar información veraz	133
4.3.3 Omisiones de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Justicia del Senado	134
4.3.4 Propuesta de reposición de la tercera votación	134
4.3.5 Opiniones de la sociedad civil y organismos internacionales	135
PROPUESTAS	139
CONCLUSIONES	147
FUENTES DE CONSULTA	151

INTRODUCCIÓN

Un Estado constitucional de derecho se caracteriza por el reconocimiento a los derechos del ser humano y el establecimiento de sus garantías, así como la división y control de los poderes. De manera que el Estado tiene la obligación de salvaguardar los derechos humanos a través de distintos medios, métodos y mecanismos. En México este reconocimiento y obligación de asegurar los derechos humanos deviene directamente de la Constitución Política, en donde se reconoce y garantiza un catálogo de derechos de los que gozan las personas, tomando en consideración los contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

La protección de los derechos humanos en la doctrina jurídica tradicionalmente se ha dividido en dos: por un lado, la protección jurisdiccional de los derechos humanos, mediante procedimientos judiciales, y; por el otro, la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, que comúnmente se le ha denominado Ombudsman, figura que data del año 1809, cuando se creó en Suecia, con la función de fiscalizar la función pública. El modelo de Ombudsman adoptado en Latinoamérica ha destacado, pues implementó sus propias particularidades, principalmente añadiendo expresamente la protección a los derechos humanos.

En virtud de lo anterior, al día de hoy, el Ombudsman juega un papel fundamental en los estados constitucionales, pues desempeña el papel de defensor, protector y difusor de los derechos humanos, es por ello que esta figura se encuentra instaurada en un sinnúmero de países. En esa tesitura, resulta imprescindible que el Ombudsman cuente con las características de ser un funcionario independiente, autónomo, imparcial, accesible y con autoridad moral.

En México esta institución se ha consolidado a través de las comisiones de derechos humanos, particularmente y a la luz de este estudio, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, institución de rango federal, que presenta particularidades propias. Cabe destacar que, ante la lamentable clase política imperante, gran parte de las características de este funcionario se aseguran a través

de un mecanismo de nombramiento que sea adecuado como respuesta a esta situación, es decir, un procedimiento más meticuloso, transparente, certero y con requisitos de elegibilidad más precisos, todo ello para procurar dotar de legitimidad y de las peculiaridades antes señaladas al Ombudsman.

Por tal motivo, en el presente trabajo nos planteamos la problemática de si el actual procedimiento de nombramiento del Ombudsman en México, al día de hoy, resulta idóneo para asegurar un funcionario que cumpla con las características que deben distinguirlo y ser una efectiva instancia que proteja, defienda y difunda los derechos humanos.

Este trabajo se compone de cuatro capítulos, desarrollados con base en los métodos deductivo, histórico, exegético y comparativo. En el primer capítulo esbozamos una exposición por los principales conceptos que consideramos base para abordar la figura del Ombudsman, esto con la finalidad de que se pueda comprender de manera exhaustiva en los capítulos posteriores, la importancia y función del Ombudsman en el plano de los derechos humanos, su defensa, protección y difusión.

En el segundo capítulo trazamos una línea histórica hasta la regulación actual de la figura del Ombudsman en diversos países, iniciando por el país en donde tuvo su génesis —Suecia—, y su posterior expansión en los demás países escandinavos, posteriormente; su implementación en diversos países europeos, y; su adopción en países de Latinoamérica, entre ellos México. Todo esto con la finalidad de tener una perspectiva histórica de la figura del Ombudsman y comprender cómo ha ido evolucionando a lo largo del tiempo para poder apreciar sus virtudes y defectos, para así valorar y enriquecer las opiniones y críticas que se realicen entorno a la figura del Ombudsman.

En el tercer capítulo analizamos el marco jurídico nacional que regula a la figura del Ombudsman en México, ciñéndonos estrictamente al actual procedimiento de nombramiento del Ombudsman, así como a los puntos que tienen estrecha relación con ello, con la finalidad de conocer e identificar el actual procedimiento, así como

las deficiencias que presenta. Partimos del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), para luego remontarnos a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH) y al Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (RCNDH).

En el cuarto capítulo exponemos una breve crónica del procedimiento de nombramiento de la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo 2019 – 2024, dado que este nombramiento fue muy polémico, pues se realizó en un ambiente lleno de dudas y controversias entorno a la persona designada, quien tenía un estrecho vínculo partidista con el partido en el gobierno, además de la interrogante de si cumplía o no, con los requisitos legales de elegibilidad para el cargo, aspectos que dieron origen a una serie de procedimientos para intentar impugnar el nombramiento realizado o reponerlo, además de un sinnúmero de pronunciamientos sobre la falta de legitimidad y transparencia en dicho nombramiento por parte de la sociedad civil y organizaciones internacionales.

Todo lo anterior con la finalidad de identificar materialmente los defectos e inconsistencias que se suscitaron en dicho nombramiento, demostrando que el actual procedimiento de nombramiento da lugar a que se lleve a cabo un nombramiento que en la mayoría de veces transita por la línea de mera acción política, es decir, de cabildeo o acuerdos políticos entre los actores y partidos políticos que solo buscan intereses propios o de unos cuantos, transgrediendo la certeza del procedimiento y la idoneidad de la persona que resulte designada, cuestiones que repercuten directamente en el desempeño de su encargo, pudiendo constituirse en una institución a modo. Al mismo tiempo ofrecemos una solución a dicho problema, mediante una serie de ajustes legislativos al procedimiento de nombramiento del Ombudsman para poder asegurar un funcionario independiente, autónomo, imparcial, accesible y con autoridad moral, que no constituya una institución a modo y sea un verdadero defensor, protector y difusor de los derechos humanos de las personas.

CAPÍTULO I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

Dentro de este apartado se pretende dar una conceptualización de los términos base de esta investigación, con el fin de ayudar a la mejor comprensión del tema y desarrollar de una manera más didáctica el mismo. Se expondrán y analizarán los distintos conceptos básicos que se han empleado entorno a los derechos humanos y su defensa. Cabe señalar que solo se analizarán los que consideramos más relevantes en el ámbito, pues definiciones entorno a los derechos humanos existen innumerables.

Primeramente, analizamos el concepto de derechos humanos, pues consideramos esta acepción la idónea para referirnos a los derechos inherentes a las personas. Además, partimos de este concepto para realizar consideraciones comparadas con respecto a los demás conceptos que abordaremos. Posteriormente, analizaremos el concepto de derechos públicos subjetivos, tomando como referencia algunos autores expositores del término, precisando si podemos estar o no de acuerdo con dicho término.

De la misma forma, tomaremos en consideración el término de garantías individuales, por ser uno de los más utilizados durante mucho tiempo en el ordenamiento nacional mexicano. Además, consideramos pertinente exponer el concepto de derechos fundamentales, pues diversos tratadistas contemporáneos han expuesto haciendo referencia a éste, y es, al día de hoy uno de los conceptos que se considera medianamente valido para aludir a los derechos humanos.

No menos importante, y lo cual es materia prima de este trabajo, abordamos el concepto de Ombudsman, destacando sus fines, las características que debe tener la persona titular de dicha institución, así como sus facultades, aspectos imprescindibles para que sea comprendido de manera exhaustiva el presente trabajo. Y, finalmente, haciendo una amalgama o un engranaje, abordamos la relación entre la institución del Ombudsman y los derechos humanos, porque esta concatenación es importante y justificamos su coexistencia recíproca. Asimismo,

señalamos porqué la institución Ombudsman es la garantía no jurisdiccional por excelencia de los derechos humanos.

1.1 Derechos humanos

Los derechos humanos han sido a lo largo del tiempo un aspecto muy controvertido, pues, a pesar de que nos puede parecer muy común y cotidiano hablar de ellos, como sociedad no termina de quedarnos claro qué son los derechos humanos, es por ello que nos permitiremos dilucidar sobre dicho tema en este apartado, tratando de conceptualizar a los derechos humanos, a fin de poder entenderlos de manera concreta, sin que por ello resulte superflua. Primeramente, partiremos de señalar que el concepto de derechos humanos está principal e íntimamente ligado con el valor de la dignidad humana, donde estos encuentran su principal fundamento.

Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los derechos humanos son “(...) aquellos sustentados en [la] dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de tu [sic] persona. El respeto hacia los derechos humanos es un deber que corresponde a todos.”¹ De tal manera que, como podemos observar, estos derechos se tienen por el simple hecho de ser humano, basado en el valor intrínseco que tenemos como personas. Además, resaltando el aspecto de que todos debemos respetar el ejercicio y goce de los derechos humanos.

Algunos autores también los han considerado como reclamos, demandas o imposiciones al Estado, tal es el caso de Guillermo Escobar, quien señala que, “(...) los derechos humanos son demandas de abstención o actuación, derivadas de la dignidad de la persona y reconocidas como legítimas por la comunidad internacional, siendo por ello merecedoras de protección jurídica por el Estado”.²

De tal concepción podemos destacar que los derechos humanos también son exigencias sociales —al aludirse como “demandas”—, que los humanos podemos

¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Constitución y derechos humanos*, CNDH-INEHRM, México, 2015, p. 10.

² Escobar Roca, Guillermo, *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, Madrid, Trama Editorial, 2005, p. 16.

hacer, derivadas de nuestra dignidad como seres humanos, lo cual representa un aspecto social de los derechos humanos, pues se han considerado como conquistas ciudadanas o humanas frente al Estado opresor, que en distintas etapas históricas se han conseguido. De modo accesorio, son legítimas por la comunidad internacional porque son conforme a las leyes internacionales —en este caso, tratados internacionales— y reconocidas entre los sujetos de derecho internacional, quienes además brindan su protección.

En opinión de Sergio Segreste, “también se ha considerado a los derechos humanos como prerrogativas que tiene la persona frente al Estado para impedir que este último interfiera en el ejercicio de sus derechos fundamentales, o para obtener del Estado la satisfacción de necesidades básicas inherentes a todo ser humano por el mero hecho de serlo”.³ De tal manera que, este concepto nos conduce a considerarlos como privilegios o facultades que tiene el ser humano en contraposición del Estado, que pueden traducirse en obligaciones del Estado, ya sea de hacer o no hacer, con el fin de lograr el pleno goce de los derechos fundamentales.

Asimismo, menciona Sergio Segreste que, “es el Estado representado en autoridades, quienes tienen la obligación de hacer valer su respeto, protección y defensa. Es decir, los derechos humanos son un conjunto de principios de aceptación universal, reconocidos constitucionalmente y garantizados jurídicamente, orientados a asegurar al ser humano su dignidad como persona, en su dimensión individual y social, material y espiritual”.⁴

Si bien, los derechos humanos pueden considerarse prerrogativas para hacerse valer frente al Estado, traducidas como obligaciones —como ya se mencionó anteriormente—, no estamos de acuerdo con la aseveración que presenta dicho autor, respecto los derechos humanos como “conjunto de principios de aceptación universal, reconocidos constitucionalmente”, pues los derechos humanos no tienen

³ Segreste Ríos, Sergio, *Manual básico de derechos humanos para autoridades municipales*, 2da. ed., México, CNDH, 2019, p.20.

⁴ *Ídem*.

que estar necesariamente reconocidos en una Constitución, ley o código.⁵ No es una característica de los derechos humanos el estar reconocidos constitucionalmente, pues los derechos humanos son universales —como lo afirma el autor al decir “de aceptación universal”—, es decir, los seres humanos somos titulares de dichos derechos, estén o no, reconocidos por algún texto constitucional o normativo, este es su carácter universal, lo cual, si es una de las características distintivas de éstos, las cuales se abordarán más adelante.

Consideramos que todas las concepciones anteriores, si bien nos ayudan a dilucidar el campo o ámbito de los derechos humanos, no las consideramos del todo correctas, sin embargo, si, necesarias para el entendimiento de los derechos humanos.

La oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Paraguay plantea el siguiente concepto de los “Derechos Humanos (DDHH): [son] los derechos que cada una de las personas tiene simplemente en virtud del hecho de ser un ser humano, independientemente de su condición o características personales, sociales, u otras diferencias o particularidades”.⁶ Este es el concepto de derechos humanos con el que estamos de acuerdo, ya que lo consideramos como el más acertado y correcto, derivado de que dicho concepto contempla a su titular —todo ser humano— y su fundamentación —por el solo hecho de ser humano— y no establece alguna característica o restricción, por ejemplo, que estén reconocidos constitucionalmente o alguna otra configuración como requisito para reconocerlos.

De tal manera que para nosotros los derechos humanos serán aquellos que tenemos por el siempre hecho de ser humano, basados en la dignidad de la persona

⁵ Quizá el autor de dicha concepción de los derechos humanos la realizó apegándose estrictamente a un concepto aplicado al caso de México, pues de la obra que se extrae este concepto es un manual para autoridades locales protectoras de derechos humanos en México. No obstante, puede hacer caer en el error a su lector, quien puede quedarse con esa concepción, la cual resulta errónea.

⁶ Naciones Unidas Derechos Humanos-Paraguay, *Glosario de términos claves en materia de derechos humanos y enfoque de derechos*, Naciones Unidas Derechos Humanos-Paraguay, Paraguay, 2016, p. 8, <https://acnudh.org/load/2019/07/Glosario-de-t%C3%A9rminos-claves-en-materia-de-DDHH.pdf>

humana y que no necesariamente deben estar reconocidos en algún texto constitucional o cualquier otro normativo.

Para entender un poco más la dimensión de los derechos humanos, procederemos a analizar las características que los distinguen:

- **Universalidad:** Se refiere a que los derechos humanos pertenecen a todos los seres humanos por el simple hecho de ser humano, sin hacer distinción de sexo, religión, condición social, lugar de nacimiento, etcétera. Por ejemplo, si una persona nace en un país del continente africano en determinadas condiciones sociales y económicas con una religión; y otra persona nace en un país del continente americano con condiciones sociales y económicas y una religión distinta, ambas tienen los mismos derechos humanos, sin importar esas distinciones. Se tienen por el solo hecho de ser humano o persona.
- **Interdependencia:** Hace referencia a que todos los derechos humanos están vinculados entre sí, y, por tanto, no puede limitarse uno sin que se vea afectado otro. Son una concatenación donde para desarrollarse uno, necesariamente se desarrolla otro u otros al mismo tiempo. Por ejemplo, no podemos hablar de derecho a la salud, sin derecho a la vida y, por el contrario, no puede violarse el derecho a la vida sin que se vea afectado el derecho a la salud.
- **Progresividad:** Se refiere a que todos los derechos humanos pueden ampliarse, pero no reducirse, es decir, que una vez conquistado, reconocido y garantizado un derecho, no puede retractarse a como estaba con anterioridad. Evolucionan de forma positiva, ampliando el catálogo de derechos, más no de forma negativa, restringiendo el catálogo de derechos. Por ejemplo, la prohibición de la pena de muerte, luego de su prohibición no puede restablecerse, o, por ejemplo, el derecho al voto de las mujeres, luego de haberse reconocido, no puede regresar a su limitación como se encontraba con anterioridad que no estaba reconocido.

- Indivisibilidad: Se refiere a que los derechos humanos no pueden dividirse, fraccionarse o separarse para solamente reconocer y garantizar parte de ese o esos derechos. Los derechos humanos deben reconocerse y garantizarse por completo. Por ejemplo, no se puede reconocer y garantizar solo los derechos civiles sin que se reconozcan los políticos, o los sociales, económicos, culturales, etcétera.

El término que estamos conceptualizando no es un término tradicionalmente usado en la cultura jurídica mexicana, sino que deriva de un amplio cambio en la concepción de los derechos humanos, derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio del año 2011, en donde se introdujo en el título primero, capítulo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el término de derechos humanos, sustituyendo al de garantías individuales. Así, derivado de esta reforma se dio un importante avance en materia de derechos humanos, al emplear dicho concepto y dejar atrás el de garantías individuales que resultaba limitante porque equiparaba la garantía a un derecho, es decir, si no existía una garantía individual no existía el derecho, cuando en realidad las garantías existen en función de los derechos que protegen, más no pueden existir estas sin un derecho que proteger, es por eso que estaba mal empleado el término, se confundía el derecho con el mecanismo de protección.

Otras consideraciones de esta reforma son, que pasaron de otorgarse los derechos humanos a reconocerse, un aspecto que amplía la visión de los derechos humanos, pues no constituyen concesiones por parte del Estado. De igual manera, se establece el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte. Se añade la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Y se amplían las facultades de la CNDH para su actuación como organismo garante de los derechos humanos. Aspectos que resultan de suma relevancia para nuestro estudio, pues son cuestiones que, como podemos observar, atañen a la figura del Ombudsman en México.

1.2 Derechos públicos subjetivos

Conceptualizar a los derechos subjetivos o público subjetivos como también se han denominado, no es una tarea fácil, *empero*, resulta importante hacerlo y exponer su importancia.

La concepción de derechos subjetivos o públicos subjetivos durante mucho tiempo fue usada para referirse a los derechos del hombre, del ciudadano, a las libertades públicas, derechos naturales, etcétera. De tal manera que se equiparaban regularmente para referirse a lo mismo. Con el nacimiento del *iusnaturalismo*, principalmente derivado de la época liberal de los siglos XVII y XVIII, empezaron a surgir teorías contra esta corriente de pensamiento. “Desde finales del siglo XVIII comenzaron a realizarse fuertes críticas de todo signo contra el *iusnaturalismo* (p. ej.: Burke y Hume), que se agudizaron durante el siglo XIX. Una reacción casi generalizada contra el pensamiento *iusnaturalista* enfilará sus críticas a la concepción de derechos naturales”.⁷

Desde entonces, los derechos subjetivos comenzaron a utilizarse como un sinónimo de los derechos humanos. No obstante, las concepciones de derechos subjetivos tomaban en cuenta solo una visión reduccionista de los derechos del ser humano, pues se limitaban a considerar los derechos como consecuencia de la relación entre el Estado y el ser humano en calidad de gobernado, más no, que el gobernado gozaba de estos, por ser humano —como lo considera el *iusnaturalismo*—. Además, cabe resaltar que, por lo tanto, la mayoría de las teorías desarrolladas son preponderantemente positivistas, es decir, sus argumentos se basan en que los derechos deben estar escritos en alguna norma, de lo contrario no se tienen.

De esta manera, “(...) terminaron por concebir a los derechos subjetivos como una forma accesoria de dar cuenta de una relación jurídica donde existe un deber —su noción de *derecho reflejo*—, pero que no cumple una función relevante, salvo cuando lo entendemos como un poder jurídico —una acción procesal— para

⁷ Cruz Parceró, Juan Antonio, *Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017, p. 24.

reclamar el cumplimiento de dicho deber —*derecho subjetivo en sentido estricto*—

“⁸

Por lo tanto, como se mencionó con antelación, se consideraba que los gobernados tenían derechos subjetivos, éstos en función de una relación jurídica Estado-gobernado, donde, derivado de dicha relación jurídica, el Estado tenía un deber —derecho objetivo—, y el gobernado tenía un derecho para reclamar algo —derecho subjetivo—, que es el cumplimiento de ese deber por parte del Estado. Se equiparaba entonces, simplemente, ese derecho subjetivo a una acción procesal, necesaria para poder exigir el cumplimiento de un deber por parte del Estado. De tal manera que, el gobernado era titular de derechos subjetivos si existían derechos objetivos, traducidos en esos deberes por parte del Estado, para accionar el aparato jurídico en interés propio.

Uno de los primeros autores que emplea el término derecho público subjetivo a inicios del siglo XX, es George Jellinek, quien los considera como un autolimita que se impone el Estado a través del Derecho, derivado de una relación jurídica entre el Estado y el gobernado. Sobre este punto, Luis Raúl González Pérez e Ismael Eslava Pérez exponen que, “[Jellinek] hace una división entre el derecho público y el privado, el primero establece relaciones entre una comunidad dotada de un poder de autoridad (Estado) y personas que le son iguales o le están subordinadas (gobernados), mientras que el segundo regula relaciones entre iguales (gobernados), o sea, de coordinación”.⁹ De la visión de Jellinek se desprende que los derechos publico subjetivos derivan, de igual manera, de una relación jurídica de derecho público entre el Estado y el gobernado, pues el Estado reconoce esta subjetividad al gobernado. Y, el derecho privado deriva de relaciones entre los gobernados.

Cabe recalcar que el derecho público subjetivo, solamente existe si el Estado reconoce personalidad jurídica al individuo, lo que se denomina “subjetividad”,

⁸ *Ibidem*, p. 25.

⁹ González Pérez, Luis Raúl y Eslava Pérez, Ismael, *Garantías constitucionales*, México, Porrúa-Facultad de Derecho, 2018, Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho, vol. I, p. 5.

dando origen al derecho público, mediante lo cual, el gobernado podía accionar el engrane jurídico en interés propio,¹⁰ de lo contrario no podía hacerlo, pues no estaba facultado para poder accionar la maquinaria institucional autolimitante que el Estado había establecido.

Al respecto, en el mismo orden de ideas, Ricardo Dalla refiere lo siguiente:

“Si todo derecho es relación entre sujetos de derecho, el Estado, para tener derechos -como titular del orden jurídico público- necesita reconocer otras personas de las que puede exigir; esto es, respecto de las cuales tenga derechos. La existencia del derecho público depende, por tanto, de la existencia de derechos por parte de sus miembros. El derecho objetivo de una parte y el subjetivo del Estado de otra, están condicionados por el hecho de que tanto la soberanía como los súbditos son sujetos de derecho”.

“Sin perjuicio del derecho que tenemos de usar nuestra libertad personal, tenemos también derechos públicos subjetivos y derechos privados subjetivos. Mientras los derechos públicos subjetivos solo contienen una concesión de capacidad jurídica como ampliación a la libertad natural, concesión por la que se obtiene una libertad de poder hacer, los derechos privados implican un “permiso” de hacer lo lícito y una concesión de capacidad jurídica de poder hacer”.¹¹

De tal suerte que, podemos inferir, como lo hemos venido haciendo, que esta visión es una visión reduccionista y limitativa de los derechos del ser humano, sujetos, merced, a una relación jurídica Estado-gobernado, donde es el Estado quien reconoce la subjetividad de los gobernados y quien establece estos derechos.

Lo verdaderamente importante aquí, es que, en este tipo de visiones positivistas kelsenianas, que implican, por tanto, que los derechos deben estar positivizados para poder protegerse, el derecho subjetivo o público subjetivo, es equiparado a una acción procesal para reclamar un deber por parte del Estado. Y, bajo esa visión se confunde al derecho con la garantía. Siguiendo esta idea de derechos subjetivos, podríamos señalar que “(...) cuando no hay un deber jurídico específico y una acción

¹⁰ *Ibidem*, p. 6.

¹¹ Dalla Vía, Alberto Ricardo, “JELLINEK, Georg, consideraciones sobre la teoría general del estado”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derechos Constitucional*, México, enero-junio de 2006, número 14, pp. 340-341.

procesal para reclamar un deber, entonces no hay un derecho subjetivo (...).¹² De modo que, la inexistencia de uno —un deber— u otro —una acción procesal— condiciona la existencia del derecho subjetivo.

Debido a lo anteriormente dicho, aunque es una concepción para referirse a los derechos humanos casi en desuso hoy en día, debemos tenerla presente, pues como se ha mencionado, no deben confundirse este tipo de términos y usarlos como sinónimos, mucho menos cuando atenten y vayan en detrimento de nuestros derechos como seres humanos, merecedores de respeto y garantías por parte del Estado y los particulares. Este tipo de visiones positivistas durante mucho tiempo justificaron regímenes autoritarios y de supresión de los humanos, considerando a los derechos humanos como simples construcciones irracionales, que carecían de sentido y que defendían intereses de una clase,¹³ no debemos permitir eso de nuevo, por eso debemos eliminar este tipo de conceptos para hacer referencia a los derechos inherentes al ser humano. De ahí la importancia de abordar y fijar un contenido más actual de este concepto.

1.3 Garantías individuales

Hasta antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, el término garantías individuales estuvo inmerso en nuestro ordenamiento jurídico, por ello, es importante tomarlo en consideración para este estudio y conceptualizarlo a fin de tener un panorama de éste. El concepto de garantías individuales tuvo su origen en el Constituyente de 1916-1917 derivado de una fuerte discusión entre los miembros de aquel poder constituyente, donde se determinó emplear dicho termino en la Constitución, como producto de ese poder constituyente.

De tal suerte que, durante mucho tiempo fue usado en nuestros textos normativos el término *garantías individuales*. Era así como se presentaba en la Constitución

¹² Salazar Ugarte, Pedro, "Derechos subjetivos e intereses jurídicos. A propósito de un texto de Juan Antonio Cruz Parceró", *Isomía Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, octubre 2004, no. 21, pp. 273-274.

¹³ Cruz Parceró, Juan Antonio, *op. cit.*, pp. 24-25.

general de México; “Título I, Capítulo Primero, *De las Garantías Individuales*”. En ese sentido, el término garantías individuales se usaba para hacer referencia al catálogo de derechos que “otorgaba” la Constitución de nuestro país. Sin embargo, el empleo de dicho término resultaba erróneo, pues se equiparaba el concepto garantía al de los derechos humanos, cuestión no meramente semántica, sino de vital importancia a la hora de materializar los derechos humanos.

Bajo esta concepción, se entendería que, si no existía una garantía individual, por tanto, no existía el derecho, pues garantía se empleaba indistintamente para referirse a ambas cosas, tanto al derecho como a su mecanismo de protección. La existencia de la garantía individual como derecho, llevaba aparejada la garantía como mecanismo de protección.

Para la Real Academia de la lengua española *garantía* es el efecto de afianzar lo estipulado, también, la cosa que asegura o protege contra algún riesgo o necesidad.¹⁴ De tal manera que, una garantía es el medio o el mecanismo para hacer valer algo que ya se había acordado con alguien, en este caso, diríamos que con el Estado.

De la misma forma, “la palabra «garantía» proviene del término anglosajón warranty o warrantie, que significa acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant)”.¹⁵ Coincidimos con esta posición, pues la garantía debe ser entendida como mecanismo jurídico de aseguramiento y protección de los derechos humanos, más no, como derechos propiamente dichos, concepción errónea.

Rafael Martínez Morales comparte la misma visión de la palabra garantía al señalar que, “garantía es el medio o instrumento que implica certeza, seguridad o la tenencia o disfrute de algo. De igual modo, es cualquier medio de defensa jurídica

¹⁴ Real Academia Española, *Definición de garantía*, disponible en: <https://dle.rae.es/garant%C3%ADa>, consultado el 24/08/2020.

¹⁵ Brito Melgarejo, Rodrigo, “La noción de derechos humanos y garantías en la constitución”, en Guerrero Galván, Luis René, Pelayo Moller, Carlos María (coords.), *100 años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, UNAM-IIJ, México, 2016, p. 76.

que el particular tenga para oponerse a un acto público que le cause daño o perjuicio”.¹⁶

Sin embargo, el autor cae en contradicción, empeñado por introducir en su obra el término *garantías individuales*, como sinónimo de derecho, tal cual era usado en la Constitución federal hasta antes de la reforma, pues luego menciona lo siguiente, “al hablar de garantías individuales, nos referimos usualmente a aquellos derechos esenciales del hombre, reconocidos y protegidos en determinado momento por la Constitución política del Estado nacional”.¹⁷ Asimismo que “las garantías individuales son derechos fundamentales del hombre reconocidos y protegidos por el Estado en su Constitución política”.¹⁸ De manera que, para Rafael Martínez las garantías individuales eran tanto medio de protección jurídica de los derechos humanos, como derechos humanos, derechos sustantivos.

Al respecto, también algunos órganos jurisdiccionales ya habían señalado la diferenciación entre una concepción y otra, tomamos como ejemplo la siguiente tesis aislada:

“GARANTIAS INDIVIDUALES. NO SON DERECHOS SUSTANTIVOS, SINO QUE CONSTITUYEN EL INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL PARA SALVAGUARDAR ESTOS.

Las garantías individuales que se encuentran consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, como lo son la del debido proceso y la de fundamentación y motivación en todo acto de autoridad, como su nombre lo indica, garantizan la aplicación de la ley en cuanto a los procedimientos seguidos ante tribunales, con el objeto de proteger la integridad física, la libertad y los bienes, siendo éstos, los derechos fundamentales del gobernado, entre otros; es decir, las garantías individuales, no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia Norma Fundamental del país, para salvaguardar tales derechos”.¹⁹

¹⁶ Martínez Morales, Rafael, *Garantías constitucionales*, México, Iure editores, 2007, p. 1.

¹⁷ *Ibidem*, p. 2.

¹⁸ *Ibidem*, p.10.

¹⁹ Tesis I.6o.C.28K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IV, octubre de 1996, p. 547.

No obstante, tuvieron que pasar varios años para que la Suprema Corte se pronunciará en este sentido, fue mucho después, derivado principalmente de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, como podemos observarlo en la siguiente jurisprudencia:

“DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SU DISTINCIÓN.

Antes de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, las voces «derechos humanos y sus garantías», eran términos que solían confundirse, ambigüedad que posiblemente derivaba de la anterior denominación del capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, titulado «De las garantías individuales». Sin embargo, el Poder Reformador de la Constitución, con las citadas reformas, elevó a rango constitucional su distinción, como deriva de las siguientes menciones: i) el capítulo I cambió su denominación a «De los derechos humanos y sus garantías»; ii) en el artículo 10, se especificó que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales «así como de las garantías para su protección», y iii) en el numeral 103, fracción I, se especificó que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por infracción a los derechos humanos y las «garantías otorgadas para su protección». Luego, para el Constituyente Permanente los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos; constituyen, según Luigi Ferrajoli, los «deberes consistentes en obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión, según que los derechos garantizados sean derechos positivos o derechos negativos», es decir, son los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, que tienen por objeto proteger los derechos humanos; de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos. Así, a manera de ejemplo, puede decirse que el derecho humano a la propiedad tiene, entre otras garantías, las de audiencia y legalidad, pues prohíbe a la autoridad molestar a un particular sin mandamiento escrito en el que funde y motive la causa legal del procedimiento, y que los gobernados sean privados de la propiedad sin previa audiencia”.²⁰

De manera que, el término garantías individuales constituía un grave error semántico y de significado en materia de derechos humanos, pues se confundían

²⁰ Tesis XXVII.3o.J/14, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, Libro 17, t. II, abril de 2015, p. 1451.

las garantías con los derechos y se usaban indistintamente. La garantía existe cuando existe el derecho, *empero*, la garantía no puede existir sin un derecho al cual proteja. Por tanto, no podemos hablar de garantías individuales como un sinónimo de derechos humanos. Es por esto que, “dicho escenario cambio con la reforma constitucional, pues con la distinción expresa entre derechos y garantías para su protección, aunque falten las segundas, no pueden desconocerse los primeros”.²¹

1.4 Derechos fundamentales

Los derechos fundamentales de igual modo, han formado parte de los textos y estudios sobre derechos humanos, más comúnmente se ha utilizado y sigue utilizando este término, que los anteriormente abordados. Los derechos fundamentales son los derechos humanos que se encuentran inscritos en la Constitución, es decir, aquellos que están positivizados, contemplándose en dicho ordenamiento.

Máximo Pacheco, al referirse a los derechos fundamentales de la persona humana, expresa que, “(...) con ello se quiere manifestar que toda persona posee derechos por el hecho de serlo y que éstos deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad, sin ningún tipo de discriminación social, económica, jurídica, política ideológica, cultural o sexual. Pero, al mismo tiempo, se quiere subrayar que esos derechos son fundamentales, es decir, que se encuentran estrechamente vinculados con la dignidad humana y son, al mismo tiempo, las condiciones del desarrollo de esa dignidad”.²²

De tal manera que, podemos inferir que la acepción de derechos fundamentales se genera también porque son imprescindibles para el desarrollo de la persona, basados en el valor que tenemos por el hecho de serlo. Sin embargo, esta concepción nos refiere que la sociedad tiene la obligación de protegerlos, cuando

²¹ Brito Melgarejo, Rodrigo, *op. cit.*, p. 90.

²² Pacheco G., Máximo, “Los derechos fundamentales de la persona humana”, en Cançado Trindade, Antônio A. y González Volio, Lorena (comps.), *Estudios básicos de derechos humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, t. II, p. 67-68.

no debe existir dicha obligación como tal, por parte de los particulares, sino solo de respetarlos, respetar el ejercicio de los derechos de las personas. La obligación de reconocer y garantizar derechos recae directamente en el Estado.

También se ha señalado otra distinción entre los conceptos derechos humanos y derechos fundamentales, Ana Fierro y José Abreu infieren que, “para determinar qué derechos son «fundamentales», basta con recurrir al catálogo de derechos reconocidos por las constituciones políticas de los Estados; el concepto «*derechos humanos*» pertenece más bien al ámbito del derecho internacional o de la doctrina”.²³ Opinión con la que estamos completamente de acuerdo, pues el término derechos humanos, generalmente es el más empleado por los sujetos de derecho internacional, a partir de la internacionalización de los derechos humanos, en tratados, cartas, acuerdos y diversos instrumentos jurídicos internacionales.

Cabe mencionar que, a nuestra consideración el concepto de derechos fundamentales no cumple con la característica de universalidad, pues mediante éste se ven limitados los derechos humanos, considerando solo los positivizados en el texto constitucional, por tanto, aquellos que se encuentren fuera de dicho texto no estarían siendo contemplados como tales.

Al decir de Luigi Ferrajoli:

“Son «derechos fundamentales» todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por «status» la condición de sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”.²⁴

²³ Fierro Ferráez, Ana Elena y Abreu Sacramento, José Pablo, *Derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales*, México, Oxford, 2012, p.3.

²⁴ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 3a ed., trad. de Andrés Ibañez y Andrea Geppi, Madrid, 2002, p.37.

De esta concepción podemos especular que se caracteriza por ser estrictamente teórica, formal y de cierta manera neutral, pues Ferrajoli no parte de un cuerpo normativo para hacer esta concepción, ni menciona cuáles derechos son. Por tanto, su carácter es neutral, refiriendo que puede ser válida para cualquier ordenamiento, incluso ordenamientos totalitarios, pues cualquier derecho subjetivo —de prestación o de no sufrir lesión, en virtud de una norma jurídica— del que tengan titularidad los seres humanos, en razón de tener una calidad de persona, ciudadano o capacidad de obrar, constituirá un derecho fundamental.

Se puede afirmar que el hacer uso indistinto de los términos derechos fundamentales y humanos no tiene gran relevancia, sin embargo, es importante hacer hincapié en que puede suceder que no estén los derechos humanos reconocidos o positivizados, por el Estado de que se trate, por consiguiente, en ese caso, no existirían, ni se gozaría de derechos fundamentales, lo cual puede ser una concepción fachada, que se preste como justificación de gobiernos que opriman al ser humano, pues este no sería titular de tales derechos, —por ejemplo, si estableciéramos en la Constitución que se tiene derecho a la vida, pero no a la salud—.

De tal suerte que el término derechos fundamentales solo se limita a los derechos establecidos en la Constitución, por ello, lo consideramos limitativo de los derechos humanos, pues puede resultar el término perfecto para otorgar solo una parte de los derechos humanos de los que debemos ser titulares todos los seres humanos por el simple hecho de ser humanos.

Esta concepción nos hace entrever y darnos cuenta de la importancia del empleo del término, desde investigaciones, hasta textos normativos, como puede usarse, pues se refiere a los derechos humanos como si fueran una especie de prerrogativas otorgadas por parte del Estado a través de sus legisladores constituyentes en un acto de bondad. Por eso, nosotros no consideramos adecuado hacer uso del término derechos fundamentales —salvo que solo se quiera referir a los establecidos en la Constitución—, en consecuencia, en el desarrollo de esta investigación hablaremos de derechos humanos para referirnos a los derechos que

se tienen por el simple hecho de ser humanos, más no derechos fundamentales, los que establece la Constitución.

1.5 Garantías constitucionales

Las garantías constitucionales han tenido una connotación un tanto dinámica, pues podemos encontrar diversas posturas respecto a su concepción, en virtud de lo cual, abordaremos un par y señalaremos qué son y qué no son para nosotros.

El término de garantía se adoptó principalmente al proclamarse la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 en Francia, que en su artículo 16 establecía que, “toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución”.²⁵ De este señalamiento en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, derivó que se tomará como referencia el término garantía y, de ahí en adelante, comenzó a usarse en los distintos textos constitucionales, por ejemplo, en el de México. Se comenzó a entender pues, que las garantías constitucionales eran los mismos derechos humanos plasmados en el texto constitucional del Estado que se tratara.

Al respecto, José Ovalle Favela nos refiere que, “el concepto de garantías constitucionales es básicamente de carácter procesal, y comprende todas las condiciones necesarias para el ejercicio y defensa de los derechos humanos ante los tribunales, a través de proceso.”²⁶

De tal visión no omitimos señalar que, si bien existen mecanismos jurisdiccionales para la defensa y protección de los derechos humanos, también existen mecanismos de protección y defensa no jurisdiccional de los derechos humanos.

De igual forma, el autor nos refiere que la garantía para la eficacia de los derechos no puede residir, sino en instrumentos de carácter procesal para la defensa

²⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. ed., México, UNAM-IJ-MARCIAL PONS, 2014, p. 243.

²⁶ Ovalle Favela, José, “Derechos humanos y garantías constitucionales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIX, núm. 146, mayo-agosto de 2016, p. 156.

oportuna y eficaz de los derechos humanos.²⁷ Y finaliza comentado que, “(...) se puede afirmar que aunque en el artículo 1o. (...) se distingue entre los *derechos humanos* y las *garantías* para su protección, los derechos que dicho ordenamiento reconoce a las personas para ejercerlos ante los tribunales, por medio del proceso, además de ser derechos humanos, tienen también carácter de garantías constitucionales”.²⁸

Las garantías judiciales que se encuentran en una carta de derechos, no necesariamente implican que sean consideradas como derechos humanos, sino como eso, como su garantía, para su defensa y protección. En este caso, por ejemplo, un derecho humano sería la integridad física, la libertad, etcétera, mientras que la garantía sería el debido proceso, que se lleve a cabo una investigación por el Ministerio Público, poder acudir a tribunales a resolver esa situación

Es importante señalar que los derechos humanos se ejercitan en el día a día, no necesariamente acudiendo ante tribunales a través de proceso, y su defensa no solo es a través de dichos tribunales, pues sería paradójico y una carga de trabajo exorbitante acudir a tribunales cada que un derecho humano nos ha sido vulnerado o no se está gozando plenamente. Vale la pena señalar que, consideramos la interpretación de este autor errónea, pues a nuestro parecer, el termino de garantías constitucionales, se refiere exclusivamente al ámbito del derecho procesal constitucional o justicia constitucional como también se le ha denominado.

Las garantías constitucionales velan principalmente por la defensa de la Constitución, ello implica, los medios y mecanismos establecidos para su protección, observancia y permanencia.

Al respecto Eduardo Ferrer Mac-Gregor señala que la defensa de la Constitución se integra de dos categorías a destacar:

“La protección de la Constitución, se integra por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas

²⁷ *Ídem*, p. 158.

²⁸ *Ibidem*, p. 159.

de carácter fundamental e incorporadas a los documentos constitucionales(...), entre los más importantes, a) la división de poderes o de funciones; b) participación de los grupos sociales y de los partidos políticos (...); c) regulación de los recursos económicos y financieros; d) el principio de supremacía constitucional y e) el procedimiento dificultado de reforma constitucional.

En cambio, la segunda categoría, que integra la «defensa de la Constitución», se refiere a las «garantías constitucionales», entendidas no como su concepción tradicional identificada con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, sino con los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder (o de particulares o grupos de poder en situación de privilegio) de tal manera que los instrumentos protectores (...) no han resultado suficientes para lograr el respeto y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales”.²⁹

En consecuencia, y en concordancia con Eduardo Ferrer Mac-Gregor, para nosotros las garantías constitucionales son los medios o mecanismos de carácter preponderantemente procesal, establecidos para la defensa y observancia de la Constitución, del orden constitucional.

De manera que, las garantías constitucionales no son derechos humanos, ni son garantías de los derechos humanos,³⁰ tampoco son garantías individuales, ni ningún otro de los conceptos abordados con anterioridad.

Existen diversas garantías constitucionales, las cuales son:

1. Juicio de amparo: Es un medio de control constitucional que tiene por objeto resolver controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad, que violenten derechos humanos y las garantías de éstos, establecidas en la Constitución, así como en los Tratados Internacionales en que México sea parte.
2. Controversia constitucional: Es un medio de control constitucional para resolver conflictos que surjan entre la Federación y una entidad federativa; la

²⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op cit.*, p.247.

³⁰ No obstante que se pueden usar para la defensa de prerrogativas constitucionales que impliquen una garantía para el ejercicio y defensa de los derechos humanos o un derecho humano como tal.

Federación y un municipio; el poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, cualquiera de las Cámaras que este o en su caso, la Comisión Permanente; una entidad federativa y otra; dos municipios de diversos Estados; dos Poderes de una misma entidad federativa; un Estado y uno de sus municipios; una entidad federativa y un Municipio de otra demarcación territorial; dos órganos constitucionales autónomos y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión, respecto de la nulidad de normas o actos de autoridad por ser contrarios a la Constitución, que generalmente invaden esferas de competencias.

3. Acción de inconstitucionalidad: Es el medio de control constitucional que pueden promover los sujetos legitimados para ello, para plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.
4. Juicio político: “Procedimiento de orden constitucional que realizan las Cámaras del Congreso —la Cámara de Diputados como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia—, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Constitución redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales por violaciones graves a la Constitución, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.³¹
5. Juicio para la protección de los Derechos Político – Electorales del Ciudadano: Es un juicio similar al juicio de amparo tradicional, con la particularidad de que este juicio vela por la protección de derechos político-electorales,³² contenidos en la Constitución, siendo, por tanto, un medio de control constitucional.
6. Juicio de Revisión Constitucional: Es un juicio que procede en contra de las resoluciones que han dictado las salas regionales del TEPJF, donde se ataca principalmente su constitucionalidad, en consecuencia, se trata de un medio de control de constitucionalidad, pues se pretende hacer valer las

³¹ Sistema de Información Legislativa, *Definición de juicio político*, disponible en: <https://cutt.ly/9f0Bg9A>, consultado el 14/09/2020

³² Ya que el juicio de amparo no procede en materia electoral.

disposiciones constitucionales, que se alega, violaron las salas regionales al emitir sus resoluciones.

7. Ombudsman: Es un mecanismo no jurisdiccional de protección de derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales de que el Estado Mexicano sea parte. Además, cabe señalar que cuenta con la facultad expresa de interponer acciones de constitucionalidad contra normas federales o de las entidades federativas que se consideren, contravengan y, por ende, vulneren los derechos humanos consagrados en éstos. Debido a lo anterior, podemos afirmar que se trata de igual manera, de un medio de control constitucional.

1.6 Ombudsman

Antes de abordar la figura del Ombudsman en específico, consideramos de ineludible relevancia realizar una breve esquematización de su sistematización en la ciencia jurídica, cuestión a partir de la cual comenzaremos.

La defensa de los derechos humanos se caracteriza por estar garantizada por dos sistemas de protección, el primero, por su parte, denominado el sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos y; el segundo, denominado el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos. El sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos se refiere a todo el entramado de juzgados, tribunales y cortes que defienden y protegen los derechos humanos cuando estos se han transgredido y una persona acude ante ellos, a modo de ejemplo, podemos señalar el juicio de amparo, mediante el cual un particular que estima que, uno o varios derechos consagrados en la Constitución o en Tratados Internacionales fue violado, interpone una demanda para que ese derecho sea restablecido o no se continúe violentando, mediante proceso ante una autoridad jurisdiccional.

Respecto al sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, debemos entender, todo el entramado institucional que no sean órganos jurisdiccionales —tribunales—, mediante el cual una persona puede acudir a

interponer una queja en contra de autoridades, cuando estime que, un derecho o varios derechos humanos, han sido violentados, mediante acciones u omisiones.

El sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos se encuentra principalmente encabezado por la figura del Ombudsman.³³ Por esto, la institución del Ombudsman tradicionalmente se ha considerado como el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

El término es de origen sueco, “OMBUD: etimológicamente [significa], persona que actúa como vocero o representante de otra. En sueco tiene estas acepciones: representante, comisionado, protector, mandatario o representante del Parlamento y, en consecuencia, protector de los derechos de los ciudadanos”,³⁴ de manera que no existe una traducción unívoca del término.

El Ombudsman es, de acuerdo con Rodolfo Lara Ponte, el “(...) órgano gubernamental ante el cual los gobernados pueden acudir para denunciar cualquier abuso o incumplimiento por parte del poder público respecto a los derechos humanos legalmente reconocidos”.³⁵ De tal manera que, de esta acepción podemos inferir que, el Ombudsman es una institución con la función de recibir quejas cuando se estime alguna falta o violación a los derechos humanos de las personas por parte de la administración pública o el poder público.

Sin embargo, no estamos del todo de acuerdo con este autor, pues la figura del *Ombudsman* no debe ser un órgano gubernamental, es decir, no debe formar parte del gobierno, es un órgano estatal, del Estado —más adelante se abordará este punto—.

³³ Señalamos “principalmente”, pues consideramos que existen servicios, vigilancia, procedimientos y acciones de reparación a todos los derechos humanos que no necesariamente implican el actuar del ombudsman, por ejemplo, un recurso administrativo, una oficina de quejas en la entidad de servicio público de que se trate, etcétera.

³⁴ Rowart Donalt, en Ramírez Gloria, *El Ombudsman al alcance de todos*, 2a. ed., México, UNAM-Catedra UNESCO de Derechos Humanos, 2009, p. 13, <https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/sitio2009/ApartadosSitio/Publicaciones/Documentos/ManualOmbudsman.pdf>

³⁵ Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM-IIJ, 1993, pp. 196-197.

La función del Ombudsman es ser protector de los derechos de los seres humanos en sus relaciones con el Estado, y en especial, con la Administración Pública.³⁶ El Ombudsman, además, es un irrestricto aplicador del derecho, pues emprende su función solicitando la aplicación estricta de la Constitución y de la ley,³⁷ y nada más. De tal manera que su función es también, ser un paladín del Estado constitucional de derecho, entendido éste, como aquel donde se aplica y respeta la ley, así como aquel donde se reconocen y protegen los derechos humanos.

Por su parte, Jorge Carpizo nos menciona que el Ombudsman es el “(...) organismo en el cual su titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia, pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones, y periódicamente rinde cuentas sobre el cumplimiento de éstas”.³⁸

El Ombudsman además, tiene ciertas peculiaridades que le definen, distinguen y caracterizan, en relación con su actuar, de entre las cuales podemos mencionar las siguientes:³⁹

1. Independencia: En primer término, se refiere a que el Ombudsman debe ser una institución que actué de forma independiente de los demás poderes del Estado, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, rompiendo con la teoría tradicional de la división de poderes, es decir, conforma un contrapeso más, a estos poderes tradicionales del Estado.

En segundo término, se destaca que el Ombudsman debe ser independiente de los partidos políticos, es decir apartidista, con la finalidad de que no caiga en coyunturas políticas que solo debilitarían la institución.⁴⁰

³⁶ Gonzaíni, Osvaldo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, México, UNAM-IIJ, 1995, p. 33.

³⁷ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 54.

³⁸ Carpizo, Jorge, “El sistema nacional no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”, en Vázquez Ramos, Homero (coord.), *Catedra nacional de derecho Jorge Carpizo*, México, UNAM-IIJ, 2014, p. 192.

³⁹ Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del ombudsman ¿una institución encomiable?*, México, UNAM-IIJ, 1988, pp. 41-55.

⁴⁰ Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y...*, *cit.*, p. 52.

Algunas de las vías para asegurar esta independencia se traducen en un símil de las garantías judiciales, como pueden ser un procedimiento de nombramiento adecuado, que atienda a este fin, que el salario del Ombudsman sea similar al de un magistrado u otro funcionario de alto rango y que el presupuesto asignado para el desempeño de su encargo sea considerable.

2. Autonomía: Hay que destacar que para el buen funcionamiento de la institución del Ombudsman es necesario que cuente con facultades de organización y de administración libre, de sus recursos, materiales, humanos y monetarios.

Consecuencia de esta característica es que se lleven a cabo de manera más eficiente y exhaustiva las tareas encomendadas a esta institución. No obstante, es necesario decir que también está sujeto a controles, generalmente por el Poder Legislativo, mediante la presentación informes sobre sus finanzas e informes sobre sus actividades periódicamente.

Esta característica agiliza y permite al Ombudsman llevar a cabo sus tareas de una forma más eficiente y, por tanto, cumplir con los objetivos y fines para los cuales fue instaurado.

3. Imparcialidad: Se refiere a que el Ombudsman actúe de conformidad con los hechos que se le presenten, sus investigaciones y lo que le mandate la ley, careciendo de perjuicios subjetivos o excesos en sus funciones, para que esto no pueda resultar en tener inclinación hacía alguna de las partes.
4. Accesibilidad: El procedimiento de presentación de queja ante el Ombudsman, debe caracterizarse por ser simple y sin formalismos, pues se vela porque todas las personas tengan un alto margen de acceso, con el fin de lograr un acceso universal, es decir, que sea materialmente posible para todas las personas.

De tal manera que, se debe de evitar cualquier interferencia en la presentación de una queja. Se deben dejar de lado tramites superfluos, redundantes o inútiles que obstaculicen que el ser humano tenga acceso a esta garantía de sus derechos humanos.

5. Resoluciones no vinculatorias: A diferencia del sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos, el Ombudsman, por definición, carece de que sus resoluciones sean de carácter vinculante, es decir, obligatorias.

De tal suerte que las recomendaciones que emite el Ombudsman no tienen fuerza coercitiva para poder revocar, modificar o anular actos o resoluciones emitidas por las autoridades de que se trate.

Este aspecto ha sido duramente criticado por la sociedad mexicana en general y, coincidimos con el diagnóstico que realizará hace algunos años Jorge Carpizo, donde refería que el principal motor de esta crítica es el desconocimiento de la figura. Por no ser sus resoluciones vinculantes, se cree y se dice que no sirve para nada.⁴¹

Sus resoluciones son meras recomendaciones que hace a funcionarios para que apliquen el derecho como debe ser, o cuando se están excediendo en sus funciones. La fuerza de las resoluciones proviene de su autoridad moral como persona y servidor público, con base en las observaciones y opiniones que realiza y, posteriormente, de la publicidad y su difusión, que al realizarse dejan en evidencia el actuar de los funcionarios a quienes se señala o expone.

Un aspecto importante que destacar es que, el Ombudsman no busca descalificar, desprestigiar o lastimar a los funcionarios del gobierno, al contrario, funciona como medida de prevención, reivindicación, o en su caso, de reparación, para que los servidores, funcionarios o autoridades actúen como deben hacerlo, al margen de la ley.

6. Autoridad: Toda persona que desempeñe el cargo o la labor de la figura del Ombudsman debe de gozar de buena reputación y su dicho no debe estar en tela de juicio. La autoridad que tiene el Ombudsman es moral, con la cual, al realizar sus señalamientos a órganos de gobierno y servidores públicos, debe representar razón suficiente para lograr tener un impacto en éstos y en la sociedad.

⁴¹ Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y...*, *cit.*, p. 47.

Es por ello que, quien desempeñe el cargo de Ombudsman debe ser alguien con rectitud, pues cada señalamiento que hace el Ombudsman descansa en su fuerza moral, con lo cual, ejerce sus atribuciones de forma eficaz al emitir recomendaciones.

7. Publicidad: El actuar del Ombudsman debe de ser de carácter público, en el sentido de que debe de mantener una estrecha y fuerte relación con los medios de comunicación, pues son éstos quienes dan a conocer su trabajo. En el este sentido, por ejemplo, al emitir las recomendaciones, mientras más se publiciten y difundan en la sociedad a través de los medios, tendrá más impacto y será mayormente aceptada por quien se señala o a quien va dirigida.

Por otro lado, la difusión, promoción y educación en derecho humanos, resulta de vital relevancia, pues para que los derechos humanos sean efectivos, se necesita, por obvias razones conocerlos, para el Ombudsman sin ayuda de los medios, esto sería imposible.

Jorge Carpizo señalaba que cuando él daba una conferencia de prensa — siendo Ombudsman— siempre comentaba a los medios: “como *Ombudsman*, los que laboramos en la Comisión Nacional realizamos en cincuenta por ciento el trabajo; ustedes, al informar objetivamente y bien, hacen el otro cincuenta por ciento”.⁴² De manera que, los medios de comunicación son la arista *sine qua non* para el desempeño óptimo del Ombudsman.

Además, nos parece pertinente agregar una característica adicional:⁴³

8. Estatal: Aunque de acuerdo con la historia del Ombudsman y su origen, en diversos países se adoptaron figuras similares, con funciones equivalentes a las del Ombudsman de origen sueco, generalmente estas figuras pertenecen o dependen a algún poder del Estado, regularmente al Poder Legislativo o Ejecutivo. Por nuestra parte, no consideramos que esto sea una

⁴² *Ibíd.*, p. 56.

⁴³ Acuña Llamas, Francisco Javier, *La CNDH una institución a medio camino. Propuestas para su urgente transformación*, México, Mándala Editores, 1999, Ensayos jurídicos políticos, p. 20.

característica acertada o funcional para el buen desempeño del Ombudsman.

Por los fines que persigue esta institución, es antitético que el Ombudsman esté adscrito a alguno de los poderes u órdenes de gobierno.

El Ombudsman es y debe ser una institución estatal, es decir, forma parte del Estado, y tiene atribuciones necesarias para el funcionamiento del Estado, derivadas de la Constitución y demás leyes, de tal manera que, el Ombudsman debe ser un ente independiente y autónomo, pues resulta paradójico que pueda llegar a ser juez y parte. Esta visión rompe para algunos con la tradicional teoría de la división de poderes, sin embargo, constituya o no, un nuevo poder del Estado, la independencia y autonomía del Ombudsman debe ser una característica ineludible, y, por tanto, necesaria para su desempeño.

De igual forma, el Ombudsman debe contar con una amplia gama de atribuciones o facultades para concretar el fin para el cual fue instaurada esta figura, de entre muchas señaladas por diversos estudiosos, nosotros expondremos las siguientes:⁴⁴

1. Discutir o disentir con el ánimo de provocar creatividad o cambio en el ámbito de la administración pública, a través de la controversia.
2. Investigar todas y cada una de las quejas que lleguen a sus manos, inclusive si se presentan quejas anónimas, si reunieren los elementos para distinguirse como una posible violación a derechos humanos. De aquí que se recomiende un procedimiento de queja sencillo y sin formalidades.
3. Emitir recomendaciones a los miembros de las instituciones de la administración pública y a sus servidores públicos, ya sea de manera privada o de manera pública en el quehacer de sus tareas cotidianas. También cuando presente su informe periódico.
4. Exhortar a servidores públicos para que se conduzcan de determinada forma o realicen determinadas acciones, con un ánimo preventivo, logrando así la

⁴⁴ Gonzaíni, Osvaldo Alfredo, *op. cit.*, p.193.

aceptación de sus observaciones y recomendaciones, así como su cumplimiento.

5. Iniciar acciones penales en contra de quienes resulten responsables por la transgresión a los derechos humanos de las personas. En otras palabras, el Ombudsman puede tener la posibilidad de accionar el sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos en contra de quienes no acepten las recomendaciones y hayan violado derechos humanos, más aún, cuando se configuren delitos de acuerdo con el código penal.
6. Efectuar un informe público periódico, el cual se presenta regularmente ante el Parlamento para dar a conocer las actividades que ha llevado a cabo durante ese periodo de tiempo, y que además constituye un ejercicio de rendición de cuentas.

Asimismo, podemos añadir tres características más:⁴⁵

7. De reserva, que implica que el Ombudsman puede reservarse la información que llega a sus manos y de la cual conoce, por obvias razones, pues esto constituye una protección para la víctima, buscando como fin, que no se puedan tomar represalias contra las víctimas por acudir al Ombudsman. De manera que, ninguna autoridad puede solicitarle dicha información al Ombudsman, y este no debe brindar esta información por seguridad de la presunta víctima.
8. Inviolabilidad durante su actuar, es decir, que llevando a cabo el trabajo que le es encomendado, no incurra en responsabilidades por el desempeño del mismo. Solo pueden fijársele responsabilidades dentro del marco de la ley.
9. De fomento y difusión, pues el Ombudsman es un auténtico promotor y educador en materia de derechos humanos, una de sus principales tareas, para poder hacer más asequible el conocimiento de la ciudadanía sobre sus derechos y, eventualmente su defensa. Esta es una de las facultades más importantes del Ombudsman, pues a través de su difusión es como se logra

⁴⁵ Acuña Llamas, *op. cit.*, pp.23-24.

realmente una cultura basada en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos en la sociedad.

1.7 Ombudsman y derechos humanos

Los derechos humanos son el motor que mantiene vivo y en movimiento a la sociedad en un país democrático constitucional, como se mencionó en apartados anteriores, mientras que, podríamos decir que el Ombudsman es el mecánico de ese motor. Por ejemplo, cuando el motor de los derechos humanos presenta determinadas fallas o alguien lo estropea, el Ombudsman actuará para diagnosticar e intentar que se lleven a cabo las tareas necesarias para que ese motor continúe en funcionamiento.

Así pues, el Ombudsman resulta un aspecto necesario en el plano del Estado de derecho, pues mientras se acuda a él o este actué de oficio, serán cada vez más una realidad el goce pleno, el respeto y la efectiva defensa de los derechos humanos.

El Ombudsman representa una medida alterna de prevención y solución de controversias por transgresiones a los derechos humanos o cuando se estimen estas, sin ser necesaria la intervención de tribunales, que, en la práctica, resultan ser costosos y tardíos en operar, sin lograr justicia pronta y expedita en favor de las víctimas.

Es por ello que, hacemos votos a la consolidación y mejoramiento de la institución del Ombudsman, pues resulta un aspecto necesario en nuestro entramado institucional. No es para menos, especialmente en países donde resulta necesario, por sus características históricas, políticas, sociales y culturales, como lo son los países Latinoamericanos, como lo es México. La institución del Ombudsman, es un componente ineludible en un Estado, la experiencia de su implementación en países altamente desarrollados nos deja entrever, los buenos resultados de esta figura, por ejemplo, en los países escandinavos, donde se originó, pero también en países de la Unión Europea, como España, Portugal, entre otros.

Haciendo un símil de manera figurada, los derechos humanos pueden ser vistos como el oxígeno y el Ombudsman es un auxiliar para poder respirar ese oxígeno que respiramos en un país democrático como ciudadanos, que son los derechos humanos. No obstante, debemos mencionar que, los impedimentos legales que pueda llegar a tener el Ombudsman por razón de competencia no deben constituir su lápida por parte de la ciudadanía, pues el Ombudsman debe actuar dentro de lo que le mandata la ley.

De manera que, como se ha señalado en textos anteriores, el Ombudsman no es una especie de funcionario mágico, “sanalotodo”, que todo resuelva, respecto las arbitrariedades de la administración pública,⁴⁶ pues donde no tenga competencia, es claro que no lo hará. No obstante, el Ombudsman puede orientar a quien acuda ante él, aún y cuando no sea competente para conocer del caso. Entonces, las razones de su incompetencia, derivada de la propia ley y, eventualmente de las personas que le presenten casos donde no puede actuar, no deben desencadenar y terminar en aseveraciones como que “no sirve para nada” o que “es una institución fachada”, porque eso si es inaceptable.

En síntesis, como funcionarios, académicos, estudiantes, medios de comunicación, pero sobre todo como ciudadanos, cuidemos y fortalezcamos la institución del Ombudsman. Una institución que se ha ganado, por, y para el bien de la ciudadanía, que el solo hecho de su creación, existencia y funcionamiento, es *per se*, benéfico para todos y todas. Sumémonos para su mejoramiento y consolidación, mucho se ha avanzado en sus primeros treinta años —en el caso de México—, sin embargo, es claro que, aún falta mucho por hacer.

⁴⁶ Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y...*, *cit.*, p. 53.

CAPÍTULO II. ANÁLISIS HISTÓRICO

2.1 Origen del Ombudsman, países escandinavos

El origen de la institución del Ombudsman se remonta al año de 1809 en Suecia, mediante su instauración en la Constitución sueca, resultado de un proceso de ingeniería constitucional, pues se buscaba a través de su Constitución respuestas adecuadas a las necesidades que tenían como nación. De esta manera, el Ombudsman nace como un representante del rey, el cual tenía la función de impartir justicia y supervisar la legalidad en el reino. De manera que la figura del Ombudsman es de origen escandinavo.

2.1.1 Suecia

Existen antecedentes históricos muy remotos de la figura del Ombudsman sueco, los cuales estimamos relevante que sean abordados, ya que regularmente no se mencionan en los textos antes escritos en México sobre la historia de esta institución.

A. Figuras antecedentes del Ombudsman Sueco

De acuerdo con Raymundo Gil Rendón,⁴⁷ el origen o nacimiento de la figura del Ombudsman puede considerarse desde inicios de la formación de comunidades en Suecia, como las llamadas comunidades centenarias (*hårrands*). Estas comunidades estaban organizadas de acuerdo con un régimen de carácter militar. Además, dichas comunidades eran gobernadas por una asamblea judicial y administrativa, denominada *ting*, estas asambleas eran presididas por el hombre de ley (*lagman*), y se reunían dos veces por año. Estas comunidades en su conjunto formaban provincias.

El rey de cada provincia era, de igual manera, su líder militar y este, a su vez tenía un representante en cada comunidad, este representante del rey vivía en dichas

⁴⁷ Gil Rendón, Raymundo, *El ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2002, p. 6.

comunidades. De manera que, este representante era denominado hombre del territorio (*lansman*) y, al mismo tiempo, representante del rey (*king's lansman*),⁴⁸ de modo que puede referenciársele como un símil y, por tanto, antecedente de la figura del Ombudsman. Este funcionario estaba facultado para el cobro de multas a los miembros de la comunidad cuando estos infringieran las leyes o reglamentos vigentes.

Otro funcionario considerado antecedente de la figura del Ombudsman sueco fue el Preboste. Sonia Venegas Álvarez nos refiere que, “tanto en Suecia como en Finlandia, a finales del siglo XVI, existió un funcionario nombrado por el rey, denominado Preboste de la Corona, cuya labor consistía en vigilar a los fiscales públicos y actuar a nombre del rey como el fiscal principal”.⁴⁹

Entre el siglo XVI-XVII se creó otra figura, el Gran *Senechal* o *Drosten*, de acuerdo con la *Regerisform* (Instrumento de gobierno), en donde se delimitaba el campo de sus acciones. El *Senechal* tenía la función de vigilar bajo la autoridad del rey el adecuado funcionamiento de la administración de justicia del reino.

Tiempo más tarde, durante el reinado de Carlos XII existían una serie de conflictos bélicos con Rusia, con lo cual, el rey Carlos XII se vio obligado a ausentarse de su reino para afrontar la guerra, en consecuencia, tuvo que administrar a distancia el reino de Suecia. De esta forma el rey Carlos XII dispuso delegar ciertas funciones a un funcionario encargado de vigilar a la administración pública, así como la aplicación y respeto de las leyes en su reino. Debido a esto, el rey Carlos XII, mediante decreto de 2 de octubre de 1713⁵⁰ instauró una figura llamada en un inicio Supremo Ombudsman o Procurador Supremo (*Hogste Ombudsmanen, HO*). El Supremo Ombudsman, tenía a su cargo la vigilancia de la administración en el reino y la aplicación de las leyes y los reglamentos en ausencia del rey.

Luego cambió la denominación de dicho funcionario para pasar a llamarse Canciller de Justicia (*Justitie Kansler, JK*). Dicho funcionario dependía directamente del rey,

⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁹ Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁰ Gil Rendón Raymundo, *op. cit.*, p. 12.

de quien recibía órdenes y tenía atribuciones para vigilar la administración de justicia y a los funcionarios. El Canciller de Justicia también recibía órdenes del Consejo o de alguno de sus miembros, los cuales le realizaban consultas de carácter legal dentro del ámbito de competencias de que se tratase.⁵¹

A la muerte del rey Carlos XII, época conocida como la era de la libertad, se estableció un nuevo orden constitucional donde impero el control y el ejercicio del gobierno por parte del Parlamento. Así pues, el Parlamento (*Riksdag*) paso a nombrar al Canciller de Justicia. Sin embargo, tiempo más tarde, derivado de la restauración de la monarquía con el rey Gustavo III, volvió a retomar la facultad de designar al Canciller de Justicia el soberano.

B. Justitie Ombudsman

Es hasta 1809 que se creó y aprobó una nueva Constitución, conformada por el Instrumento de Gobierno (*Regerisform*), el Acta de Sucesión, el Acta de Parlamento y el Acta de Libertad Prensa, Constitución que estuvo vigente hasta 1974.⁵² De tal suerte que, mediante este nuevo instrumento se establecen reglas actualizadas sobre la división y el ejercicio del poder público

Según Osvaldo Alfredo Gonzáini, “la nueva Constitución estableció una división de autoridad entre el rey y los Estados que formaban el Imperio, con la finalidad de evitar que una sola de las partes tuviese todo el poder. De este modo, el cuerpo ejecutivo se mantuvo en el rey y el Consejo de Estados; la competencia legislativa se distribuyó entre éstos; y el Poder Judicial se discernió entre magistrados independientes”.⁵³

Ante el aumento de la desconfianza hacía el Canciller de Justicia, derivada en gran medida de que dependía directamente del rey, fue que se previó otro funcionario en el instrumento de gobierno (*Regerisform*) de 1809, bajo el nombre de *Justitie Ombudsman*. En dicho ordenamiento, específicamente en su artículo 96, se

⁵¹ *Ibidem*, p. 13.

⁵² Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.*, p. 30

⁵³ Gonzáini, Osvaldo Alfredo, *op. cit.*, p. 189.

señalaban sus atribuciones y se establecía que sería designado por el Parlamento (*Riksdag*), del cual dependería directamente. Este nuevo funcionario designado por el Parlamento (*Riksdag*) tendría a su cargo la supervisión de los tribunales y los funcionarios públicos, buscando que se hiciera valer el principio de legalidad, respetando la Constitución, leyes y reglamentos. Dentro del ámbito de sus facultades podía conocer de quejas contra jueces, funcionarios de gobierno y militares, con excepción de los miembros del gabinete.⁵⁴

Posteriormente, con un reordenamiento de las fuerzas castrenses suecas y, derivado de la principalmente de la Primera Guerra Mundial, en 1915 se instauró una figura de Ombudsman para atender estrictamente los casos en materia militar, el Ombudsman Militar (*Militie Ombudsman, MO*), quien contaba con facultades similares a las del *Justitie Ombudsman*, pero en el ámbito de las fuerzas armadas.

No obstante, derivado principalmente de la finalización de los conflictos bélicos, consecuencia de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, el Ombudsman Militar quedó casi sin carga de trabajo, aspecto que derivó en que se suprimiera esta figura de Ombudsman y que se reorganizara la estructura y funciones del *Justitie Ombudsman*. De esta manera el Ombudsman Militar y el *Justitie Ombudsman* quedaron fusionados en 1968.⁵⁵ De manera que se estableció que serían tres Ombudsman los que conformarían la institución del *Justitie Ombudsman*, asimismo las tareas del Ombudsman Militar se incorporan a la competencia de los tres Ombudsman antes mencionados, quienes serían auxiliados por asistentes.

C. Organización actual

Luego pues, de acuerdo con el instrumento constitucional de 1975, que sustituyó al de 1809, se da la última reestructuración del *Justitie Ombudsman* en Suecia. Algunos de los cambios más relevantes es que se suprimieron los asistentes de los Ombudsman, *empero*, se aumentó el número de Ombudsman, estableciéndose que ahora serían cuatro Ombudsman los que conformarían la institución, y, entre estos

⁵⁴ Gil Rendón Raymundo, *op. cit.*, p. 15-17.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 17.

se dividirían las tareas, actuando uno de ellos como Presidente. Actualmente sigue vigente esta estructuración del *Justitie Ombudsman* en Suecia, regulada en el instrumento de gobierno en su capítulo 13, artículo 6.

De acuerdo con la Ley del Parlamento (cap. 13, art. 2, *Riksdagsordningen*), el *Riksdag* elige a los Ombudsman, y estos serán cuatro, en donde uno de ellos actúa como Presidente y director administrativo, quien determina el enfoque principal de las actividades del *Justitie Ombudsman*. Estos funcionarios duran en su encargo 4 años con posibilidad a reelegirse.

D. Ombudsman de prensa, Ombudsman económico y Ombudsman de igualdad de género

Asimismo, y no menos importante, consideramos necesario señalar la existencia de otras figuras similares a las del *Justitie Ombudsman*, denominadas Ombudsman; el Ombudsman antitrust, el Ombudsman del consumidor, el Ombudsman de prensa y el Ombudsman para la igualdad de sexo. Estos funcionarios se caracterizan por ser *executive ombudsman*,⁵⁶ pues son designados por el ejecutivo o el gobierno.

El primer funcionario es el Ombudsman de libertad económica, de comercio o antitrust, el cual fue creado en el año de 1954. Es el intérprete y defensor de las leyes que regulan la actividad económica, de asuntos relacionados con cuestiones monopólicas y prácticas desleales.⁵⁷ Este funcionario es designado por el rey en Consejo de ministros y tiene facultades para actuar de oficio o a petición de parte, vigilando la libre competencia de mercado, la economía de empresa, prácticas prohibidas, entre otras actividades. Tiene como fin llegar a una solución amistosa entre el quejoso y quien se aduce que violenta normas o practica alguna actitud negativa.

⁵⁶ Con excepción del Ombudsman de prensa, como se verá más adelante del texto.

⁵⁷ Fix Zamudio, Héctor, *Reflexiones comparativas sobre el ombudsman*, Derechos Humanos y Ombudsman en México. Selección de textos en homenaje a Héctor Fix Zamudio, México, UNAM-Defensoría de los Derechos Universitarios, 2015, Colección Los Derechos Universitarios en el siglo XXI, núm. 1, p. 149.

De igual forma existe otro funcionario, que, si bien no forma parte del aparato del gobierno o del Estado, tiene funciones similares a las de un comisionado parlamentario. El Ombudsman de prensa, creado en noviembre de 1969, se encarga de vigilar las reglas de moralidad profesional y la no intromisión en la vida privada de las personas.⁵⁸ Cualquier noticia, nota, reportaje, etcétera, que atente o constituya un agravio a la ética periodística puede aducirse para interponer una queja. Este funcionario actúa de oficio o a petición de parte y es designado por las organizaciones periodísticas, no obstante, su actuación es de manera independiente a estas.

Existe otro funcionario que surgió en 1971 el cual es el encargado de velar por los derechos de los consumidores.⁵⁹ Este funcionario supervisa que se apliquen las leyes en materia de consumidor. El Ombudsman para el consumidor es designado por el gobierno y tiene principalmente entre sus atribuciones controlar las formas de publicidad y resguardar al consumidor frente a prácticas abusivas.

Y, por último, el de más reciente creación, el Ombudsman para la igualdad de sexo, este funcionario tiene principalmente como fin, promover y hacer cumplir la ley para la igualdad de sexo en cuanto a derechos laborales entre hombres y mujeres, así como condiciones laborales y desarrollo en el trabajo. Este funcionario es designado por el gobierno.⁶⁰

2.1.2 Finlandia

El segundo país, también escandinavo, en instaurar la figura del Ombudsman en su ordenamiento jurídico fue Finlandia en 1919, mediante la instauración del Ombudsman en su texto constitucional de ese mismo año.

Finlandia en un inicio se encontraba unida a Suecia —antes de la guerra entre Suecia y Rusia—, posteriormente, derivado de los conflictos bélicos entre Suecia y Rusia, Finlandia paso a formar parte de Rusia, como un Gran Ducado. Tiempo

⁵⁸ *Ídem.*

⁵⁹ *Ídem.*

⁶⁰ Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, p. 33.

después, Finlandia logró obtener su independencia de Rusia, fue entonces que consagró en su Constitución de 1919 la figura del Ombudsman, exactamente en su artículo 49. Además, sus funciones se delimitaron en una ley reglamentaria en 1920.

El Ombudsman Finlandés (*Oikeusasiamies*) nació con características muy similares a la institución del *Justitie Ombudsman* de Suecia, esto en consecuencia de la influencia de la cultura jurídica sueca y de sus instituciones, derivado de los lazos históricos y geográficos que unen a ambos países. Y, aunque Finlandia estuvo sujeta a Rusia, consecuencia de los conflictos bélicos entre Suecia y Rusia, que derivaron en que Finlandia fuera cedida a Rusia, la cultura jurídica rusa no tuvo gran influencia sobre la comunidad finlandesa.

A. Canciller de Justicia y Ombudsman

Un rasgo a considerar, es que en Finlandia se estableció la figura del Canciller de Justicia (*Oikeuskansleri*), consagrado a la par del Ombudsman. De forma que en este país se siguió de manera muy semejante el ejemplo sueco, al tener esta dualidad de instituciones. Actualmente siguen vigentes estas dos figuras supervisoras de la legalidad en Finlandia, tanto el Canciller de Justicia como el Ombudsman.

El Canciller de Justicia es designado por el Presidente de la República, y rinde un informe anual al Parlamento y al Consejo del Estado, cuestión que, con anterioridad hacía solo ante el Presidente de la República. El Canciller de Justicia está encargado de fiscalizar el actuar de las autoridades del gobierno y promover el Estado de Derecho, supervisa la realización de los derechos humanos⁶¹ y, además actúa como consejero del gobierno, velando por la legalidad de las acciones del Presidente de la República, los Ministerios y en general, del gobierno.

Por otro lado, el Ombudsman es designado por el Parlamento (*Eduskunta Riksdagen*), su periodo de mandato era en un principio de un año con posibilidad

⁶¹ The office of the Chancellor of Justice (Oficina del Canciller de Justicia), *Duties and activities (Deberes y actividades)*, disponible en: <https://www.okv.fi/en/chancellor/duties-and-activities/>, traducción propia, consultado el 26/10/2020.

de reelecciones, aspecto que posteriormente cambio, en 1933 para pasar a ser de tres años, y en 1957 a cuatro años,⁶² período que actualmente se conserva. El Ombudsman está encargado de fiscalizar a las autoridades administrativas y judiciales, así como a otras personas que realicen tareas públicas, ya sea de oficio o a instancia de parte y como producto de sus investigaciones formula amonestaciones o recomendaciones.

Dentro de las principales diferencias entre el Canciller de Justicia y el Ombudsman, podemos destacar las siguientes:⁶³

- El Canciller de Justicia esta exceptuado de conocer cuestiones relacionadas con las Fuerzas de defensa de Finlandia, la guardia de fronteras y personal para el mantenimiento de la paz.
- El Canciller de Justicia no supervisa las cárceles, ni vela por la legalidad de las formas de privación de la libertad.
- El Canciller de Justicia vela y observa la legalidad de las acciones de gobierno, por ello está presente en las reuniones de gabinete y examina los documentos relevantes que se presenten.
- El Ombudsman puede asistir a las reuniones de gabinete, sin embargo, no puede examinar los documentos que se presenten, labor que si realiza el Canciller de Justicia.

De manera que todas estas áreas donde no actúa el Canciller de Justicia, a *contrario sensu*, el Ombudsman es el encargado de vigilar, fiscalizar y atender las quejas relacionadas con estos ámbitos. Además, con el fin de que no exista un doble trabajo, el Canciller de Justicia y el Ombudsman se comunican entre sí, y pueden transmitirse quejas el uno al otro, con el fin de agilizar y resolver todas las quejas que ante ellos se promuevan. Por tanto, el Canciller de Justicia y el Ombudsman no

⁶² Gil, Rendón, Raymundo, *op. cit.*, p. 36-37.

⁶³ Eduskunnan Oikeusasiamies (El Defensor del Pueblo Parlamentario) , *Oikeusasiamies ja oikeuskansleri (El Defensor del Pueblo y el Canciller de Justicia)*, disponible en: <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/web/guest/oikeusasiamies-ja-oikeuskansleri>, traducción propia, consultado el 9/10/2020.

investigan un mismo caso al mismo tiempo, si una queja llega a enviarse a ambos, regularmente la investiga a quien le llegó primero.

B. Regulación actual

En la actualidad la figura del Ombudsman se encuentra consagrada en el artículo treinta y ocho de la “nueva Constitución finlandesa” (*Suomen perustuslaki*),⁶⁴ donde se establece que este funcionario será designado por el Parlamento y durará en su encargo por el periodo de cuatro años. Además, el Ombudsman contará con un Ombudsman adjunto, el cual puede ser su sustituto.

Adicionalmente, se establece que el Ombudsman deberá velar porque los tribunales, autoridades y funcionarios, así como otras personas obedezcan la ley, pero lo realmente interesante, es que, en este mismo artículo se añade que el Ombudsman supervisará la implementación de los derechos y libertades fundamentales, así como los derechos humanos. De manera que la obligación de velar por los derechos humanos ya es un mandato de carácter y jerarquía constitucional (art. 109, *Suomen perustuslaki*).⁶⁵

2.1.3 Dinamarca

En este país escandinavo, el surgimiento del Ombudsman se remonta al fin de la Segunda Guerra Mundial, derivado del aumento de las autoridades y funciones de la burocracia danesa.

Según Raymundo Gil Rendón, en Dinamarca “se consideró que estaban en peligro y riesgo el principio de legalidad y el Estado de derecho cuando las autoridades administrativas ejercieran facultades por medio de reglamentos de muy amplia discreción y que la falta de remedios legales dejaran al individuo en estado de

⁶⁴ Señalamos “nueva”, pues dicha constitución se discutió en 1999 y entró en vigor en el año 2000, de tal manera que es de muy reciente creación. Además, es conveniente señalar que la mayoría de textos mexicanos escritos sobre la institución del Ombudsman en Finlandia estudian la figura a la luz de la constitución anterior.

⁶⁵ Resulta un aspecto relevante, pues los anteriores textos constitucionales no establecían que el Ombudsman debía velar por los derechos humanos, sino que simplemente se señalaba en el texto constitucional como un simple supervisor de la legalidad, por eso consideramos importante hacer hincapié en este aspecto.

indefensión para enfrentar las decisiones administrativas”.⁶⁶ En consecuencia, comenzó a pensarse y discutirse la posible instauración de un funcionario que velara por la legalidad de todos los actos de los funcionarios de la administración pública.

De esta manera, dicho funcionario, el Ombudsman (*Ombudsman des Folketing*) quedó instaurado en la Constitución danesa de junio de 1953, exactamente en su numeral cincuenta y cinco, donde se estableció que una o varias personas serían designadas para vigilar la administración civil y militar. La institución del Ombudsman fue reglamentada mediante la “ley de 11 de septiembre de 1954, reformada en 1959 y 1961, y que establece la organización y funciones del *Ombudsman des Folketing*, siguiendo a grandes líneas el ejemplo sueco y finlandés”.⁶⁷

Después de la instauración del Ombudsman en la Constitución danesa, dicha figura tuvo un impacto considerable a lo largo del mundo, pues comenzó a migrar, instaurándose en otros países, primeramente, europeos y, luego, incluso americanos. Sobre este aspecto, se ha considerado que el éxito de la figura del Ombudsman danés se debe a quien resultó ser el primer Ombudsman en este país, y principal impulsador de la figura en el mismo. El primer Ombudsman danés fue Stephan Hurwiz y se señala que durante el tiempo que fue Ombudsman, este funcionario se destacó por el “tacto en el trato de los asuntos, inteligencia, percepción y relaciones diplomáticas, que lo hacían actuar con precaución y cautela en todos los asuntos que trataba”.⁶⁸ De manera que la institución fue, después de una serie de escepticismos hasta antes de su instauración, recibida con gran aceptación por parte de la sociedad danesa.

⁶⁶ Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, p. 50.

⁶⁷ Fix Zamudio, Héctor, “Seminario sobre la acción de las autoridades nacionales en la protección de los derechos políticos y civiles”, *Derechos Humanos y Ombudsman, México Selección de textos en homenaje a Héctor Fix Zamudio*, México, UNAM-Defensoría de los Derechos Universitarios, 2015, Colección Los Derechos Universitarios en el siglo XXI, núm. 1, p. 125.

⁶⁸ Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, p. 50.

La institución del Ombudsman en Dinamarca nació con un margen de competencias similares a sus homólogos en Suecia y Finlandia, pues tenía bajo su supervisión la legalidad de los actos de autoridades administrativas, militares.

A. Regulación actual

En la actualidad su competencia se extiende a todos los ámbitos de la administración pública; supervisión de personas privadas de la libertad en instituciones privadas por condena por institución pública; empresas, instituciones, asociaciones que están legal o administrativamente, total o parcialmente sujetas a principios aplicables a la administración pública; autoridades municipales y; parcialmente, actividades de la Iglesia Nacional Danesa.

Un aspecto ineludible a considerar respecto el Ombudsman danés, es que, desde un inicio y hasta el día de hoy, este funcionario no es competente para supervisar la función jurisdiccional y, por tanto, conocer de quejas sobre el actuar de los jueces. De manera que se distingue y separa en este aspecto del Ombudsman sueco y finlandés.

El Ombudsman danés, de acuerdo la ley del *Ombudsman des Folketing (Lov om Folketingets Ombudsmand [LFO])*, es elegido por el Parlamento (*Folketing*), la designación se lleva a cabo después de cada elección parlamentaria o si el cargo llegara a estar vacante (art. 1, *LFO*), de manera que dura en su encargo un periodo de cuatro años. A pesar de que el Ombudsman sea elegido por el Parlamento, su actuar es independiente, pues el Parlamento no le da ningún tipo de instrucción como ocuparse o no de un caso, o de pronunciarse para alterar el resultado de una investigación respecto un caso. El *Folketing* solo determina las normas generales para su actuación.

El Ombudsman danés, de acuerdo con las observaciones e investigaciones que realiza en el ámbito de sus competencias, evalúa a las autoridades o las personas que actúen en contra de las leyes o cometan errores o descuidos en su actuar. Como consecuencia, puede realizar críticas, recomendaciones y manifestar su opinión sobre un determinado caso.

2.2 Ombudsman en Europa continental

Luego del surgimiento de la institución del Ombudsman en Suecia y su expansión por los demás países escandinavos, debido al éxito de la figura, esta se fue instaurando con características similares en otros países de Europa Continental, principalmente ante la ola de democratización y control del poder que era menester en la región, adecuándola a sus características como Estados y a sus propias necesidades.

2.2.1 Alemania

El primer país de Europa continental en implantar un sistema similar al Ombudsman fue Alemania en 1957. Derivado principalmente del gran poder que tenía el ejército alemán, de manera que se propuso e implantó un contrapeso a las fuerzas castrenses, mediante un Comisionado Parlamentario con el fin de funcionar como mecanismo de control por parte del Parlamento hacía las fuerzas armadas.

A. Ombudsman militar

La idea de un comisionado parlamentario en Alemania surgió por la propuesta de un legislador social demócrata que había vivido durante un tiempo en Suecia, así pues, su propuesta se vio materializada en la reforma constitucional de 1949, y se instauró dicha figura hasta 1957.⁶⁹ La figura implantada fue el Ombudsman Militar (*Wehrbeauftragter*) del Parlamento (*Buntestag*), que nació como una solución para controlar el poder militar, principalmente derivado de la Segunda Guerra Mundial. La institución del Ombudsman Militar fue y se encuentra regulada en el artículo 45b de la Constitución de Alemania (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), asimismo fue reglamentada mediante la ley del 26 de junio de 1957, en la cual se estableció su existencia e instauración.

El Ombudsman Militar de Alemania se encarga principalmente de velar y proteger los derechos fundamentales de las personas sujetas al orden militar. Este

⁶⁹ *Ibidem.*, p. 73.

Comisionado Parlamentario actúa en conjunto con el Parlamento, no obstante, este funcionario no recibe instrucciones del Parlamento.

El nombramiento del Ombudsman Militar lo realiza el Parlamento, por un periodo de cinco años, mediante votación secreta por mayoría absoluta de votos de los miembros, rinde un informe anual al Comité de Defensa del Parlamento⁷⁰ sobre la función militar. Los requisitos para ser Ombudsman Militar es contar con más de treinta y cinco años, tener derecho al voto y haber estado mínimo un año en el servicio militar.

B. Comisión de peticiones

Otra figura que funciona como Ombudsman en la República de Alemania, es la Comisión de Peticiones del Parlamento (*Bundestag*), instaurada desde 1949:

“La Comisión de Peticiones es el principal punto de acceso en el Bundestag alemán para dar curso a las preocupaciones, necesidades y sugerencias de todas las personas. La Comisión puede intervenir como mediador cuando se trata de problemas con las autoridades federales y otros organismos bajo jurisdicción federal. La importancia excepcional de la comisión se deriva de la Ley Fundamental, ya que el derecho de petición es desde 1949 uno de los derechos fundamentales inalterables, consagrado en el artículo 17 (...).⁷¹”

Esta Comisión de peticiones está integrada por diputados de todos los Grupos Parlamentarios y responde a la fuerza que estos tienen en el mismo. Esta Comisión es parte del Parlamento y su función radica en dar entrada a las solicitudes que presenten las personas, así como quejas. Se encarga de las peticiones que tengan que ver con el gobierno, autoridades y demás instituciones que ejerzan funciones públicas en el ámbito federal. Actualmente está conformada por 28 miembros, pertenecientes a todos los partidos representados en el Parlamento.

La Comisión de peticiones constituye la garantía del derecho de petición, consagrado en la Constitución alemana, que en su artículo 17 señala:

⁷⁰ Fix Zamudio, Héctor, “Reflexiones comp...”, *cit.*, p. 165.

⁷¹ Deutscher Bundestag, *La comisión de peticiones*, Trad. del Servicio de idiomas del Bundestag alemán y Francisco Olaso, Berlín, Bundestag alemán, 2018, p. 6, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80170200.pdf>

Artículo 17

Derecho de petición

Toda persona tiene el derecho de presentar individual o colectivamente, por escrito, peticiones o reclamaciones a las autoridades competentes y a los órganos de representación del pueblo.

En concordancia con el artículo 17, el artículo 45 del mismo ordenamiento instruye al Parlamento a instaurar esta comisión, que dará trámite a las solicitudes de las personas en territorio alemán.⁷² Por tanto, el derecho de petición debe ser entendido en un sentido amplio, pues no solo constituye una petición *per se*, sino que puede ser una queja, sugerencia o reclamo por conflictos con las autoridades públicas.

La Comisión de Peticiones presenta un informe en forma de lista sobre las peticiones que le fueron formuladas ante el Parlamento, junto con una recomendación por cada una de estas. Asimismo, la Comisión presenta por escrito un informe anual sobre sus trabajos desempeñados durante ese periodo.

Actualmente se pueden presentar peticiones a través del sitio de internet de la Comisión de Peticiones⁷³ y un aspecto novedoso es que pueden publicarse peticiones sobre temas de interés general (peticiones públicas) que pueden ser firmadas por más personas registradas en la plataforma del sitio web, si la petición alcanza la firma de 50,000 partidarios, el peticionario es invitado a presentar su petición ante los diputados en sesión pública.⁷⁴

Por lo que se refiere a la instauración de un Ombudsman nacional o federal, propiamente dicho, resulta ser un aspecto que es importante traer a colación, pues en Alemania no ha tenido un gran impacto como tal, la figura del Ombudsman, pues a pesar de que se ha intentado instaurar, han surgido diversos argumentos y cuestionamientos en contra:

⁷² Pues cualquier persona, sin importar su edad, si es extranjero, residente en el extranjero, etcétera, puede realizar una petición o queja.

⁷³ Nos resulta pertinente agregar la dirección del sitio web de la Comisión de Peticiones de Alemania donde se pueden realizar estas peticiones, <https://epetitionen.bundestag.de/epet/peteinreichen.html>.

⁷⁴ Deutscher Bundestag, *op. cit.* p. 8-9.

“El primero fue que al sistema judicial alemán se le podía incorporar una Corte Constitucional Federal para tratar los casos de violaciones de los derechos fundamentales y que la creación de un nuevo aparato estatal resultaba costosa e innecesaria. Segundo, que la función que tiene el Ombudsman de transformar los requerimientos ciudadanos en iniciativas parlamentarias ya la tiene el Parlamento, además de que investiga las quejas en un contexto político y administrativo para tomar las medidas correctivas necesarias. Y tercero, que un Ombudsman Federal necesitaría contrapartes en cada estado federado (...), lo cual iría contra los principios mismos de la institución, que tiene como finalidad reducir al máximo la excesiva burocracia”.⁷⁵

De manera que, para la comunidad alemana han permeado este tipo de argumentos, es por ello que, consideramos que no se ha instaurado la figura del Ombudsman en este país.

C. Ombudsman de la provincia de Palatinado

En este mismo país, una entidad federativa estableció un comisionado parlamentario para defender al ciudadano de la administración pública, la provincia de Renania Palatinado, que desde mayo de 1974 implementó este funcionario. Se encarga de conocer sobre quejas que se hayan interpuesto a la Comisión de Peticiones de la localidad. Este funcionario podría considerarse como el único Ombudsman en este país, sin embargo, solo es un funcionario a nivel local.

2.2.2 Francia

Como antecedentes a la instauración de un sistema similar al Ombudsman en Francia puede destacarse la existencia de una Comisión de Salvaguardia de los Derechos y Libertades, en 1957.⁷⁶

Luego, derivado de la poca efectividad y credibilidad en el sistema de justicia administrativa en Francia, empezó a surgir la idea de la institución del Ombudsman, pues la justicia administrativa se ponía en tela de juicio respecto a sus costos,

⁷⁵ Pareja Rosales de Conrad, María Teresa, *El defensor del Pueblo. Un estudio con especial referencia al Ecuador*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 2004, p. 74.

⁷⁶ Gil, Rendón, Raymundo, *op. cit.*, pp. 93-94.

legitimación y duración de los procesos, con lo cual, consideramos que no existía una justicia pronta y expedita para los ciudadanos.

De esta forma se comienza a tener presente la idea de implementar la figura del Ombudsman, no obstante, concomitantemente se desataron fuertes críticas contrarias al Ombudsman, de manera que, en este país la figura del Ombudsman enfrente mucho escepticismo, pues estos críticos consideraban que Francia contaba con un excelente sistema de justicia administrativa, con lo cual era innecesario un funcionario de esta naturaleza. Asimismo —dice María Teresa Pareja— el proyecto de implementación de un funcionario parecido al Ombudsman se inició como alternativa contra el abuso policial.⁷⁷

A. *Mediateur*

Es así como después de una serie de debates en el Parlamento Francés, se estableció un funcionario, “(...) con el nombre de *Mediateur* por la ley número 73-6, de junio 1973, reformada por la de 24 de diciembre de 1976”.⁷⁸ Quedando así instaurado el Mediador (*Mediateur*) de la República de Francia.

El *Mediateur* tenía principalmente la función de vigilar a las autoridades de la administración pública, por ejemplo, los departamentos de gobierno, autoridades locales y empresas estatales, con respecto a la prestación de servicios públicos. Estaba facultado para recibir quejas de los ciudadanos por la deficiencia en los servicios públicos que se prestaban, sin embargo, es importante señalar que antes de acudir al *Mediateur* se tenían que agotar los recursos que estuvieran contemplados ante la instancia de la cual se interponía una queja.

El *Mediateur* era nombrado por el Presidente de la República, por un periodo de seis años, sin posibilidad a reelegirse y solo podía ser destituido por acuerdo del Consejo de Estado. Además, para que los ciudadanos pudieran acceder a él, se tenía que hacer a través de un representante del Parlamento, quien, si consideraba

⁷⁷ Pareja Rosales de Conrad, María Teresa, *op. cit.*, p. 67.

⁷⁸ Fix Zamudio, Héctor, “Seminario sobre la...”, *cit.*, p. 131.

que dicha queja era competencia del *Mediateur*, la remitía a este, de tal forma que el acceso al *Mediateur* era indirecto.

B. Defensor de los Derechos

Tiempo después, luego de una serie de cambios legislativos, se reestructuraron las instituciones de Francia. Se llevó a cabo una reforma constitucional en julio de 2008 a la Constitución francesa de octubre de 1958, consecuencia de esto es que en 2011 fue suprimido el *Mediateur*,⁷⁹ institución que hasta el momento era la encargada de fungir como una especie de Ombudsman, y, así se da una reconfiguración en las instituciones de la República de Francia, estableciéndose en su lugar el Defensor de los Derechos (*Défenseur des droits*).⁸⁰

Derivado de este proceso reformador, se establece en la Constitución (*Constitution de la République Française [CRF]*) la institución del Defensor de los Derechos, donde se determina que el Defensor de los Derechos vela porque los derechos y libertades sean respetados por las autoridades estatales, locales, los establecimientos públicos y cualquier órgano investido de una misión de servicio público (art. 71-1, *CRF*). De acuerdo con la Constitución, el Defensor de los Derechos es designado por el Presidente de la República⁸¹ por un periodo de seis años y solo puede ser destituido a petición suya o en caso de impedimento. Se añade, además, que, en virtud de una ley orgánica, se establecerán las atribuciones y formas de intervención del Defensor de los Derechos.

Así, mediante la ley reglamentaria de 29 de marzo de 2011 sobre el Defensor de los Derechos, se delimita la esfera de acción de este funcionario y se derogan los textos

⁷⁹ Un dato de vital relevancia, pues resulta un aspecto imprescindible, puesto que se configura un nuevo paradigma entorno al Ombudsman en Francia.

⁸⁰ Aspecto que consideramos importante, puesto que existen muy pocos textos mexicanos que consideran esta institución, derivado de su “joven existencia”. La mayoría de los textos que han estudiado la figura del Ombudsman en Francia, regularmente abordan la institución del *Mediateur*, la cual ya es inexistente.

⁸¹ No obstante, se establece un procedimiento especial, contemplado en el último párrafo del artículo 13 de la Constitución, que señala que la designación se realiza, previa opinión de la comisión permanente de cada asamblea parlamentaria, y que, el Presidente no podrá realizar el nombramiento si la suma de los votos negativos represente al menos tres quintas partes de los votos emitidos en cada comité.

legislativos que habían establecido al *Mediateur*, el Defensor del Niño, la Comisión de Ética y Seguridad y la Alta Autoridad para Combatir la Discriminación⁸², pues sus funciones las adquiere este nuevo funcionario. El Defensor de los Derechos tiene la función de velar por los derechos y las libertades públicas de acuerdo con la Constitución francesa en su numeral 71-1, aspecto que consideramos como un gran avance en Francia, pues con anterioridad, la antigua institución del *Mediateur* no tenía como tal, delimitada una función de velar por los derechos de las personas ante la administración pública.⁸³

De acuerdo con la Ley Orgánica del Defensor de Derechos (*Loi Organique N° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des Droits [LODD]*), este funcionario es definido como una autoridad constitucional e independiente que no recibe instrucciones en ejercicio de sus funciones (art. 2, *LODD*). De modo que mantiene una independencia del Gobierno y el Parlamento. De igual forma, sus funciones son incompatibles con los de miembros de Gobierno y miembros del Parlamento, del Consejo constitucional, Consejo de la judicatura, etcétera, puesto que, cuenta con el plazo de un mes después de su designación para cesar de cualquier actividad incompatible (art. 3, *LODD*).

El ámbito de sus competencias se extiende a autoridades estatales, autoridades locales, establecimientos públicos y, en general, cualquier órgano investido de servicio público. Cualquier persona física o jurídica que se considere vulnerada en la esfera de sus derechos por el gobierno, autoridad local, funcionamiento de un servicio público o un organismo con misión de servicio público puede invocarlo.⁸⁴ Además, el Defensor de los Derechos también puede actuar de oficio, no obstante,

⁸² Assemblée Nationale (Asamblea Nacional), *Fiche récapitulative sur le défenseur des droits (Ficha de resumen sobre el defensor de los derechos)*, disponible en: <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/le-defenseur-des-droit>, traducción propia, consultada el 21/10/2020.

⁸³ Recordemos que solo actuaba como vigilante de la administración pública, como una autoridad de justicia administrativa que velaba por la legalidad de los actos, sin poner de manifiesto los derechos de las personas.

⁸⁴ De modo que se aparta del modelo anterior, del *Mediateur*, donde solo se podían interponer quejas a través del Parlamento.

con posterioridad debe manifestar su consentimiento la persona agraviada, con excepción de cuando se trate de temas sobre el interés superior del menor.

El Defensor de los Derechos puede formular recomendaciones a las autoridades para garantizar el respeto a los derechos y libertades de la persona agraviada. Asimismo, el Defensor de los Derechos tiene la facultad de recomendar cambios legislativos que le parezcan útiles y puede iniciar procesos disciplinarios por los hechos que conozca y le parezca justificada una sanción, con excepción de los magistrados. Presenta anualmente un informe al Presidente de la República, al Presidente de la Asamblea Nacional y al Presidente del Senado con un anexo temático de cada una de sus competencias, los cuales son publicados, además, presenta un informe sobre los derechos de los niños.

2.2.3 Portugal

El origen del Ombudsman en Portugal se dio principalmente con el fin del régimen dictatorial de António De Oliveira Salazar, bajo el cual estuvo inmerso este país, es por ello que, mediante un proceso de democratización se implementó en el nuevo andamiaje jurídico e institucional la figura del Ombudsman

Se considera que José Magalhães Godinho, Vasco da Gama Fernandes y Mário Raposo, fueron quienes primeramente propusieron la implementación de la figura del Ombudsman, entendido como un defensor de los derechos de los ciudadanos.⁸⁵ De manera que se les considera los principales precursores de la instauración del Ombudsman portugués.

La implementación del Ombudsman portugués inicio con un informe general, elaborado por una serie de comisiones judiciales, en dicho informe se establecía que debía ser instaurado el Ombudsman, designado por el Parlamento a propuesta del ministro de justicia.⁸⁶ De manera que, mediante un plan elaborado por el entonces ministro de justicia Znha, fue aprobado este plan por el Consejo de

⁸⁵ Provedor de Justiça (Defensor del Pueblo), *O Provedor em Portugal (El defensor del pueblo en Portugal)*, disponible en: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=117>, traducción propia, consultado el 30/11/2020.

⁸⁶ *Ídem.*

Ministros, en consecuencia, y teniendo como antecedente este plan, se elaboró un anteproyecto para instaurar el Proveedor de Justicia.⁸⁷ Así pues, mediante un decreto ley 212/75 o ley del 21 de abril de 1975 se instauró la figura del Ombudsman en este país. No obstante lo anterior, la figura del Ombudsman en esta nación, nació con un aspecto que consideramos limitante en su acción, pues se dispuso que debía ser designado por el Presidente de la República, por consiguiente, el Ombudsman portugués, nació como *executive ombudsman*.

Por otro lado, la figura del Ombudsman a nivel constitucional aparece en Portugal bajo la denominación de Proveedor de Justicia (*Provedor de Justiça*), consagrado originalmente en el artículo 24 de la Constitución portuguesa de 1976 (*Constituição da República Portuguesa [CRP]*), que, a la letra, mencionaba lo siguiente:

Artículo 24

(Proveedor de Justicia)

1 - Los ciudadanos podrán presentar denuncias por actuaciones u omisiones de los poderes públicos al Defensor del Pueblo, quien las considerará sin poder de decisión, dirigiendo a los órganos competentes las recomendaciones necesarias para prevenir y reparar las injusticias.

2 - La actividad del Defensor del Pueblo es independiente de los medios gratuitos y contenciosos previstos en la Constitución y las leyes.

3 - El Defensor del Pueblo es designado por la Asamblea de la República.

El Proveedor de Justicia una vez consagrado en la Constitución de 1976 se le reparó el defecto con el que nació, pues en este ordenamiento, como pudimos observar, se establece que este funcionario será designado por la Asamblea de la República, aspecto que al día de hoy sigue vigente. La principal función con la que nació el Proveedor de Justicia, fue la de recibir y atender las denuncias de los ciudadanos por actuaciones u omisiones de los poderes públicos, a los cuales el Proveedor de Justicia realizaba recomendaciones para evitar posibles violaciones a derechos a

⁸⁷ *Ídem*.

los ciudadanos y, en su caso, reparar el daño. Este aspecto sigue siendo su función principal.

A. Regulación actual

Actualmente el Proveedor de Justicia se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución de Portugal, teniendo la misma función: de recibir las denuncias de los ciudadanos contra los poderes públicos por acciones u omisiones, además se destaca su independencia y que será designado por el Parlamento.

El Proveedor de Justicia es considerado, de acuerdo con su Estatuto o Ley 9-90 de abril de 1991 (*Estatuto do Provedor de Justiça [EPJ]*), como un órgano del Estado, elegido por la Asamblea de la República, cuya función principal es defender y promover los derechos, libertades, garantías e intereses legítimos de los ciudadanos, asegurando por medios informales justicia y legalidad en el ejercicio de los poderes públicos. También asegura la observancia y aplicación de los tratados y convenios de derechos humanos, cuando sea designado para ello y funge como órgano de cooperación con la Unión Europea y otras organizaciones internacionales en materia de derechos humanos (art. 1, *EPJ*).

La competencia del Proveedor de Justicia se extiende a la administración pública central, autonómica, local, las fuerzas armadas, institutos públicos, empresas públicas o carácter mayormente público, entidades administrativas, asociaciones públicas, organismos profesionales y entidades privadas que ejerzan poderes públicos o presten servicios públicos (art. 2, *EPJ*). Cualquier persona física o jurídica que considere que se hayan vulnerado sus derechos puede presentar una denuncia ante el Proveedor, quien investigará y formulará recomendaciones dirigidas a la autoridad correspondiente para prevenir o, en su caso, reparar el daño (art. 3, *EPJ*). Un aspecto relevante que también caracteriza a la institución del Ombudsman en Portugal es que puede actuar de oficio (art. 4, *EPJ*). Además, consideramos importante señalar que el Ombudsman portugués no tiene la posibilidad para anular, revocar o modificar actos de los poderes públicos, ni suspender los plazos para interponer otros recursos. Queda excluido de su competencia los órganos de

soberanía —como el Parlamento—, órganos de autogobierno de comunidades autónomas —con excepción de su actividad administrativa— (art. 22, *EPJ*).

El Proveedor de Justicia dura en su encargo cuatro años y tiene la posibilidad de reelegirse por un periodo adicional. La designación se hace treinta días antes de que finalice la gestión de la anterior persona en el cargo (art. 6, *EPJ*). Presenta un informe anual de sus actividades y resultados ante la Asamblea de la República — el Parlamento— (art. 23, *EPJ*).

2.2.4 España

Como advertimos anteriormente, la institución del Ombudsman, luego de su implementación en los países escandinavos, comenzó a expandirse con gran prontitud, y España no fue la excepción. A lo largo de los años algunas figuras o funcionarios se han considerado como antecedentes de la figura del Ombudsman en España, para ser exactos dos, las cuales abordaremos a continuación.

La primera de ellas es el *Shaib-al-Mazalim*, quien era considerado un juez y tenía en su encargo las funciones de oír y substanciar las quejas de contrafuero o agravio de autoridad y empleados públicos.⁸⁸ El *Shaib-al-Mazalim* fue un funcionario que existió en la época musulmana de España, este funcionario era designado por el Sultán. La segunda figura es el Justicia Mayor de Aragón, el cual funcionó del siglo XIV, hasta el siglo XVIII, quien fue un dictaminador que actuaba para prevenir sobre proyectos y normas, para impedir su abuso, además sus decisiones eran obligatorias,⁸⁹ puesto que era un funcionario que actuaba como juez. Este funcionario fue suprimido por el rey Felipe II en 1711.

No obstante, cabe mencionar que las anteriores figuras realmente carecen de similitudes con el Ombudsman español y no tienen una línea histórica que los una,

⁸⁸ Defensor del Pueblo, *El libro del defensor del pueblo*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2016 p. 67, <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2017/02/LibroDefensor2016.pdf>

⁸⁹ Bernal Ballesteros, María José, *Luces y sombras del ombudsman. Un estudio comparado entre México y España*, México, CDHEM-USC, 2015, p. 111.

sin embargo, normalmente se les ha considerado como antecedentes a la instauración del Ombudsman.

Tiempo después, apareció la figura del Ombudsman en España, de manera muy similar a como sucedió en Portugal, pues se origina luego de estar bajo un régimen dictatorial. “Luego de la muerte de [Francisco] Franco, la Comisión de Asuntos Constitucionales propuso en 1978, por primera vez, la figura del Ombudsman Nacional para proteger los derechos de los ciudadanos”.⁹⁰ De manera que, el Ombudsman apareció en España derivado del término de un régimen dictatorial y, por la construcción de un régimen democrático, el cual requería España.

A. Defensor del Pueblo

Con la aprobación de la Constitución Española de 6 de diciembre de 1978, mediante referéndum, quedó regulada a nivel constitucional la institución del Ombudsman en España, bajo el nombre del Defensor del Pueblo. Dicho ordenamiento estableció lo siguiente:

Artículo 54

Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

De manera que, desde un inicio de la etapa democrática en España, se consagró la figura del Defensor del Pueblo a nivel constitucional, destacando su carácter de defensor de los derechos de las personas, aspectos sumamente relevantes que nos indican el deseo y compromiso democrático de España. En la actualidad el Defensor del Pueblo sigue estando regulado en el artículo 54 constitucional y, además, por la Ley Orgánica 3/1981, de abril, relativa al Defensor del Pueblo (LODP) donde se establecen con mayor detalle los aspectos para que lleve a cabo su función.

⁹⁰ Pareja Rosales de Conrad, María Teresa, *op. cit.*, p. 80.

El Defensor del Pueblo está facultado para iniciar investigaciones a petición de parte o de manera oficiosa, con el fin de esclarecer los actos de la administración pública. En relación a su competencia, puede conocer de quejas sobre ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actué en el servicio público (art. 9, LODP). Pueden acudir ante él, cualquier persona física o jurídica que invoque interés legítimo, sin importar su nacionalidad, residencia, sexo, edad, etcétera, además los diputados pueden solicitar su intervención cuando lo crean conveniente (art. 10, LODP).

El Defensor del Pueblo dura en su encargo un periodo de cinco años y es designado por las Cortes Generales (art. 2, LODP). El Defensor del Pueblo no recibe instrucciones de ninguna autoridad, de manera que desempeña sus funciones con total autonomía (art. 6, LODP). De la mano de esto, el Defensor del Pueblo no puede tener otro cargo representativo, político, o en cualquier administración pública, afiliación a cualquier partido político, sindicato, etcétera (art. 7, LODP). El Defensor del Pueblo, derivado de sus investigaciones, formula recomendaciones y sugerencias para adoptar nuevas medidas a la administración pública (art. 30, LODP). Presenta anualmente un informe a las Cortes Generales y, si es necesario, informes extraordinarios, siempre que la gravedad lo amerite, estos informes son publicados (art. 32, LODP).

B. Ombudsman de las comunidades autónomas

Por otro lado, consideramos relevante señalar que en España existen también Ombudsman autónomos o especiales, que son funcionarios que actúan en coordinación con el Defensor del Pueblo, dichas relaciones están reguladas en la Ley 36/185. Los Ombudsman autónomos son competentes para actuar dentro del ámbito de su autonomía, a *contrario sensu*, el Defensor del Pueblo tiene la facultad de actuar dentro de todo el territorio Nacional, por tanto, incluye a estas comunidades autónomas.

En la actualidad existen diversos Ombudsman en estas comunidades, denominados con distinto nombre, por ejemplo: Andalucía, Defensor del Pueblo Andaluz; Aragón,

Justicia de Aragón; Castilla-La Mancha, Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha; Castilla y León, Procurador Común; Cataluña, Síndic de Greuges; C. Valenciana, Síndic de Greuges; Galicia, Valedor do Pobo; Illes Balears, Síndic de Greuges; Islas canarias, Diputado del Común; Larioja, Defensor del Pueblo Riojano; Navarra, Defensor del Pueblo de Navarra; País Vasco, Arateko; Principado de Asturias, Procurador General del Principado de Asturias, Región de Murcia, Defensor del Pueblo de la Región de Murcia.⁹¹

2.3 Ombudsman en las comunidades del common law

Luego de la instauración de la figura del Ombudsman en los países nórdicos, seguidos de los de Europa Continental, debido al éxito y novedad de la institución comenzó a implantarse en países y zonas de tradición jurídica del Common Law, como lo es Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, entre otros. En este apartado abordaremos los mencionados anteriormente, por considerarlos los más relevantes para nuestra investigación y porque nos permiten tener un mayor panorama.

2.3.1 Gran Bretaña

La difusión del Ombudsman también alcanzo a los países anglosajones, de esta manera, tomando como referente el modelo escandinavo, se instauró en la zona de Gran Bretaña, con particularidades propias. En Gran Bretaña la necesidad y nacimiento del Ombudsman derivó principalmente de la creciente actividad administrativa a través de la prestación de servicios a los ciudadanos.

Como primer antecedente se encuentra el Comité Franks sobre los Tribunales Administrativos e Indagaciones (*The Franks Committee on Administrative Tribunals and Enquiries*), el cual emitió un informe en 1857, que preveía la creación de una figura similar al Ombudsman escandinavo.⁹² El comité Franks se originó como consecuencia, principalmente, de la imposibilidad de los ciudadanos para acceder

⁹¹ Defensor del Pueblo, *op. cit.*, p. 94.

⁹² Pareja Rosales de Conrad, María Teresa, *op. cit.*, pp. 62-63.

a la justicia administrativa u otro tipo de jurisdicción ordinaria, por acciones u omisiones de la administración pública.

Por otro lado, según Fernando Luis de Andrés Alonso,⁹³ se encargó un informe a la Comisión Internacional de Juristas de Gran Bretaña, cuyos resultados se publicaron en 1961. Dicho informe es conocido como “*informe Whyatt*”. El *informe whyatt* abordó los puntos en pro y en contra de los medios que existían en Gran Bretaña respecto a su sistema de quejas. Por tanto, tomo en cuenta los actos de la autoridad administrativa, que en aquel momento no eran recurribles, e incluso, resultaban discrecionales. Así pues, se llegó a la conclusión de que la figura del Ombudsman parlamentario debía de implementarse en Gran Bretaña, no obstante lo anterior, estas ideas quedaron un tanto en el olvido, pues fueron recibidas con gran escepticismo.

Contrario a lo anterior, en 1964 el Partido Laboral (*Labour Party*), previo a las elecciones de generales, introdujo en su programa de trabajo la instauración de una institución que velará por los derechos de los ciudadanos⁹⁴ para que finalmente se introdujera la figura del Ombudsman en Gran Bretaña, esto con la ley de 1967 sobre el Comisionado Parlamentario (*Parliamentary Commissioner Act 1967 [PCA]*), en donde se delimitan sus funciones, competencias, nombramiento y organización, con el fin de investigar a la administración pública en sus relaciones con los ciudadanos.

Consideramos importante traer a colación que en relación con el sistema de seguridad social en Gran Bretaña, mediante las leyes *National Health Services, Scotlan, Act* de 1972 y *National Health Services Act* de 1973 se pretendió la instauración de tres comisionados de salud, pero no lograron instaurarse.⁹⁵ De manera que las funciones de comisionado de salud pasaron a formar parte del Comisionado Parlamentario, teniendo, a partir de ahí, esta doble competencia y

⁹³ De Andrés Alonso, Fernando Luis, *Los defensores del pueblo en España*, Madrid, Reus, 2017, p. 38.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 39.

⁹⁵ Fix Zamudio, Héctor, “Reflexiones comp...”, *cit.*, p. 158.

doble carga de trabajo:⁹⁶ como Comisionado Parlamentario con el deber de defender los derechos por una mala administración y, como Comisionado de Salud con el deber de defender los derechos de las personas afectadas por las entidades públicas de seguridad social y médicas.

A. Regulación actual

La función principal del Comisionado Parlamentario es realizar investigaciones por posibles injusticias, incumplimiento de un deber o cualquier agravio sufrido en virtud de una mala administración, derivado de una relación entre la administración pública y un ciudadano. La competencia del Comisionado Parlamentario comprende cualquier acción que derive de un órgano gubernamental o autoridad, siendo ejercida bajo el ejercicio de sus funciones administrativas, según se trate (sección 5,1, *PCA*).

Una particularidad que presenta el Comisionado Parlamentario de Gran Bretaña es que su acceso es indirecto, tal y como lo era el del *Mediateur* en Francia. De manera que, quien aduce haber sido víctima de la administración pública debe de dirigir por escrito su queja a un miembro de la Cámara de los Comunes (sección 5,1, a, *PCA*). Además, el Comisionado Parlamentario no puede actuar de oficio. En el mismo orden de ideas, es el miembro del Parlamento quien remite la queja al Comisionado, con el consentimiento de quien la interpuso, añadiendo una solicitud para que se realice una investigación (sección 5, 1, b, *PCA*). De igual forma, es importante señalar que antes de investigar se brinda la oportunidad de que la autoridad señalada se pronuncie al respecto (sección 7, 1ª, *PCA*).

El Comisionado Parlamentario envía un informe por cada queja remitida al representante que la haya turnado para su conocimiento, asimismo, a la autoridad involucrada y/o persona involucrada y, si ha llegado a la conclusión de una injusticia y no se repara el daño, puede presentar un informe especial al Parlamento. De igual forma, presenta un informe anual sobre el desempeño de sus funciones ante cada

⁹⁶ Aspecto que no abordaremos debido a que nuestro estudio no está enfocado en ello, sin que por esto resulte menos importante.

Cámara del Parlamento (sección 10, 1-4, *PCA*). En cuanto a la designación del Ombudsman, esta se aparta del modelo escandinavo y la mayoría de sus homólogos, pues esta se realiza por la corona, aspecto que consideramos relevante, pues no resulta propio de la figura del Ombudsman. Este funcionario duraba en su encargo, en un inicio, un periodo indefinido, hasta que se jubilará a los 65 años.⁹⁷ Actualmente dura en su encargo hasta un periodo de 7 años y puede ser destituido a petición de la Corona, del Parlamento o por incapacidad por cuestiones médicas (sección 1, *PCA*).

2.3.2 Canadá

En Canadá se implantó la figura del Ombudsman de una manera muy característica conforme a su forma de Estado. Así, siendo Canadá una federación, en 1967 se instituyó por primera vez la figura del Ombudsman en las provincias de New Brunswick y Alberta,⁹⁸ de manera que, de conformidad con la estructura federal de Canadá, comenzaron a desarrollarse instituciones parecidas u homólogas al modelo escandinavo en diversas entidades federativas del país.

Posteriormente a su instauración en estas dos provincias, la institución del Ombudsman se adoptó en Quebec (*Protecteur du Citoyen*) en 1968; Nova Scotia (*Ombudsman Nova Scotia*) y Manitoba (*Manitoba Ombudsman*) en 1969; Saskatchewan (*Ombudsman Saskatchewan*) en 1973;⁹⁹ Ontario (*Ombudsman Ontario*) y Newfoundland (*Citizens' Representative for Newfoundland & Labrador*) en 1975 y; British Columbia (*British Columbia Ompudsperson*) en 1977. De manera que, la única de las diez provincias de Canadá carente de un Ombudsman es Prince Edward Island.¹⁰⁰

⁹⁷ Fix Zamudio, Héctor, "Seminario sobre la...", *cit.*, p. 127.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 128.

⁹⁹ Ombudsman Saskatchewan (Defensor del Pueblo Saskatchewan), *What We Do (Qué hacemos)*, disponible en: <https://ombudsman.sk.ca/about-us/what-we-do/>, traducción propia, consultado el 27/11/2020. Es importante mencionar que en la bibliografía consultada para elaborar esta obra nunca se aborda Saskatchewan, ignoramos el porqué, sin embargo, es un aspecto que consideramos relevante.

¹⁰⁰ Donde al día de hoy se siguen planteando la idea de implementar una figura de Ombudsman.

En Canadá la figura del Ombudsman también se ha instaurado dentro de las entidades federativas, en los condados, ciudades, municipios o distritos —por así llamarlos—. En la entidad federativa de Quebec existe el *Ombudman of the city of Laval*, que tiene competencia en la región de Laval. De igual forma existe el *Ombudsman city of Montreal*, con competencia en Montreal. Y, en Ontario existe el *Ombudsman Toronto*, con competencia en Toronto.

Al día de hoy no existe un Ombudsman de carácter federal o nacional en Canadá, de tal manera que todo se ciñe al ámbito de las entidades federativas en sus respectivas competencias, Héctor Fix Zamudio señala que,¹⁰¹ se ha intentado en múltiples ocasiones implementar un Ombudsman de carácter nacional, no obstante, nunca se ha concretado.

En este país solo existen a nivel federal: el *Comissioner Of Official Languages*, que investiga incumplimientos sobre los lenguajes oficiales (inglés y francés) en áreas administrativas; el *Correctional Investigator* que se encarga de reclamaciones de los detenidos contra autoridades y; el *Veterans Ombudsman*, instaurado en noviembre de 2010, quien es un funcionario asesor del Ministro de Asuntos Militares, cuya función principal es asegurar que los veteranos y sus familiares sean tratados de manera justa y les permitan acceder a los programas de bienestar,¹⁰² investiga al departamento de asuntos veteranos cuando algún miembro sienta que ha sido tratado de manera injusta. Puede interponer quejas quien haya pertenecido a las Fuerzas Armadas de Canadá o la Real Policía Montada de Canadá. Un funcionario adicional en Canadá es el *Taxpayers' Ombudsperson*, que actúa como Ombudsman del contribuyente. Es un órgano auxiliar del ministerio de hacienda. Su función es atender las quejas derivadas de transgresiones a los derechos del contribuyente en la prestación de servicios.

¹⁰¹ Fix Zamudio, Héctor, “Seminario sobre la...”, *cit.*, p. 129.

¹⁰² Office of the Veterans Ombudsman (Oficina del Defensor del Pueblo para Veteranos), disponible en: <https://www.ombudsman-veterans.gc.ca/en>, traducción propia, consultado el 27/11/2020.

2.3.3 Estados Unidos

La instauración de la figura del Ombudsman en Estados Unidos, siguió de manera análoga los pasos de Canadá, pues no ha sido homogénea y no se ha establecido un funcionario a nivel federal o nacional, esto en virtud de su forma de Estado, siendo de carácter federal. Por ello, solo se han presentado una serie de instituciones a nivel estatal y de los condados o municipios.

La puesta en práctica de la institución del Ombudsman primeramente se dio en Hawaii en 1967, en Nebraska en 1969, Iowa en 1972, New Jersey en 1974 y, posteriormente Alaska en 1975. De acuerdo con Héctor Fix Zamudio,¹⁰³ estas primeras figuras del Ombudsman en Estados Unidos se caracterizan por ser homólogas al modelo escandinavo, pues los defensores son designados por la legislatura local y tienen la facultad de recibir directamente reclamaciones de los gobernados contra actos de autoridad, con el fin de investigar y formular recomendaciones sin fuerza coercitiva.

Asimismo, existen otro tipo de funcionarios que se desempeñan como especie de Ombudsman, por ejemplo, la Oficina de quejas del ayuntamiento de Chicago, la oficina de información de Honolulu, las delegaciones municipales de Boston, el Ombudsman del condado de Nassau en NY, la oficina de auxilio de Iowa, el Ombudsman de Oregón.¹⁰⁴ Todos estos funcionarios se caracterizan porque son designados por un superior jerárquico, que regularmente es el gobernador de la entidad federativa.

En Estados Unidos también se han efectuado debates a lo largo de la historia para la instauración de una figura del Ombudsman a nivel federal o nacional, sin embargo, al igual que en Canadá, esta idea no ha prosperado. Solo podemos destacar unos cuantos casos de funcionarios denominados Ombudsman que actúan a nivel federal, pero que solo son funcionarios parecidos y que se caracterizan por ser *executive ombudsman*.

¹⁰³ Fix Zamudio, Héctor, "Seminario sobre la...", *cit.*, p. 130.

¹⁰⁴ *Ídem*.

Existe el Ombudsman del contribuyente (*Local Taxpayer Advocate*), un funcionario que depende del Servicio de Impuestos Internos (*Internal Revenue Service*) de Estados Unidos. Es el encargado de asegurar que los contribuyentes sean tratados de manera justa, así como que sean respetados los derechos del contribuyente.¹⁰⁵ Otro funcionario es el Ombudsman de servicios de ciudadanía e inmigración (*Department of Homeland Security Citizenship and Immigration Services Ombudsman*), el cual depende del Departamento de Seguridad Nacional (*United States Department of Homeland Security*) de Estados Unidos. Este funcionario es el encargado de mejorar la calidad en los servicios brindados en materia de ciudadanía e inmigración.¹⁰⁶

Asimismo, existe el Ombudsman de la Administración de Alimentos y Medicamentos (*The Food and Drug Administration Ombudsman*) que, en nuestra opinión, es el que tiene menos características de un Ombudsman. El Ombudsman de la FDA (*Food and Drug Administration*) atiende quejas y resuelve disputas entre empresas o individuos y la FDA que tengan que ver con la aplicación justa y equitativa de las políticas y procedimientos de la FDA, generalmente son quejas relacionadas con disputas entre la industria regulada y la FDA sobre importaciones de detención, quejas de empresas, consultas sobre quejas de consumidores, solicitudes de información, entre otras.¹⁰⁷

En síntesis, podemos deducir que en Estados Unidos no existe una homogeneidad respecto la figura del Ombudsman, ni una figura a nivel federal o nacional encargada de la defensa de los derechos de las personas o de la defensa contra la mala administración, si bien existen algunas instancias que se asemejan, desarrollando alguna o algunas de las tareas que realiza un Ombudsman, existen otras que nada

¹⁰⁵ Internal Revenue Service (Servicio de Impuestos Internos), *Local Taxpayer Advocate (Defensor del contribuyente local)*, disponible en: <https://www.irs.gov/es/advocate/local-taxpayer-advocate> traducción propia, consultado el 29/11/2020.

¹⁰⁶ Department of Homeland Security (Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos), *The Office of the Citizenship and Immigration Services Ombudsman (La Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración)*, disponible en: <https://www.dhs.gov/topic/cis-ombudsman> traducción propia, consultado el 29/11/2020.

¹⁰⁷ U.S. Food Drug Administration (Administración de Medicamentos y Alimentos), *Office of the Ombudsman (Oficina del Ombudsman)*, disponible en: <https://www.fda.gov/about-fda/office-chief-scientist/office-ombudsman>, traducción propia, consultado el 29/11/2020.

tienen que ver, sin embargo, ambas han tomado el nombre de este funcionario, más no por ello constituyen un verdadero Ombudsman.

2.4 Ombudsman en Latinoamérica

Después de que se instauró la figura del Ombudsman en los países de Europa Continental y las comunidades del *common law*, comenzó a expandirse esta institución en América Latina, principalmente a través de una serie de eventos realizados con el fin de abordar esta figura para el control de la administración pública y la defensa de los derechos humanos. Es así como comienzan a celebrarse simposios, conferencias, mesas redondas, seminarios, entre otros eventos, en relación al estudio, difusión, discusión y valoración sobre la implementación de la institución del Ombudsman en los distintos países de América Latina.

Las ideas acerca de la figura del Ombudsman en América Latina, surgieron principalmente derivadas de la instauración del “Defensor del Pueblo” en España, pues a partir de este funcionario es que se comenzaron a manifestar las ideas con respecto a la figura. De manera que, se comenzó a abordar la figura del Ombudsman por juristas, estudiosos, teóricos y doctrinarios de la ciencia jurídica para discernir la viabilidad de su implementación en América Latina. Esto respondía a una necesidad de la región, derivada principalmente del camino hacia la democratización que querían trazar los países de la región por el inevitable crecimiento del intervencionismo por parte del Estado y por la incapacidad de los medios tradicionales de justicia contra los abusos estatales, los cuales habían sido constantes.

En consecuencia, la institución del Ombudsman resultaba una pieza indispensable para concretar el proyecto de democratización en estos países, pues con este mecanismo se pretendía salvaguardar los derechos de los gobernados, además de que se presentaba como un mecanismo distinto a los tradicionales para la protección y garantía de estos derechos de las personas.

Héctor Fix Zamudio menciona que,¹⁰⁸ el primer evento en realizarse fue denominado Primer Coloquio sobre el Proyecto “Ombudsman para la América Latina”, el cual tuvo verificativo en la ciudad de Caracas Venezuela, del 2 al 4 de julio, en el año de 1983. De este evento destaca que fue aprobada la llamada Convención de Caracas, cuyos objetivos principales fueron que se instrumentaran y sumaran los recursos intelectuales, profesionales o políticos para la difusión e implementación del Ombudsman en América Latina.¹⁰⁹ Esta declaración sentó principalmente las bases del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, como consecuencia de ello se instauró el Instituto Latinoamericano del Ombudsman, que se estableció con el fin de coordinar a los países miembros con el fin de estudiar, diseñar y, posteriormente, instaurar la figura del Ombudsman en los distintos países de América Latina.

2.4.1 Guatemala

Guatemala se caracteriza por ser el primer país de América Latina en haber instaurado a nivel constitucional la figura del Ombudsman, principalmente, derivado de su proceso de transición a la vida democrática después de un golpe de Estado. La figura del Ombudsman en Guatemala siguió a grandes rasgos a la del Defensor del Pueblo de España, es por ello que, se consolidó como el primer país que, con base en esta institución, hizo suya la idea e implementó la figura en su configuración institucional constitucional.

Desde el punto de vista doctrinal, un antecedente de la figura del Ombudsman en Guatemala fueron las aportaciones de los tratadistas guatemaltecos Jorge Mario Laguardia y Edmundo Vázquez Martínez, quienes proponían la instauración de un Ombudsman, de manera que, sus estudios influyeron directamente en el Congreso Constituyente para la elaboración de la Constitución del 31 de mayo de 1985.¹¹⁰ De igual forma, se celebraron una serie de jornadas constitucionales convocadas por el Colegio de Abogados de aquel país, en mayo de 1984, donde destacó la

¹⁰⁸ Héctor Fix, Zamudio, “Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano”, en Carmona Tinoco, Jorge (coord.), *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios. Obra en homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac Gregor*, México, UNAM, 2013, p. 210.

¹⁰⁹ *Ídem*.

¹¹⁰ Pareja, Rosales de Conrad, María Teresa, *op. cit.*, p. 99.

participación del maestro Balsells Tojo, quien presentó una ponencia en la cual sugería la instauración del Procurador de Derechos en el país.¹¹¹ Estas jornadas se realizaron con el fin de sentar las bases de la nueva Constitución.

Muchos de los abogados del Colegio de Abogados de Guatemala resultaron ser diputados constituyentes para elaborar el texto constitucional de aquel país, de tal manera que, derivado de todos estos precedentes se acordó incluir en la Constitución la figura del Procurador de los Derechos Humanos, como un Comisionado Parlamentario. Finalmente, el Ombudsman en Guatemala quedó instaurado a nivel constitucional en 1886, regulado del artículo 273 al 275 de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) y por la Ley de la Comisión de Derechos del Congreso de la República de Guatemala y el Procurador de los Derechos Humanos (LCDHCRGPDH), bajo el nombre de “Procurador de los Derechos Humanos”. Este funcionario se caracteriza por ser un Comisionado del Parlamento que vigila a la administración pública y se encarga de velar por el respeto a los derechos garantizados por la Constitución.

El Procurador de los Derechos Humanos tiene como objetivo o fin, la defensa de los derechos humanos establecidos en la Constitución, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Tratados y Convenciones Internacionales (art. 8, LCDHCRGPDH). Por lo anterior, realiza la fiscalización del funcionamiento de la administración pública, refiriéndose a la materia de derechos humanos, en consecuencia, puede denunciar las violaciones a estos derechos.

Este funcionario tiene competencia en todo el territorio nacional, de tal suerte que no tiene limitaciones en cuanto al conocimiento de asuntos por razón territorial. El Procurador de los Derechos Humanos tiene como principales atribuciones: promover el buen funcionamiento de la administración en materia derechos humanos; investigar y denunciar comportamientos contrarios a los derechos humanos; investigar las denuncias que le sean planteadas; recomendar privada o públicamente la modificación de comportamientos administrativos; emitir censura

¹¹¹ Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.*, p. 107.

por comportamientos contrarios a los derechos y; promover acciones o recursos judiciales o administrativos cuando sean procedentes (art. 13, LCDHCRGPDH). El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala dura en su encargo un periodo improrrogable de cinco años (art. 10, LCDHCRGPDH). Además, como es característico del Ombudsman, este funcionario deberá presentar un informe anual durante la segunda quincena de enero, respecto sus actividades y la situación de los derechos humanos (art. 15, LCDHCRGPDH).

Existe, además, una Comisión que coadyuva a las labores del Ombudsman, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, la cual es parte del Congreso de la República, está integrada por un diputado por cada uno de los partidos representados en el Congreso, se encuentra regulada por la Constitución y la Ley de la Comisión de Derechos del Congreso de la República y el Procurador de los Derechos Humanos (art.2, LCDHCRGPDH). Esta Comisión tiene la función de promover el estudio y actualización de la legislación sobre derechos humanos, conociendo de tratados, convenios, la vigencia de los derechos, entre otras cosas (art.1, LCDHCRGPDH). Es la instancia que propone la terna para designar al Procurador de los Derechos Humanos, dictamina tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, formula recomendaciones a órganos del Estado, plantea la destitución del Procurador de los Derechos y, recibe y traslada quejas al Procurador de los Derechos Humanos que provengan del exterior (art. 4, LCDHCRGPDH).

2.4.2 México

Al abordar la implementación del Ombudsman en México podemos dividir los precedentes en dos partes, por un lado, las instituciones que inicialmente se establecieron a nivel estatal o municipal,¹¹² que no necesariamente constituyen antecedentes directos a la instauración del Ombudsman nacional. Y en segundo plano podemos ubicar a las instituciones precedentes y asociadas de manera

¹¹² Que, si bien guardan relación con la figura del Ombudsman, no puede considerárseles como tal, pues muchas de estas instituciones no cumplen con las funciones y/o características del Ombudsman, no obstante, sin duda alguna, constituyen precedentes sobre la preocupación de la defensa de los derechos humanos en nuestro país.

directa con la implementación del Ombudsman nivel nacional, es decir, de la instauración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Dicho lo anterior, abordaremos a continuación ambos puntos en forma cronológica.

A. Procuraduría de Pobres (1847)

El primer antecedente y el más longevo es la Procuraduría de Pobres que se estableció en 1847 en el Estado de San Luis Potosí, a propuesta de Ponciano Arriaga. Esta Procuraduría estaba integrada por tres procuradores encargados de proteger y asegurar la reparación por agravios o injusticias cometidas por parte de autoridades públicas¹¹³ a ciudadanos desvalidos. Los procuradores realizaban investigaciones y señalaban la reparación del daño o, si fuera procedente, remitían al responsable con el juez competente. Asimismo, tenían la posibilidad de publicar, mediante la imprenta del Estado sus recomendaciones cuando no se cumpliera con ellas.

B. Procuraduría Federal del Consumidor (1975)

La Procuraduría Federal del Consumidor creada en 1975, es un organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propio, que tiene como función la defensa de los derechos de los consumidores. Vale la pena señalar que fue el primer Comisionado para la defensa del consumidor en Latinoamérica.¹¹⁴ Si bien, no tiene muchos rasgos propios de la figura del Ombudsman, se le ha considerado un antecedente, puesto que en países escandinavos —donde tiene su origen— como en Suecia se le ha denominado “Ombudsman del Consumidor”.

C. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1979)

La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, fue establecida en 1979 en el Estado de Nuevo León, dependía directamente del gobierno del Estado. Tenía

¹¹³ Goslina Ramírez, Lorena, *et al.*, *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, CNDH, 2002, p. 12.

¹¹⁴ Castañeda, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2011, p. 27.

a su cargo gestionar ante autoridades municipales, estatales y federales, resolver, ya fuera de oficio o a petición de parte, gratuitamente, reclamos y quejas por parte de los particulares.¹¹⁵ Además, tenía la posibilidad de hacer llegar propuestas legislativas por parte de los ciudadanos y de investigar violaciones a sus derechos.

D. Procuraduría de Vecinos de Colima (1983)

La Procuraduría de Vecinos se creó en el Estado de Colima en el año de 1983. Su titular era designado por el cabildo a propuesta del Presidente municipal y entre sus facultades tenía el recibir quejas y reclamaciones que presentaran los particulares afectados por la actividad administrativa pública local.¹¹⁶ Este funcionario, derivado de sus investigaciones, formulaba recomendaciones a la autoridad señalada y presentaba un informe.

E. Defensoría de los Derechos Universitarios (1985) – Defensoría de los Derechos Universitarios, Igualdad y Atención de la Violencia de Género (2020)

En 1985 nació la Defensoría de los Derechos Universitarios que, en nuestra opinión, constituye uno de los grandes pasos para establecer un Ombudsman a nivel nacional, pues se implementa a propuesta de Jorge Carpizo, destacado jurista, estudioso y precursor de la figura del Ombudsman en nuestro país. Esta Defensoría se definía como un órgano de carácter independiente que tenía por función recibir las reclamaciones individuales de estudiantes y miembros del personal académico por la afectación a sus derechos universitarios, realizando investigaciones de oficio o a petición de parte y proponer soluciones a las autoridades de la UNAM (art. 1, estatuto 1985).

Cabe mencionar que esta institución sigue vigente y por aprobación del Consejo Universitario de la UNAM en sesión ordinaria del día 7 de agosto de 2020 la

¹¹⁵ De Dienheim Barrigete, Cuauhtémoc Manuel, “Consideraciones sobre la protección no jurisdiccional de los derechos humanos y la figura del Ombudsman en México”, en Ferrer MacGregor, Eduardo et al., *Derecho Procesal Constitucional en perspectiva histórica*, México, UNAM-IIJ, 2018, p. 188.

¹¹⁶ Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, p. 202.

denominación y estatuto de la Defensoría cambiaron, ahora se le denomina *Defensoría de los Derechos Universitarios, Igualdad y Atención de la Violencia de Género*, y quedó el estatuto de 1985 abrogado, entrando en vigor un nuevo estatuto el día siguiente de su publicación en la gaceta de 13 de agosto de 2020.¹¹⁷ Se añadieron a la Defensoría funciones con respecto a la atención de quejas, prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género, aspecto que aqueja fuertemente a México, en relación a ello, consideramos que no desvirtúa su función de Ombudsman universitario, sino por el contrario, lo complementa.

F. Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986), Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero (1987)

En el suroeste del país también se crearon instituciones con funciones similares al Ombudsman, como es el caso de la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca, creada en 1986. Esta Procuraduría se encargaba de la liberación de indígenas privados de su libertad, tomando en consideración aspectos de su situación socioeconómica y cultural, además evitaba malos tratos a los indígenas procesados.¹¹⁸

Otro caso es el establecimiento de la Procuraduría de la Montaña del Estado de Guerrero, esta se encargaba principalmente de velar por los intereses de los indígenas que habitaban en la región de la montaña en Guerrero. Gozaba de autonomía técnica, jerárquica y dependía del ejecutivo estatal.¹¹⁹

G. Procuraduría de Protección ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988)

Esta institución nació como consecuencia de una reforma por el ejecutivo de aquel Estado a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en agosto de 1988. Se encargaba principalmente de las quejas de los particulares, derivadas de

¹¹⁷ Gaceta UNAM, *Estatuto de la defensoría de los derechos universitarios, igualdad, y atención de la violencia de género*, disponible en: <https://www.defensoria.unam.mx/web/documentos/EstatutoDDU2000.pdf>

¹¹⁸ Estrada, Alexei Julio, *op. cit.*, p. 30.

¹¹⁹ *Ídem.*

violaciones a las obligaciones que los servidores públicos tenían. Se investigaba y busca esclarecer la verdad sobre una queja y que se aplicara la ley.¹²⁰

H. Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro (1988)

La Defensoría de los Derechos de los Vecinos en Querétaro fue instaurada en el año de 1988 y tenía como función recibir denuncias e investigarlas por la posible afectación de los derechos de los ciudadanos, por actos o faltas de las autoridades del municipio.¹²¹

I. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (1989)

En el Distrito Federal también existe antecedente de una instancia parecida al Ombudsman, dicha instancia se creó en 1989 por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo la denominación de Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. Su función radicaba en velar porque los actos administrativos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal estuvieran de acuerdo a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.¹²²

J. Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (1989)

La Dirección General de Derechos Humanos fue instaurada a través de un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el cual fue publicado el 13 de febrero de 1989.¹²³ Esta Dirección tenía la función de recibir y atender quejas que presentaran particulares, instituciones públicas o privadas sobre las violaciones a los derechos humanos y proponía al Secretario de Gobernación su resolución.¹²⁴ Esta instancia es la primera que se constituye a nivel federal para la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, por tanto, es considerada un

¹²⁰ De Dienheim Barriguet, Cuauhtémoc Manuel, *op. cit.*, p. 189-190.

¹²¹ Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, p. 203.

¹²² Álvarez Lara, Rosa María, en De Dienheim Barriguet, Cuauhtémoc Manuel, *op. cit.*, p. 190.

¹²³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Constitución*, México, CNDH, 2017, p. 9.

¹²⁴ *Ídem.*

antecedente directo de la instauración del Ombudsman a nivel nacional, hecho que acontecerá dos años después.

K. Creación de la Comisión de Derechos Humanos 1990

En México, a inicios de los años 90's existía ya un ambiente de transición democrática del país, de manera que, se vertían muchos comentarios entorno a este proceso democratizador y el entonces gobierno, encabezado por Carlos Salinas de Gortari, realizaba acciones para propiciar cambios que en gobiernos anteriores no habían sucedido.

Si bien es cierto que el tema de la defensa de los derechos humanos ya existía por parte del gobierno federal —con la Dirección General de Derechos Humanos—, fue en el año de 1990 que, al acontecer el homicidio de la doctora Norma Corona Zapién, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Sinaloa, se llevó a cabo la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como consecuencia de ello, este fue el primer caso que la Comisión tendría que investigar.¹²⁵ Asimismo, consideramos pertinente señalar que la Comisión nació derivado de una labor académica, que principalmente encabezaba Jorge Carpizo,¹²⁶ desde la Universidad Nacional Autónoma de México. También, una causa adicional que se ha mencionado, es que, su creación derivó por mero compromiso internacional, pues se cuestionaba si en México se respetaban los derechos humanos, esto, ante las expectativas de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).¹²⁷

Es así como, mediante decreto presidencial de 5 de junio de 1990, el Presidente Carlos Salinas de Gortari crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, misma que fue inaugurada por el Presidente el 6 de junio de 1990 cuando se publicó dicho decreto en el Diario Oficial de la Federación. En ese mismo año, ante la falta de disposición expresa en el decreto de creación de la CNDH, se dio la elaboración de su

¹²⁵ Narváez Hernández, José Ramón, *Breve historia del ombudsman en México*, Porrúa, 2006, p. 2.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 3.

¹²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *La Comisión Nacional de los...*, *cit.*, p. 9-10.

reglamento interno por parte de su Consejo,¹²⁸ aspecto de vital relevancia para su actividad, pues, al ser una nueva institución, necesitaba reglas mínimas sobre su funcionamiento.

L. La CNDH como organismo descentralizado y su constitucionalización

La segunda fase de vida institucional de la Comisión Nacional de (los) Derechos Humanos, es su instauración en el texto constitucional, mediante adición de un apartado B al artículo 102 de la Constitución.

Con la facultad de que gozaba la Comisión Nacional, de proponer iniciativas de ley, se plantearon, a través de su Presidente, el Dr. Jorge Carpizo, una serie de reformas legislativas, y una constitucional por parte del Consejo, para que se incluyera en la Constitución a la CNDH, además, para que se estableciera el Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de Derechos Humanos¹²⁹ y existiera un organismo garante de los derechos humanos en cada entidad federativa del país. El planteamiento lo adoptó el Presidente Carlos Salinas de Gortari y el 19 de noviembre de 1991 presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa para elevar a rango constitucional la institución y crear el Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos en la República Mexicana.¹³⁰ Es así como se añadió al artículo 102 un apartado B, en este apartado se regularon todos los aspectos generales relacionados con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Sistema Nacional de Protección no Jurisdiccional de Derechos Humanos.

Con esta reforma adquirió la causa de protección y defensa de los derechos humanos un carácter normativo de primer nivel en el país y, además, con la obligación de que las legislaturas locales crearan los organismos protectores de derechos humanos para sus respectivas competencias. Se cristalizó la idea de difusión, promoción y protección de los derechos humanos en todo el territorio nacional. Así pues, los organismos protectores de derechos humanos a nivel estatal

¹²⁸ Asumió esta responsabilidad como cuerpo colegiado, pues no se encontraba facultado para ello, pero tampoco se definía quién debía hacerlo, dicho reglamento adquirió validez al ser publicado en el DOF.

¹²⁹ Narváez Hernández, José Ramón, *op. cit.*, p. 23.

¹³⁰ Goslina Ramírez, Lorena, *op. cit.*, p. 39.

se establecieron como los encargados de recibir quejas por actos u omisiones de las autoridades de carácter local que violaran derechos humanos, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, y estarían facultados para emitir recomendaciones no vinculatorias.

Luego de tres meses de la instauración de la CNDH en la Constitución se dio la creación de la Ley de la Comisión Nacional. El Presidente de la República presentó al Senado una iniciativa basada en una ley elaborada por la misma CNDH y aprobada por el Consejo.¹³¹ Dicha Ley fue aprobada por el pleno de la Cámara de Senadores el día 9 de junio de 1992.¹³²

M. La CNDH como Organismo Constitucional Autónomo, 1999

La tercera fase de la vida institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos inició cuando, mediante una reforma constitucional adquirió plena autonomía y se convirtió en un Organismo Constitucional Autónomo (OCA), en 1999.

El aspecto de la autonomía era una vertiente muy cuestionada, en especial por los legisladores del país, pues se decía que gran parte del incumplimiento de las recomendaciones y de la no aceptación por parte de la sociedad, derivaba de la falta de autonomía de la institución. De esta manera, legisladores del PT, PAN, PRD y PRI presentaron iniciativas para otorgar cierta autonomía al Ombudsman mexicano, entre los puntos que más concordaban las iniciativas era en el método de nombramiento y la competencia del Ombudsman, pues se alegaba que el nombramiento al estar sujeto al ejecutivo —pues este proponía la terna—, aún y con la aprobación por parte del Senado, alegaban que no existía independencia del Ombudsman —pues en el Senado la mayoría era del partido en el poder, el PRI—. Respecto a la competencia se planteaba que la Comisión pudiera conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

¹³¹ Narváez Hernández, José Ramón, *op cit.*, p. 29.

¹³² Con esta Ley se estableció en su artículo séptimo transitorio que el Consejo Consultivo debería a los seis meses siguiente elaborar el reglamento interno de la CNDH, con lo cual quedo legitimado el reglamento de 1990 y se creó uno nuevo abrogando el de 1990.

Es así como el 13 de septiembre de 1999 se concretó la reforma que otorgaba autonomía a la CNDH, modificándose el apartado B del artículo 102 de la Constitución para atribuírsele autonomía presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. Además, en la misma reforma se estableció que el Senado de la República, o en sus recesos, la Comisión Permanente, debía designar al Ombudsman y a los miembros del Consejo Consultivo, con una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes, se estableció el periodo de 5 años de duración en el cargo de la persona titular, y, cambió la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos a Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

N. Reformas relevantes en el actuar el Ombudsman

La reforma constitucional de 14 de septiembre de 2006 también estuvo relacionada con el campo de actuación de la Comisión Nacional. A través de esta reforma se facultó a la Comisión para interponer acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, así como Tratados Internacionales de que México sea parte, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución.

La reforma constitucional de 10 de junio del año 2011 en materia de derechos humanos implicó cambios para la CNDH, los cuales, sin lugar a dudas, significaron un fortalecimiento en su actuar. Los cambios originados fueron los que se mencionarán a continuación:

- Se estableció la obligación de que todo servidor público debe responder las recomendaciones y cuando no esté de acuerdo, deberá fundamentar y motivar la no aceptación, asimismo se facultó a las comisiones solicitar al Senado, a la Comisión Permanente o a las Legislaturas locales, convocar a las autoridades o servidores públicos responsables para comparecer ante estos órganos legislativos y explicar su negativa.
- Se amplió la competencia del Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos, agregándose la materia laboral, de manera que, se

materializa la defensa de los derechos humanos de carácter social, como lo es el derecho del trabajo, a cargo de la Comisión Nacional.

- Estableció la obligación de incluir en las constituciones locales o estatutos de gobierno la autonomía de los organismos protectores de derechos humanos —comisiones locales—, de manera que se pretende concretar por disposición constitucional la autonomía de los organismos estatales.
- Se estableció que la elección del titular de la Comisión, así como de los miembros del Consejo consultivo debía ser mediante un procedimiento de consulta pública, de forma transparente. Este aspecto consideramos que suma a la independencia del Ombudsman.
- Y, finalmente, se incluyó la facultad de la Comisión Nacional para investigar violaciones graves a los derechos humanos cuando lo juzgue conveniente o a solicitud del Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso, facultad que hasta antes de la reforma correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con toda esta serie de reformas, consideramos que la CNDH ha ganado mucho más terreno en relación al campo de su actuación, además se encuentra dotada de muchas más facultades, se ha contribuido a su autonomía y a desarrollar de manera eficaz su trabajo. Todos estos aspectos son benéficos, pues resultan vertientes elementales de las cuales debe gozar el Ombudsman mexicano para llevar a cabo su labor, que es la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, piedra angular de un Estado democrático como lo es México.

2.4.3 Colombia

Colombia es, sin duda alguna, uno de los países de Latinoamérica más abundante en antecedentes de la figura del Ombudsman, que si bien, no todos hacen referencia directa a la existencia como tal de esta figura, constituyen precedentes que influyeron a su instauración. Estos precedentes se remontan al siglo XIX.

Alexei Julio Estrada nos refiere que, “el constitucionalista conservador Sergio Arboleda en su Proyecto de Constitución para los Estados Unidos de Colombia

(1885) [propuso] la creación de un Poder Cooperativo, al que correspondía dicha tarea".¹³³ Por tanto, este aspecto constituye el primer antecedente sobre la posible instauración de un funcionario para la defensa de los derechos humanos en Colombia. A este Poder Cooperativo se atribuiría la función de velar por el respeto de los derechos humanos, supervisar a los funcionarios públicos y publicar las violaciones que se hicieran a las leyes y el buen servicio. Este poder formaría parte de los cinco poderes del Estado, sin embargo, a pesar de las intenciones de esta propuesta, no logro concretarse tal proyecto.

Posteriormente, en 1964 se presentó una iniciativa legislativa por parte de Augusto Espinosa Valderrama, quien fuera Presidente del Senado. Esta iniciativa pretendía instaurar en la Constitución al Procurador del Congreso para la Administración, cuyo funcionario tendría facultad de supervisar el cumplimiento de las reglas administrativas y proteger al ciudadano frente a la administración.¹³⁴ También, mediante decreto número 1546, en 1970 el Presidente Misael Pastrana estableció el Servicio de Información Administrativa con el objetivo de tramitar ante los funcionarios responsables, las iniciativas y quejas por parte de los particulares.¹³⁵ En ese mismo año, mediante decreto 1555, se creó la Comisión de Quejas y Reclamos, la cual recibiría las quejas de carácter nacional, departamental y municipal, presentadas por los particulares.¹³⁶

En 1976 Alfonso López Michelsen propuso la creación de la Proveduría de la Administración, pero no tuvo mayor éxito. En ese mismo año fueron propuestos otros dos proyectos en el Congreso con el fin de establecer un Ombudsman, el primero en la Cámara de Representantes, para crear un Ombudsman Parlamentario; el segundo en el Senado, para establecer el Defensor de los Derechos Humanos, sin éxito, ambos proyectos fueron rechazados.

¹³³ Estrada, Alexei Julio, *El ombudsman en Colombia y México. Una perspectiva comparada*, México, UNAM-IIJ, 1994, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, p. 13.

¹³⁴ Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.*, p. 103.

¹³⁵ Estrada Alexei, Julio, *op. cit.* p. 15.

¹³⁶ *Ídem.*

Es en 1979 que se recogió la defensa de los derechos humanos en la Constitución, mediante una reforma, así, en su numeral 40 señaló que correspondería al Procurador General de la Nación y a sus agentes la defensa de los derechos humanos. De esta forma, este aspecto constituyó un gran paso, pues se incorporó a nivel constitucional la defensa de los derechos humanos, a partir de eso, correspondió al Procurador defender los derechos humanos, pronunciarse sobre las quejas y, además, ejercer poder sancionador sobre los responsables. Sin embargo, estas nuevas funciones a cargo de la Procuraduría General de la Nación duraron poco, pues en noviembre 1981 quedó sin aplicación por sentencia de la Corte Suprema de Justicia, declarando inconstitucional la reforma por vicios procesales.¹³⁷

Es hasta 1989 cuando se retoma la preocupación por la defensa de los derechos humanos, pues se estableció una Consejería de Derechos Humanos de la presidencia de la República. En nuestra opinión, esta instancia se caracterizó por ser un *executive ombudsman*, pues era un funcionario designado y removido libremente por el Presidente, a quien asesoraba en temas de derechos humanos. Posteriormente, mediante una reorganización a la Procuraduría General de la República en 1990, se estableció la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos que dependería de esta.

Luego de una serie de problemáticas sociales e institucionales en Colombia, en 1990 se convocó a una asamblea constituyente, donde se retomó, una vez más, la preocupación por la defensa de los derechos humanos. A pesar de que diversos congresistas expresaron sus puntos de vista acerca de separar al Ombudsman de la Procuraduría General de la República —como ya había existido anteriormente—, esta figura quedó bajo supervisión de dicha institución. Es así como se estableció el Defensor del Pueblo en 1991, quien actuará y ejercerá sus funciones bajo la dirección de la Procuraduría General de la Nación. Esta figura es la vigente actualmente.

¹³⁷ Fix Zamudio, Héctor, “Posibilidad de Ombuds...”, *cit.*, p. 217.

De conformidad con el artículo 281 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 24 de 1992, por la cual se establece la Organización y Funcionamiento de la Defensoría del Pueblo (LOFDP), la Defensoría del Pueblo es un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerciendo sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Además, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal (art. 1, LOFDP).

La principal función del Defensor del Pueblo es velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos (art. 1, LOFDP). Entre sus atribuciones generales se establece que diseñará y adoptará en conjunto con el Procurador General de la Nación, políticas de divulgación de los derechos humanos; coordina labores de la defensoría; hace recomendaciones y observaciones a autoridades y particulares en caso de amenaza o violación a los derechos humanos; difunde el conocimiento sobre la Constitución y los derechos y; presenta anualmente un informe sobre sus actividades, quejas recibidas, medidas tomadas, funcionarios y particulares que figuren en las mismas. En adición a lo anterior, puede demandar o impugnar ante la Corte Constitucional de oficio o a solicitud, normas relacionadas con los derechos humanos; diseña mecanismos de comunicación con organizaciones gubernamentales; celebra convenios y contratos; designa defensores delegados; presenta un proyecto de presupuesto de la defensoría; administra sus bienes y recursos; nombra y remueve empleados; dicta sus reglamentos; participa en reuniones y otras (art. 9, LOFDP).

El Defensor del Pueblo tiene competencia en todo el país, derivado de ser parte del Ministerio Público que, a su vez, forma parte de la Procuraduría General de la Nación. No obstante, el Defensor del Pueblo, para auxiliare, puede delegar funciones en el Secretario General, Directores Nacionales, Defensores Delegados, Defensores Regionales y demás funcionarios, salvo presentar su informe anual (art. 10, LOFDP). El Defensor del Pueblo es designado por un periodo de cuatro años, por la Cámara de Representantes, mediante terna elaborada por el Presidente de la República (art. 2, LOFDP).

Si bien la Defensoría del Pueblo de Colombia se presenta y es considerada como un auténtico Ombudsman, en nuestra opinión no lo es, pues el aspecto de formar parte del Ministerio Público y ser dependiente de la Procuraduría General de la Nación le resta independencia y autonomía,¹³⁸ pues se encuentra a merced de esta, que es quien dirige la institución y determina sus ejes de actuación. Además, debemos añadir que el hecho de que la terna para su elección sea propuesta por el Presidente de la República repercute directamente con la independencia de este funcionario, pues pueden ser las ternas elaboradas a modo, o conveniencia del Ejecutivo, proponiendo a personas que puedan ser parciales en su actuar ya en el cargo.

¹³⁸ Aspecto que ya ha sido señalado por otros autores como Raymundo Gil Rendón.

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO NACIONAL

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución es un término fundamental por lo que hace a este apartado, es por ello que abordaremos los diversos significados que se le han dado a este, con el fin de dejar en claro qué es y qué no es una Constitución.

Para Kelsen la Constitución es la norma fundante básica hipotética, que regula la producción de normas, siendo así, el fundamento de validez supremo que establece la unidad entre las normas jurídicas. Asimismo, este autor nos refiere que, la Constitución existe en un sentido material, como “la norma o normas positivas que regulan la producción de las normas jurídicas generales. Esa Constitución puede haber sido producida por vía de la costumbre, o por un acto a ello dirigido de uno o varios individuos, es decir, mediante acto legislativo”.¹³⁹ Asimismo, menciona que, puede consistir en estar formada por normas escritas y no escritas —derecho consuetudinario—. ¹⁴⁰

Kelsen finaliza señalando la diferencia entre el sentido material y el sentido formal de la Constitución, este último referente al documento llamado así, “Constitución”, “que, como Constitución escrita, no solo contiene normas que regulan la legislación, esto es, la producción de normas jurídicas generales, sino también normas que se refieren a otros objetos políticamente importantes, así como disposiciones según las cuales las normas contenidas en ese documento, la ley constitucional, no pueden ser derogadas o modificadas como simples leyes, sino solo bajo condiciones más difíciles mediante un procedimiento especial”,¹⁴¹ de tal manera que, éstas modelan la forma de la Constitución, la cual puede recibir cualquier contenido para estabilizar las normas que denomina el autor “Constitución material”, y que son el fundamento jurídico positivo de todo el ordenamiento jurídico estatal.

¹³⁹ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 16a. ed., trad. de Roberto Vernengo, México, Porrúa, 2015, p. 232-233.

¹⁴⁰ *Ídem*.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 233.

Por su parte, Elisur Arteaga Nava considera que, Constitución es, “del latín *constitutionem*, de *constituere*, éste de *con* y *stituere*, establecer, fundar. Del contexto de la Constitución se desprende que se trata de un complejo normativo de naturaleza positiva, que tiene el carácter de ser suprema, de jerarquía superior, que fue emitida totalmente en un solo momento. Ella prevé la existencia de entes, poderes y órganos de autoridad, sus facultades, atribuciones y limitaciones. También establece derechos a favor de individuos, vías para hacerlos efectivos, principios y objetivos de la nación mexicana. De ella emana el orden normativo, que por esencia es secundario, sea federal o local”.¹⁴² Para André Hauriou Constitución es el conjunto de reglas más importantes del Estado, las cuales rigen su organización y funcionamiento.¹⁴³ Señala que, “todo Estado, por el hecho de existir, posee forzosamente una Constitución”.¹⁴⁴

Los anteriores conceptos se caracterizan y tienen en común el ser estrictamente jurídicos positivistas y organicistas, pues se enfocan en la estructura y funciones del Estado. Aún y cuando abordáramos autores que suelen considerar para definir Constitución distintas aristas como el aspecto histórico, sociológico, cultural, entre otros,¹⁴⁵ o, la distinción entre Constitución formal y material, no serviría de mucho, pues podríamos agotar todo el capítulo exponiendo estos conceptos, que a nuestra consideración nada aportan, por ello no lo haremos.

Es importante traer a colación las consideraciones de Giovanni Sartori, quien menciona que, Constitución es “una estructura de la sociedad política organizada a través de y mediante la ley, con el objetivo de limitar la arbitrariedad del poder y someterlo al derecho”.¹⁴⁶ Es con este concepto con el cual estamos totalmente de acuerdo. No es para menos, pues esta aproximación de definición atiende a la

¹⁴² Arteaga Nava, Elisur, *Diccionario de derechos constitucional*, México, Oxford, 2011, p. 17.

¹⁴³ Barragán B., José *et. al.*, *Teoría de la constitución*, 4a. ed., México, Porrúa, 2010, p. 41.

¹⁴⁴ *Ídem.*

¹⁴⁵ Como es el caso de Manuel García Pelayo, quien concibe a la constitución y nos brinda un concepto desde un punto de vista racional normativo, histórico tradicional y sociológico.

¹⁴⁶ Sartori, Giovanni, *Elementos de la teoría política*, Trad. de M. Luz Moran, Alianza editorial, 1992, p. 20.

esencia y fin del constitucionalismo, aspecto que, como señala Sartori, los constitucionalistas regularmente olvidan.

El constitucionalismo nació teniendo como fin el control y sometimiento del poder a la ley, impedir el uso arbitrario del poder por parte de quienes lo detentan. De tal manera que, el significado de Constitución desde el punto de vista del constitucionalismo, es, por tanto, un concepto garantista, mediante el cual se protege al ciudadano del poder arbitrario del Estado. No obstante, vale la pena señalar que los conceptos enteramente jurídicos positivos han imperado, derivado principalmente de las teorías jurídicas que buscan un derecho puro y, con ello, un concepto universal de Constitución, atribuyendo a este, uno enteramente organizativo. De este modo es como se afirma que cualquier Estado tiene una Constitución, pues basta con la existencia de normas —escritas o no escritas— que delimiten la forma en que funciona, para inferir la existencia de una Constitución. Esta tergiversación según Sartori, derivó porque “en el siglo XX, y precisamente en los decenios posteriores a la guerra mundial de 1914 (...) se fue afirmando progresivamente un positivismo jurídico muy atento a la «forma» y menos atento a la sustancia de los problemas. En parte, porque las dictaduras de los años veinte y treinta intimidaron a los juristas, los constriñeron a no expresarse (...)”.¹⁴⁷

De esta forma, al día de hoy, como lo afirma Sartori, se ha considerado al término Constitución con dos significados: “un significado específico y sustantivo (el significado garantista) y un significado cósmico y formal. En el primero de ellos «Constitución» es el ordenamiento protector de las libertades del ciudadano. En el segundo «Constitución» es cualquier forma que se da a sí mismo un Estado”.¹⁴⁸

Una vez expuesto esto, en relación a nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el año de 1917, entraña en su texto la parte garantista del constitucionalismo y la parte organizativa del Estado. Está dividida en dos partes, la parte dogmática —del artículo 1 al 29— y la parte orgánica —del artículo 30 al 136—. La parte dogmática comprende los derechos humanos

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 17.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 19.

reconocidos constitucionalmente y la suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías; la parte orgánica dicta la forma en la cual se organiza el Estado.

Por lo que se refiere al marco jurídico constitucional del Ombudsman en México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra consagrada en el artículo 102, apartado B de la Constitución, que a la letra dice lo siguiente:

Artículo 102

A...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los

procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período. **El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.**

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

A manera de resumen, el precepto antes abordado nos menciona:

1. El establecimiento del organismo garante a nivel nacional y los organismos garantes a nivel local, de los derechos humanos, dando vida al Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. A efecto de esto, se establece un sistema descentralizado de protección de los derechos humanos, mediante “la existencia de 34 organismos, uno en cada entidad federativa, creado por la legislatura local, respetando los principios que señala la ley fundamental y con competencia para conocer presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por autoridades de esa entidad federativa”.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y...*, cit. p. 87-88.

2. La competencia que tienen estos organismos para conocer de quejas por actos u omisiones de naturaleza administrativa, exceptuando al Poder Judicial de la Federación —en razón de no invadir competencias— que violen derechos humanos.
3. Las facultades de estos organismos garantes para realizar recomendaciones públicas, de carácter no vinculante, pues no gozan de imperatividad, lo cual es una de las características del Ombudsman, dado que “si las recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea, en decisiones jurisdiccionales, y en esta forma estos *Ombudsmen* dejarían de ser tales, para transformarse en tribunales”.¹⁵⁰
4. Las obligaciones por parte de los servidores públicos, que derivan de las recomendaciones emitidas por los organismos protectores de derechos humanos —de responder, y en caso de negativa hacerlo público, y, la posibilidad de comparecer por ello—.
5. La incompetencia de los organismos garantes de derechos humanos en materia electoral y jurisdiccional. En electoral con el fin por mantener la apoliticidad y apartidismo del Ombudsman, para no verse inmiscuido en el debate político, lo cual debilitaría la institución y también porque existe el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien dirime las controversias en materia electoral. En materia jurisdiccional, por no encargarse, por definición, de asuntos judiciales e invadir esferas de competencia del Poder Judicial de la Federación.
6. La autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la garantía de autonomía de los organismos garantes análogos de las entidades federativas, aspecto toral en la actuación de los Ombudsman para realizar de forma eficaz su trabajo sin sumisión a otro poder del Estado u orden de gobierno.
7. La integración y elección del Consejo Consultivo y la elección de la persona titular de la Comisión Nacional, —ambos a cargo del Senado de la República—, así como la duración en el cargo de estos funcionarios.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 89.

8. La Facultad de investigación de la Comisión Nacional por violaciones graves a derechos humanos, la cual, anteriormente a la reforma en materia de derechos humanos de junio del año 2011 se encontraba dentro del ámbito de competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.2 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

De acuerdo al orden normativo jerárquico, luego de la regulación constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su normatividad se delimita en la ley secundaria denominada “Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” (LCNDH), la cual a su vez se reglamenta con el “Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” (RICNDH).

Por lo que respecta a la ley, como podemos recordar, esta ley derivó luego de la consagración de la Comisión Nacional en la Constitución, pues el Presidente Carlos Salinas de Gortari presentó ante el Senado una iniciativa de proyecto de ley, la cual fue elaborada por la misma Comisión Nacional y aprobada por su Consejo. En consecuencia, es así como dicha iniciativa fue aprobada por el Senado el 9 de junio de 1992, para posteriormente pasar a la Cámara de Diputados, donde se revisó, discutió y aprobó, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.¹⁵¹

En lo que se refiere al reglamento, este fue publicado el 29 de septiembre de 2003,¹⁵² es un ordenamiento que reglamenta la ley de la Comisión Nacional, este ordenamiento establece y regula de forma más específica la estructura, facultades y funcionamiento de la Comisión Nacional como organismo público del Estado Mexicano con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.

¹⁵¹ Narváez Hernández, José Ramón, *op. cit.*, pp. 29-30.

¹⁵² Abrogando al antiguo reglamento publicado el 12 de noviembre de 1992, que como bien recordamos, este había abrogado al reglamento publicado el 1 de agosto de 1990.

Evidentemente han sido varios los cambios que han tenido tanto la ley como el reglamento, no obstante, estos no los abordaremos, pues solo tomaremos en consideración la regulación actual que establecen los mismos. Además, vale la pena señalar que, solo consideraremos los aspectos generales: estructura y facultades que se delimitan en la ley, en algunos casos, complementándolo con lo que añade el reglamento en relación a estos puntos, en virtud de que estimamos que esto nos brinda un panorama general o directriz de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues no podríamos abordar la ley ni el reglamento en su totalidad, arriesgándonos a obtener un análisis muy extenso y superfluo, y porque no constituye en su conjunto, materia de nuestra investigación.

La ley de la Comisión Nacional se encuentra dividida en 6 títulos, que a su vez se dividen en diversos capítulos y contiene en total 76 artículos. Regula las disposiciones generales en relación a la Comisión Nacional; su integración y facultades; la elección, facultades y obligaciones de su Presidente y del Consejo Consultivo; el nombramiento de la Secretaría ejecutiva y Visitadores; lo referente al Órgano Interno de Control; el procedimiento de queja ante la Comisión Nacional; las autoridades y servidores públicos, así como sus responsabilidades y; el patrimonio y presupuesto de la Comisión Nacional.

A. Aspectos generales

En lo que atañe a los aspectos generales o principios que establece la ley de la Comisión Nacional, estos van del artículo 1 al artículo 4. Primeramente, la ley nos refiere que:

Artículo 1o.- Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional.

Este precepto nos hace referencia a que la ley de la Comisión, al ser una ley de orden público, "implica que el interés de la sociedad prevalecerá frente al interés particular, lo que significa que sus disposiciones son irrenunciables y su

cumplimiento no queda sujeto a la voluntad de los gobernados”.¹⁵³ De tal manera que todas las disposiciones que contempla dicho ordenamiento no serán de carácter opcional para los particulares o para quienes están dirigidas, en virtud de ser del interés general de la sociedad. Asimismo, este artículo nos delimita el ámbito territorial de aplicación y validez de la ley, al establecer que será en todo el territorio nacional, y, con respecto al ámbito personal de validez, considerando tanto a mexicanos como a extranjeros que se encuentren en territorio nacional.

De igual forma, en su artículo 2 dispone lo siguiente:

Artículo 2o.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

En esta disposición se delimita la autonomía e independencia que tiene la Comisión Nacional con respecto a los tres poderes del Estado —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, aspecto que también se encuentra en el cuarto párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional. De esta manera, podemos observar que se reafirma en la ley su naturaleza jurídica como Organismo Constitucional Autónomo, pues su existencia deriva directamente de la Constitución, tiene autonomía presupuestaria, de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, de manera que no se encuentra sujeta a merced de alguno de los poderes del Estado. Además, en este artículo de la ley se delimitan las facultades adicionales de la Comisión Nacional, que son de vital relevancia, como la observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, pues a través de la Comisión Nacional se busca generar cada vez más, una cultura de la legalidad, mediante la educación en materia de derechos humanos para así generar conocimiento sobre estos y el orden jurídico nacional en general.

Al mismo tiempo, el artículo 3 de la ley de la Comisión Nacional nos menciona que:

¹⁵³ Soberanes Fernández, José Luis, “Artículo 1o., Comentario”, en Soberanes Fernández, José Luis *et al.* (coords.), *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comentada y concordada*, México, CNDH, 2005, p. 2.

Artículo 3o.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley. Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

Este precepto nos delimita el ámbito de competencia de la Comisión Nacional, es decir, el plano en que puede realizar actos, el cual se fija a todo el territorio nacional por presuntas violaciones a derechos humanos por parte de autoridades o servidores públicos federales, esto, según Héctor Fix Zamudio, porque en la Constitución se delimita el estatus de la Comisión Nacional como órgano superior a los organismos garantes locales, de manera que es un órgano federal.¹⁵⁴ Asimismo, este precepto refiere que cuando converjan en estas presuntas violaciones a derechos humanos autoridades de carácter federal y local o municipal, tendrá la preferencia para conocer la Comisión Nacional sobre los organismos garantes de las entidades federativas, a *contrario sensu*, cuando se trate de autoridades locales o municipales en primera instancia conocerán los organismos garantes de cada entidad federativa, según se trate. Con respecto a este punto, concordamos con Héctor Fix Zamudio, al señalar que existe una laguna jurídica, respecto a cuando

¹⁵⁴ Fix Zamudio, Héctor, en Soberanes Fernández, José Luis, “Artículo 3o., Comentario”, en Soberanes Fernández, José Luis *et al.* (coords.), *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comentada y concordada*, México, CNDH, 2005, p. 38.

una autoridad de una entidad federativa entra al territorio de otra y comete la violación a derechos humanos, aspecto que no se encuentra regulado en este precepto.¹⁵⁵

Y, en última instancia, referente a las cuestiones generales de la ley, señala en su artículo 4 lo siguiente:

Artículo 4o.- Para la defensa y promoción de los derechos humanos se observarán los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Los procedimientos de la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos; seguirán además los principios de inmediatez, concentración y rapidez. Se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas. El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

Este artículo en primer lugar nos refiere los principios característicos que deberán regir en la defensa y promoción de los derechos humanos. Se establece en concordancia a lo mandado por la Constitución en su artículo 1, párrafo tercero, que señala lo siguiente:

Artículo 1o...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De manera que el titular de la Comisión Nacional y todos los servidores públicos en este organismo, deberán de actuar al llevar a cabo sus tareas, de conformidad con estos principios característicos de los derechos humanos —los cuales abordamos en el capítulo I—. Además, se establece la característica de accesibilidad del Ombudsman, refiriendo la brevedad y sencillez que deben caracterizar a los

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 39.

procedimientos, bajo el principio de inmediatez, concentración y rapidez, aspecto esencial en sus tareas, con el objetivo lograr un mayor acceso a las personas para presentar las quejas, pues por tratarse de violaciones de derechos humanos, estas deben de tratarse de inmediato. Y, por último, se enuncia la confidencialidad de la información que es presentada ante la institución, y la que se obtiene, derivado de sus investigaciones, la cual será de carácter confidencial, esto con el fin de proteger a la presunta víctima que acude ante dicho organismo, de manera que no haya pie a represalias contra su persona y se le brinde la mayor seguridad posible mediante ello.

B. Integración y facultades

De conformidad con el artículo 5 de la ley de la Comisión Nacional, esta estará integrada de la siguiente manera:

Artículo 5o.- La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, Visitadores Generales así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

Por lo que atañe a las facultades de este organismo, éstas son: recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; conocer e investigar a petición de parte o de oficio presuntas violaciones de derechos humanos por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, cuando particulares u otros agentes cometan ilícitos con la tolerancia de algún servidor público; formular recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes; conocer y decidir sobre las inconformidades que se presenten respecto las recomendaciones y acuerdos de los organismos garantes de las entidades federativas; procurar la conciliación entre quejosos y las autoridades señaladas como responsables; impulsar la observancia de los derechos humanos en el país; proponer cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas; promover el estudio, enseñanza y divulgación de los derechos humanos; expedir su reglamento interno; elaborar y ejecutar programas preventivos de derechos humanos; supervisar el sistema de reinserción social en materia de derecho humanos;

formular programas y acciones tendientes a cumplir con tratados, convenciones y acuerdos internacionales, e; investigar hechos que constituyan violaciones graves a derechos humanos, (art. 6 LCNDH).

En relación con las facultades de su presidencia, su titular es el representante legal de la misma; formula los lineamientos generales de la institución, nombra y dirige al personal a su cargo; presenta anualmente ante los Poderes de la Unión un informe; aprueba y emite recomendaciones públicas y acuerdos que derivan de las investigaciones llevadas a cabo por los visitadores; elabora el anteproyecto de presupuesto de la Comisión Nacional; puede solicitar al Senado de la República, o en su caso, a la Comisión Permanente, que se cite a comparecer a los servidores públicos que no acepten las recomendaciones para explicar su negativa; promueve acciones de inconstitucionalidad, y; realiza investigaciones por violaciones graves a derechos humanos, (art. 15 LCNDH).

En relación con las visitadurías, éstas tienen entre sus facultades: recibir, admitir o rechazar las quejas presentadas; iniciar investigaciones, ya sea a petición de parte o de oficio; realizar actividades para lograr, por medio de la conciliación, la solución a violaciones de derechos humanos; realizar las investigaciones y estudios necesarios para elaborar los proyectos de recomendaciones o acuerdos sometidos a consideración de la presidencia, (art. 24 LCNDH). Vale la pena señalar que actualmente la Comisión Nacional cuenta con seis visitadurías generales. Todas estas visitadurías se dividen la carga de trabajo con base en una clasificación temática de las presuntas violaciones a derechos humanos, (art. 53 RICNDH).

3.3 Nombramiento del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El nombramiento de la persona titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta ser piedra angular en nuestro estudio, por ello abordaremos cómo se encuentra actualmente regulado, para así, ir constatando su importancia. Dicho procedimiento se encuentra consagrado desde la Constitución, en el artículo 102, apartado B, párrafo 6, 7 y 8, que a la letra dice lo siguiente:

Art. 102...

B...

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

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

De este precepto se desprende que la designación del Ombudsman nacional resulta ser de forma análoga a la de los Consejeros miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional, encontrándose, por tanto, la designación su titular a cargo del Senado de la República y, a falta de este —en recesos legislativos—, a cargo de la Comisión Permanente, de manera que no se aleja del modelo escandinavo, pues dicha designación es realizada por el Poder Legislativo.

En concordancia con lo anterior, el proceso de nombramiento se homologa con países como Finlandia, Dinamarca, Portugal, España y Guatemala. Este aspecto lo consideramos benéfico, pues podemos contrastarlo con otros países donde el Ombudsman es designado por el Ejecutivo o propuesto por el mismo, como es el caso de Francia, Gran Bretaña¹⁵⁶ y Colombia, generando así, una serie de críticas y cierta desconfianza del actuar y la efectividad de este funcionario, pues se

¹⁵⁶ En Gran Bretaña es nombrado por la corona.

encuentra estrechamente ligado al titular del Ejecutivo y, por ende, al gobierno en turno. Vale la pena mencionar que, incluso, aún y cuando de esta modalidad de nombramiento se obtenga un funcionario independiente y que cuente con las características que lo definen, siempre permeará el estigma de vinculación o sumisión. Es por ello que la designación por parte del Poder Legislativo resulta ser la más eficaz —no por ello la mejor— para asegurar su independencia, y no es para menos, pues es en el Parlamento donde generalmente se encuentra la pluralidad de la representación política de los Estados, de manera que es más probable obtener un Ombudsman independiente.

Para poder ser designado el titular de la Comisión Nacional, se necesita, al menos, el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Senado de la República. De esta manera, al requerirse un mínimo de votos, tomando en consideración el número de legisladores que se encuentren presentes el día de la elección, no se puede designar a nadie por mayoría simple, sino hasta que alguno de los candidatos obtenga el número mínimo de votos correspondientes a esa fracción, dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores. En este aspecto el modelo mexicano se aparta del escandinavo, donde no se establece un parámetro de votos requeridos, *a contrario sensu*, se asemeja a la elección del Ombudsman en Portugal, donde se necesitan dos terceras partes de votos de los diputados presentes el día de la elección, de igual manera, es similar a la elección del Defensor del Pueblo en España, donde se necesita el voto de las tres quintas partes de los miembros de la Comisión conformada para elegir al Defensor del Pueblo. En el siguiente cuadro resumimos el caso de los países estudiados en esta investigación.

Cuadro 3.3 a	
País	Autoridad que nombra al titular
Suecia	Parlamento
Finlandia	Parlamento
Dinamarca	Parlamento
Alemania	Parlamento

Francia	Ejecutivo en Consejo de ministros
Portugal	Parlamento, 2/3 partes de los diputados presentes
España	Parlamento, 3/5 partes de los miembros de la comisión (Congreso-Senado)
Gran Bretaña	Monarca
Guatemala	Parlamento, 2/3 del total de votos
México	Parlamento (Senado), 2/3 partes de los Senadores presentes
Colombia	Parlamento de terna elaborada por el Ejecutivo

El titular de la Comisión Nacional dura en su encargo cinco años, con posibilidad a reelegirse por un periodo del mismo tiempo, un aspecto que desde nuestra perspectiva resulta positivo, pues cinco años son considerables para impulsar y accionar un plan de trabajo en materia de derechos humanos, así como vislumbrar los resultados obtenidos de ese trabajo al final de ese periodo de gestión, pudiendo el Ombudsman optar por la posibilidad de reelegirse, si así lo desea y, por supuesto, si tiene el respaldo del Legislativo, lo cual se logra llevando a cabo un trabajo y desempeño favorable —o al menos así debería de ser—, que le permita ser recompensado por su labor y, en consecuencia, mantenerse en el cargo por cinco años adicionales, pudiendo concretar y mantener su agenda de trabajo o desarrollar una nueva. Este aspecto se aleja del modelo escandinavo, donde los Ombudsman duran en su encargo un periodo de 4 años, y se asemeja más al modelo de España y Guatemala, países en los que duran el mismo periodo de tiempo, de cinco años. Es por esto que consideramos que el Ombudsman mexicano se encuentra en la media justa y considerable para llevar a cabo su labor de manera efectiva.

Cuadro 3.3 b	
País	Periodo de designación
Suecia	4 años con posibilidad a reelegirse
Finlandia	4 años
Dinamarca	4 años renovables

Alemania	5 años con posibilidad a reelegirse
Francia	6 años improrrogables
Portugal	4 años con posibilidad a reelegirse
España	5 años
Gran Bretaña	Hasta 7 años
Guatemala	5 años improrrogables
México	5 años con posibilidad a reelegirse por un periodo adicional
Colombia	4 años

En relación a la elección a través de un procedimiento de consulta pública de forma transparente, tanto de los miembros del Consejo Consultivo, así como del titular de la Comisión Nacional, lo consideramos un aspecto positivo, ya que se refuerza la independencia del nombramiento de sus miembros y su titular, pues se escuchan diversos sectores de la sociedad (generalmente asociaciones civiles defensoras, protectoras y promotoras de derechos humanos) con ello, la elección se realiza de manera más informada, legitimada, con criterios objetivos de selección y, en consecuencia, resulta mayormente reconocida y aceptada por la sociedad en general, la institución y la persona que la dirige.

3.4 Requisitos y perfil del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Respecto a los requisitos que debe cumplir la persona titular de este organismo, estos se encuentran enlistados en el artículo 9 de la ley de la Comisión Nacional, que a la letra dice lo siguiente:

Artículo 9o.- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II.- Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección;

III.- Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;

IV.- No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;

V.- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;

VI.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y

VII.- Tener preferentemente título de licenciado en derecho.

En relación a la fracción uno, nos hace referencia a un aspecto como requisito que ha imperado para desempeñar la mayoría de cargos en el Estado Mexicano, que, si bien no podemos emitir un juicio acerca de su pertinencia, si podemos decir que abre el debate a preguntarnos si realmente atiende a un fin justificable el aspecto necesario de ser mexicano por nacimiento, o, por el contrario, simplemente bastaría con ser mexicano, dando así oportunidad de aspirar a cargos —en este caso al de titular de la Comisión Nacional— a ciudadanos naturalizados. Continuando con nuestro análisis, en esta fracción se dispone que la persona que aspire a ser titular debe estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, de manera que no puede aspirar al cargo aquella persona que esté impedida por resolución judicial o cuando se configuren las hipótesis enumeradas en el artículo 38 constitucional sobre la suspensión de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos.

Referente a la fracción tercera, en relación al aspecto de contar con experiencia en materia de derechos humanos, a consideración nuestra, abona para asegurar que su titular tenga un mejor desempeño en sus funciones, pues será una persona conocedora de la materia de que trata dicha institución, de manera que nadie llegue a “aprender” lo que tendría que saber. Por otro lado, el no haber desempeñado

ningún cargo de dirección nacional o estatal de algún partido político, resulta importantísimo, pues esto suma a la labor su titular, gozando de más autoridad moral y asegurando su independencia y apartidismo, características esenciales del Ombudsman, las cuales repercuten directamente en su actuar y desempeño, no obstante, consideramos que este precepto recientemente se ha pasado por alto, pues no se ha cumplido, violándose esta disposición y, por tanto, no asegurándose de manera efectiva la independencia de la titularidad de la Comisión Nacional.¹⁵⁷

Referente a no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador, Gobernador o Jefe de Gobierno un año anterior a su designación, se encamina en la misma tesitura, para asegurar la independencia de su titular, pues tiene como fin que una persona que se haya desempeñado en alguno de esos cargos no pretenda, de forma inmediata, aspirar al cargo, pudiendo dar lugar al uso indebido del mismo, lo cual puede condicionar e influir en el desarrollo de las tareas, constituyéndose en una institución a modo y, por tanto, parcial.

Referente a la última fracción, la ley establece la preferencia, más no la obligación, de contar un título de licenciatura en derecho, aspecto que consideramos adecuado, pues puede existir una persona que aspire al cargo y que cumpla los demás requisitos, pudiendo ser eficaz en su labor, sin necesidad de contar con la licenciatura en derecho, pues para ello existe y goza la institución y la investidura de la presidencia de todo un aparato de colaboradores que le auxilian y coordinan las tareas que se realizan, de manera que consideramos propositivo que no sea una obligación el contar con título de la licenciatura en derecho. En relación a este aspecto, el Ombudsman mexicano se aparta del modelo escandinavo, en donde generalmente un requisito de elegibilidad es tener destacados conocimientos jurídicos o ser abogado (Suecia, Finlandia y Dinamarca). Consideramos que el Ombudsman mexicano se encuentra en un punto medio, pues también se distingue

¹⁵⁷ Aspecto que se abordara a mayor profundidad en un apartado subsecuente (3.7 Importancia del nombramiento del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos) y en el capítulo IV.

de países donde se requiere reunir los mismos requisitos que para ser magistrado de la Corte Suprema (Guatemala y Colombia).

En relación al perfil del titular, son consideraciones adicionales o extralegales de los cuales deben gozar quienes aspiran a ser Ombudsman y, en consecuencia, quien resulte ser designado para desempeñar el cargo. Entre ellos estimamos los siguientes: 1) que sea una persona que conozca a las organizaciones de la sociedad civil protectoras de derechos humanos, al mismo tiempo de plantear un plan de acción conjunto con estas organizaciones, mediante una actitud abierta al dialogo, y; 2) no ser dirigente de asociaciones religiosas por un periodo mínimo de dos años antes a su postulación para contender por dicho cargo.

En relación al aspecto de conocimiento y vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, resulta importante, pues existen diversas organizaciones que trabajan en el estudio, difusión y protección de los derechos humanos, quienes, mediante su labor abonan mucho al trabajo que realiza la Comisión Nacional, de tal forma que quien dirija este organismo, debe, en primer lugar, de conocerlas y, en segundo lugar, estar abierto al dialogo, para sumar esfuerzos y lograr una agenda conjunta o una que las considere y, con ello, generar un plan de trabajo mucho más fructífero.

En relación con no ser dirigente de asociaciones religiosas, es importante porque no puede postularse alguien que esté vinculado estrechamente con cuestiones e instituciones religiosas, con el fin de evitar la influencia de estas asociaciones en el servicio público. Este aspecto encuentra su razón de ser en el principio histórico de la separación del Estado y la iglesia, de acuerdo con el artículo 130 constitucional, que dispone que los ministros de culto no podrán desempeñar cargos públicos, de manera que un dirigente religioso no puede, ni debe ser postulado a presidir la Comisión Nacional. De acuerdo con esto, consideramos que incluso se debiera enumerar como un requisito legal más.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Resulta relevante pues con antelación al relevo de la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 2019, el Presidente de México mencionó que le gustaría que fuera el padre Solalinde quien presidiera esta institución. Y, si bien el Presidente no interviene en su designación,

Para finalizar, en relación con los requisitos que debe reunir el titular de la Comisión Nacional, nos parece adecuado mencionar que es una de las instituciones del Ombudsman que establece mayor número de requisitos, lo cual consideramos que responde a la cultura política imperante en México, con constante falta de ética, compromiso y profesionalismo de quienes eligen y algunas personas que aspiran a dicho cargo, ya que con regularidad los actores políticos buscan obtener un carácter ventajoso de las instituciones, procurando colocar a sus conocidos, amigos o cercanos para constituir instituciones a modo, donde solo se ve inmerso un beneficio e interés personal o de unos cuantos, además de la inexistente aplicación de sanciones para estos tipos de casos. En consecuencia, a través de la exacerbada reglamentación se ha buscado remediar estos males que aquejan a las instituciones en México, sin embargo, esto no se ha logrado —como constataremos en el capítulo IV—. En el siguiente cuadro comparativo enlistamos los requisitos que se requieren en los países abordados en este trabajo para ser Ombudsman nacional, destacando que los países Latinoamericanos son donde se piden un mayor número, debido a la misma problemática que mencionamos sobre el caso mexicano.

Cuadro 3.4	
País	Requisitos que debe reunir el Ombudsman nacional
Suecia	Ser una persona de reconocida competencia jurídica y destacada integridad.
Finlandia	Ser una persona con conocimiento destacado del derecho.
Dinamarca	Ser licenciado en derecho.
Alemania	Ser ciudadano alemán, tener 35 años cumplidos, un año de servicio militar.

el partido en el gobierno contaba —cuenta aún al día de hoy— con mayoría en el Senado, de manera que pudo haber sido propuesto, pues no existe en los requisitos legales una disposición que lo prohíba, no obstante, claro está que se hubiese alegado la prohibición constitucional dispuesta en el artículo 130 constitucional y bajo un estudio de jerarquía de normas podría haberse rechazado su candidatura.

Francia	No existen requisitos establecidos en la legislación.
Portugal	Los mismos requisitos de elegibilidad de la Asamblea de la República: <ul style="list-style-type: none"> - Ciudadano mayor de 18 que no se encuentre impedido.
España	Cualquier español mayor de edad que se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.
Gran Bretaña	Ser un miembro del Consejo de los Tribunales.
Guatemala	Los mismos requisitos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia: <ul style="list-style-type: none"> - Ser guatemalteco de origen, de reconocida honorabilidad, estar en pleno goce de sus derechos ciudadanos y ser abogados colegiados. - Ser mayor de cuarenta años, haber desempeñado un periodo completo como magistrado de la Corte de Apelaciones o de los tribunales colegiados que tengan la misma calidad, o haber ejercido la profesión de abogado por más de diez años.
México	(Ver requisitos y perfil del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, apartado 3.4).
Colombia	Los mismos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado: <ul style="list-style-type: none"> - Ser colombiano de nacimiento. - Ser abogado.

	<ul style="list-style-type: none"> - No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos culposos. - Haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.
--	--

3.5 Proceso de nombramiento del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En relación al proceso de elección de la persona titular de la Comisión Nacional, este se regula a partir del artículo 10 de la ley, que nos menciona lo siguiente:

Artículo 10.- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos. Con base en dicha auscultación, la comisión o comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

Podemos verificar que se ratifica en la ley, la competencia de la Cámara de Senadores para designar al Ombudsman, mediante el voto mínimo de las dos terceras partes de los miembros presentes el día de la sesión en que se elija al titular. El punto que nos parece relevante abordar en relación a este artículo, es el

relativo a la auscultación por parte del Senado a organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad y organismos privados y públicos promotores y defensores de derechos humanos, pues, si bien se establece esta disposición con el fin de llevar a cabo un proceso de elección mayormente informado, transparente y participativo, no se establece ni regula la metodología que se debe efectuar para realizar dicho proceso de auscultación a las organizaciones. De tal manera que se deja al arbitrio de la Comisión o Comisiones del Senado determinar el proceso, metodología y parámetros para realizar dicha auscultación a la sociedad civil.

Con base en lo anterior, la auscultación por parte del Senado resulta un aspecto sobre el que debe centrarse nuestra atención, derivado de su importancia, pues dicha auscultación repercute en la evaluación y en la terna con las personas candidatas para elegir o ratificar a la persona titular de este organismo. Es por ello que deben de establecerse en normas, de manera clara, los medios, mecanismos, criterios, puntos a considerar o evaluar, para llevar a cabo este proceso de auscultación, con el fin de obtener una terna mayormente legitimada, pues habrá sido elaborada o determinada tomando en consideración la participación y las voces por parte de la sociedad civil en general y las organizaciones no gubernamentales protectoras y defensoras de los derechos humanos.

La participación de la sociedad civil juega un aspecto muy importante en la composición de las instituciones nacionales protectoras de derechos humanos, tal y como lo señalan los principios de París:¹⁵⁹

...

B. Composición y garantías de independencia y pluralismo

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para **asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales**

¹⁵⁹ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, resolución A/RES/48/134, Cuadragésimo octavo período de sesiones, 4 de marzo de 1994, disponible en: <https://undocs.org/sp/A/RES/48/134>, consultado el 16/03/2021.

(de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones profesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
- las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
- los universitarios y especialistas calificados;
- el Parlamento;
- las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).

...

De tal manera que podemos confirmar que es imprescindible la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, como de nombramiento de las personas que conduzcan las instituciones nacionales protectoras y defensoras de los derechos humanos, pues de ahí deriva gran parte de su reconocimiento y credibilidad, pues convergen todos los sectores sociales en su integración, constituyéndose en una institución que realmente proteja y vele por los derechos humanos de todos estos sectores.

En adición, es relevante mencionar que la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales defensoras y protectoras de los derechos humanos, no solamente resulta importante durante el proceso de integración de sus miembros como el Ombudsman, sino que, —como mencionamos en los requisitos extralegales con que deben contar las personas candidatas a la titularidad—, resulta de ineludible relevancia la vinculación constante de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales para incidir en la toma de decisiones por parte de esta institución, para que de una manera conjunta se elaboren, implementen y se dé seguimiento y vigilancia a las políticas públicas en materia de promoción y protección de los derechos humanos. Este es un aspecto que refuerza la

democracia, pues la participación constante de la ciudadanía es un elemento democratizador, que procura fortalecer a las instituciones, debiendo el Estado establecer los métodos y mecanismos para hacerlo posible, al mismo tiempo de canalizar las demandas sociales y desarrollar políticas públicas que respondan a éstas.

Ahora bien, retomando el proceso de nombramiento del titular de la Comisión Nacional, a efecto de llevar a cabo la designación por parte del Senado de la República, la ley nos refiere lo siguiente:

Artículo 10 Bis. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, la comisión o comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores deberán:

I.- Emitir la convocatoria para la elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La convocatoria se emitirá treinta días hábiles antes de la fecha en que haya de concluir el cargo que se renovará. Dicha convocatoria deberá publicarse en la Gaceta del Senado, así como en el Diario Oficial de la Federación, en ambos casos incluyendo sus versiones electrónicas. De igual forma, deberá difundirse a través de su publicación en al menos tres de los periódicos de mayor circulación nacional;

II.- Señalar en la convocatoria:

- a) Los requisitos que habrán de cumplir quienes deseen participar en la elección para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.
- b) El procedimiento mediante el que se desahogará la elección del Presidente.
- c) El periodo en el que se recibirán las propuestas de candidatos.
- d) La fecha en la que se dará a conocer la lista de candidatos que hayan cumplido con los requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo vacante.
- e) La fecha, hora y duración de las comparecencias de los candidatos ante la comisión o comisiones correspondientes.
- f) El formato a que se sujetarán las comparecencias de candidatos.
- g) La fecha en la que se publicarán los resultados del procedimiento;

III.- Difundir la lista de candidatos que cumplieron con los requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional. Para tal efecto, la lista deberá publicarse en los medios en que se haya difundido la convocatoria, a más tardar dentro de los tres días siguientes de haberse ésta cerrado;

IV.- Evaluar a los candidatos para lo cual programará las comparecencias de los mismos y, una vez concluidas, determinará a quienes habrán de integrar la terna para ocupar el cargo correspondiente. Las comparecencias de los candidatos serán públicas y deberán transmitirse en vivo por el Canal del Congreso, y

V.- Proponer ante el pleno del Senado o ante la Comisión Permanente, una vez desahogado el procedimiento a que se refieren las fracciones que anteceden, una terna de candidatos a ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional.

El precepto anterior nos señala a grandes rasgos las obligaciones por parte de la Comisión o Comisiones del Senado en relación con la elección del titular. En primer lugar, nos menciona la obligación de emitir la convocatoria para la elección del titular del organismo. En segundo lugar, la obligación de señalar en la misma, las directrices, elementos, procedimiento, fechas y periodos para realizar lo conducente en relación con la convocatoria y, los requisitos que deben de cumplir las personas para contender por la titularidad. En tercer lugar, dar a conocer y difundir el listado de los candidatos que hayan cumplido con los requisitos. En cuarto lugar, la obligación de evaluar a los candidatos a ocupar el cargo mediante comparecencias públicas. Y, en quinto lugar, proponer al pleno del Senado la terna con los candidatos para elegir a su presidencia.

Una vez propuesta la terna para nombrar al titular, el pleno del Senado procederá de conformidad con lo siguiente:

Artículo 10 Ter. El pleno del Senado o, en su caso, los integrantes de la Comisión Permanente deberán elegir al Presidente de la Comisión Nacional a más tardar diez días hábiles antes de que concluya el periodo del Presidente saliente. Si no se reuniera la votación requerida para designar al Presidente, la comisión o comisiones correspondientes deberán presentar una nueva terna, tantas veces como sea necesario para alcanzar la votación requerida. La persona que sea elegida para desempeñar el cargo correspondiente deberá rendir protesta ante el Senado o la Comisión Permanente.

De manera que el nombramiento de su titular debe de realizarse con un periodo considerable de anticipación para que tenga lugar la sucesión de la institución. Además, anticipadamente, se prevé y da solución a una situación que pudiera llegar a suceder ante la falta de consenso, pues se establece la posibilidad de presentar nuevas ternas de manera indefinida hasta que alguno de los candidatos obtenga las dos terceras partes de los votos de los miembros presentes el día de la elección, de esta manera se asegura que se formen consensos en el Senado para elegir el mejor perfil o se proponga nueva terna hasta conseguirlo. Finalmente, este artículo considera la obligación que deriva desde la Constitución, de que todo servidor público antes de tomar posesión de un cargo, deberá de rendir protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Por otro lado, en relación con el periodo y posibilidad de reelección de la titularidad de la Comisión Nacional, la ley ratifica lo dispuesto en la Constitución, al señalar que:

Artículo 11.- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez.

De manera que su titular solo tiene la posibilidad de ser reelecto por un periodo adicional de cinco años.

3.6 Incompatibilidades, garantías y responsabilidad

Resulta interesante abordar los puntos referentes a las incompatibilidades, garantías y responsabilidad que tiene el titular de la Comisión Nacional, en virtud de que mediante estas se busca lograr una mayor eficiencia y efectividad del Ombudsman. En relación con las incompatibilidades, la ley de la Comisión Nacional nos refiere que:

Artículo 12.- Las funciones del Presidente de la Comisión Nacional, de los Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva, son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.

El aspecto de la incompatibilidad de desempeñar otro cargo resulta importante derivado de que, mediante esta, se busca asegurar la independencia del Ombudsman al no estar ligado a otras instancias públicas o privadas donde pudiera prestar o desempeñar cualquier otra función, con el fin de que no existan intromisiones o haya lugar a parcialidades dentro de la Comisión Nacional y la labor que desempeña, de este modo, el Ombudsman puede actuar con total libertad dentro del marco que establece la ley. En adición, consideramos también que esta disposición se establece debido a que el cargo de Ombudsman nacional debe ser de tiempo completo, en consecuencia, quien desempeñe el cargo no puede, ni debe, ejercer cualquier otra actividad distinta a la cual se le ha encomendado por mandato constitucional y legal.

No obstante lo anterior, consideramos que si bien el Ombudsman no puede desempeñar ningún otro cargo o trabajo en la esfera pública o privada en relación con cargos en distintos sectores, por lo que se refiere a la permisión de realizar actividades académicas, consideramos que dicho precepto es acertado, al permitir a su titular desarrollar este tipo de actividades —por ejemplo la docencia—, claro, siempre y cuando sea fuera de sus horarios laborales y no le impida llevar a cabo sus tareas. Esta regla es comúnmente considerada en todos los ordenamientos relativos a la regulación de la institución del Ombudsman en diversos países, pues no constituye, ni puede llegar a constituir, un riesgo o un impedimento para llevar a cabo las tareas que se le han encomendado a este funcionario.

Con respecto a las garantías de que goza el titular de la Comisión Nacional, la ley nos refiere lo siguiente:

Artículo 13.- El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

Este precepto constituye un mecanismo de protección para el titular de la Comisión Nacional, en virtud de que, derivado del ejercicio de sus funciones, por sus

opiniones y recomendaciones estará a salvo de consecuencias punitivas por realizar su labor. Esta garantía busca proteger, no a la persona titular *per se*, sino a la institución, a la función de difusión y protección de los derechos humanos que lleva a cabo su titular a través de los señalamientos, opiniones y recomendaciones hacía las autoridades, de manera que no puede haber lugar a repercusiones o responsabilidades en su contra.

A pesar de lo anterior, ello no significa que el titular de la Comisión Nacional este exceptuado de ser responsable por su actuar en el desempeño de sus funciones, en relación a esto la ley nos menciona lo siguiente:

Artículo 14.- El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este supuesto, el Presidente será substituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

De manera que el titular de la Comisión Nacional, por ser considerado un servidor público, de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución, tal y como cualquier otro, podrá ser sujeto de responsabilidades de conformidad con las causas y procedimientos establecidos en el Título Cuarto de la Constitución, referente a las responsabilidades de los servidores públicos. Adicionalmente, como podemos constatarlo, en caso de que sucediera la destitución del titular de la Comisión Nacional, el primer Visitador General fungirá como Presidente substituto, en tanto se nombre uno nuevo. Con ello se pretende asegurar que las labores de la institución no se detengan, pues por tratarse de la materia de derechos humanos, es necesario dar atención de manera inmediata a los asuntos que se desenvuelven en la Comisión y no descuidarlos, pues eso mismo constituiría prolongar las violaciones a derechos humanos o incluso constituir una.

3.7 Importancia del nombramiento del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En el marco de las instituciones nacionales protectoras de los derechos humanos, resulta de ineludible relevancia el procedimiento de elección de su titular, en virtud de que, derivado de este, se determina el rumbo que siguen dichas instituciones. En relación a ello, la Comisión Nacional no es ajena a este aspecto, en razón de que, mediante el procedimiento y, eventual nombramiento de su titular, se delimita el camino y acción de la institución, pues su presidencia es quien define y determina las actividades que se lleven a cabo, nombra, dirige y coordina a los funcionarios de la misma. Debido a lo anterior, debemos centrar nuestra atención en el procedimiento de nombramiento del Ombudsman nacional.

Resulta imprescindible el procedimiento de nombramiento del titular de la Comisión Nacional, en virtud de que ello repercute directamente en la independencia y desempeño de la institución, por esto, debe de ponerse especial vigilancia a las cuestiones y aspectos implicados en ello a la hora de elegir a su titular como lo son: el cumplimiento de los requisitos exigidos por ley, el prestigio de que gozan las personas candidatas, sus conocimientos en materia de derechos humanos, su apoliticidad, su calidad ética y moral, que no sean dirigentes religiosos, y, en adición, un aspecto sumamente importante, la participación de la sociedad civil. Todo lo anterior, en atención a que la Comisión Nacional debe gozar de reconocimiento e independencia para poder llevar a cabo sus funciones. Es por ello que el procedimiento de designación debe de ser “escrupuloso, objetivo, transparente y certero, de tal forma que se evite cualquier tipo de cuestionamiento que afecte la legitimidad de la persona a quien se designa, de la institución cuya cabeza se nombra y de quien hace la elección respectiva”.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Naciones Unidas Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado México, *ONU-DH enfatiza la necesidad de asegurar la independencia y autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, 20 de noviembre de 2019, disponible en: <https://hchr.org.mx/comunicados/onu-dh-enfatiza-la-necesidad-de-asegurar-la-independencia-y-autonomia-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos/>, consultado el 17/03/2021.

Se debe de contar en primera instancia con un proceso de designación que contemple criterios suficientes y razonables para poder asegurar las características esenciales del Ombudsman —abordadas en el capítulo uno— y, en consecuencia, lograr legitimidad —hacia el Senado, la presidencia de la Comisión Nacional y esta misma como institución—, entendida como la justificación que implica el reconocimiento del ejercicio del poder, por quienes han sido llamados a ejercerlo: el Senado al designar al titular de la Comisión Nacional; su titular al detentar el poder de ese organismo, y; la Comisión Nacional como institución, al actuar y ejercer el poder en su conjunto. Por el contrario, si se cuenta con un procedimiento de nombramiento que no cumpla con criterios mínimos, siendo poco escrupuloso, poco objetivo, poco transparente y certero, en consecuencia, se afectará directamente a las características que debe gozar un Ombudsman, pues no se cumplirán y, por tanto, se verá mermada su legitimidad y la de la institución.

Por otro lado, es relevante considerar de igual manera el aspecto social por el cual se debe de contar con un procedimiento de nombramiento que asegure las características y, por tanto, la legitimidad del Ombudsman, pues, por el contrario, al estar la Comisión Nacional dirigida por una persona que no resulte idónea, se violentarían directamente los derechos humanos de las presuntas víctimas de violaciones de derechos humanos, al no encontrar una solución efectiva en esta institución. La aseveración anterior resulta porque un titular poco idóneo en el cargo, no realizará su labor de manera pronta, expedita, imparcial, accesible e independiente, o, simplemente no realizará su trabajo, con esto, los derechos humanos de las personas se continuarán violentando por los presuntos responsables al no haber acciones por parte de ninguna instancia como la Comisión Nacional. Por lo anterior, resulta ser de vital importancia la designación del titular de la Comisión, para evitar este tipo de males, donde se ve afectada la sociedad en general.

CAPÍTULO IV. CRÓNICA Y CRÍTICA DEL NOMBRAMIENTO DE LA TITULAR DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS 2019 – 2024

Iniciaremos este capítulo señalando los antecedentes al proceso de designación de la titular de la Comisión Nacional para el periodo 2019 – 2024, con el fin de poder dilucidar de manera más compleja el panorama de dicho nombramiento, el cual resulta importante y merece ser abordado con motivo de nuestra investigación, pues justifica gran parte de este trabajo.

4.1 Antecedentes

El 13 noviembre del año 2014 fue nombrado por el Senado de la República como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para un periodo de cinco años, Luis Raúl González Pérez, quien ejerció dicho cargo del 16 de noviembre de 2014 al 15 de noviembre de 2019.¹⁶¹

Al aproximarse el término del mandato, del entonces titular, la Mesa Directiva del Senado de la República, con fecha de 12 de septiembre del año 2019, mediante un acuerdo, mandato a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia, a emitir el proyecto de convocatoria para ocupar el cargo, en virtud de estar en posibilidad de realizar los procedimientos necesarios para cubrir la vacante en tiempo y forma. En dicho acuerdo, entre otras cosas, se señaló el procedimiento y requisitos mínimos que debía contener dicho proyecto de convocatoria y, posteriormente, la convocatoria propiamente dicha. Todo lo anterior, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento del Senado de la República.¹⁶²

¹⁶¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Antecedentes*, sitio oficial, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes>, consultado el 18/03/2021.

¹⁶² Senado de la República, *Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se mandata emitir el proyecto de convocatoria para la elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, 12 de septiembre de 2019, sitio oficial del Sistema de Información Legislativa, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/09/asun_3905460_20190912_1568311076.pdf, consultado el 19/03/2021.

Las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado elaboraron el proyecto de convocatoria y el 24 de septiembre de 2019 aprobaron el Acuerdo por el cual se emitía el proyecto de convocatoria, cumpliendo con los requisitos mínimos que debía contener la misma, lo estipulado por el artículo 102, apartado B de la Constitución, relativo a un procedimiento de consulta pública, y, lo establecido en el artículo 10 bis de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que son: a) los requisitos; b) el procedimiento por el cual se desahogarían la elección de la titularidad; c) el periodo en que se recibirían las propuestas de los candidatos, d) la fecha en que se daría a conocer la lista de candidatos que hubieran cumplido con los requisitos; e) La fecha, hora y duración de las comparecencias; f) el formato de las comparecencias, y; g) la fecha en que se publicaría los resultados del procedimiento.

De acuerdo con el Dictamen de la Mesa Directiva, dicho proyecto de convocatoria fue remitido a la Junta de Coordinación Política en la misma fecha que fue aprobado por las Comisiones Unidas, con el fin de generar consensos y acuerdos al respecto del mismo. El 1 de octubre de 2019, la Junta de Coordinación Política remitió a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Justicia, el Acuerdo por el que se emitía la Convocatoria, en virtud de haber logrado los entendimientos en ese órgano de gobierno y continuar con el procedimiento pertinente.¹⁶³ En consecuencia, el 3 de octubre del año 2019, las Comisiones Unidas llevaron a cabo una reunión para la aprobación del Acuerdo por el cual se emitió la convocatoria y, además, constituyeron un Grupo de Trabajo conformado por un integrante de cada Grupo Parlamentario y el Senador sin grupo parlamentario, quienes realizarían la validación de los documentos presentados por los candidatos. En ese mismo día fue aprobada la convocatoria por el Pleno del Senado, siendo publicada el 4 de octubre de 2019 en la Gaceta Parlamentaria y 3 diarios de máxima circulación

¹⁶³ Senado de la República, *Acuerdo del Grupo de Trabajo a que hace referencia la Base Séptima de la convocatoria para la elección o, en su caso, reelección de la Presidenta o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto la elegibilidad de las personas aspirantes a la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el periodo 2019 – 2024*, p. 2, sitio oficial de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, 15 octubre de 2019, disponible en: http://comisiones.senado.gob.mx/derechos_humanos/docs/acuerdo_CDH.pdf, consultado el 20/03/2021.

nacional, asimismo se publicó el 7 de octubre en la versión vespertina del Diario Oficial de la Federación.

La convocatoria llamaba a las asociaciones, organizaciones sociales, instituciones académicas y de investigación, asociaciones, colegios de profesionales, organismos públicos y privados, activistas, promotores, defensores de derechos humanos, víctimas, colectivos de víctimas y al público en general, a postular a las ciudadanas o ciudadanos, o a quien decidiera postularse por cuenta propia, para ocupar la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El periodo para ocupar la titularidad de la Comisión iniciaría el 16 de noviembre de 2019 para concluir el 15 de noviembre de 2024.¹⁶⁴

La convocatoria señalaba en las bases¹⁶⁵ el periodo para ocupar el cargo; el órgano que designaría a su titular —el Senado, con dos terceras partes de los miembros presentes—; la duración del encargo —cinco años— y la posibilidad de reelección y remoción; la previsión de participación del entonces Presidente para aspirar a un segundo periodo; el proceso de auscultación a las diversas asociaciones de la sociedad, mediante Parlamento abierto; los requisitos que debían cumplir quienes aspiraran al cargo; el periodo de registro —desde el 7 de octubre a las 11:00 horas, hasta el 11 de octubre de 2019 a las 22:00 horas—, así como los documentos que se debían presentar:

- “1. Carta firmada por la persona aspirante, en donde manifiesten su voluntad expresa de participar en el proceso de selección;
2. Currículum Vitae en el que se señale su experiencia laboral, formación académica; especialización en derechos humanos; experiencia profesional en el ámbito de la protección,

¹⁶⁴ Senado de la República, *Acuerdo de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado de la República, por el que se emite la convocatoria para la elección o, en su caso, reelección de la Presidenta o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el periodo 2019 – 2024*, p. 7, sitio oficial del Sistema de Información Legislativa, 3 de octubre de 2019, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3927473_20191003_1570476221.pdf, consultado el 22/03/2021.

¹⁶⁵ *Ibidem*, pp. 7-13.

observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos; y, en su caso, publicaciones en materias relacionadas con los derechos humanos;

3. Propuesta de programa de trabajo y una descripción de las razones que justifican su idoneidad para ocupar la titularidad de la Comisión Nacional, con una extensión máxima de diez cuartillas, con letra tipo Arial, tamaño número 12 e interlineado 1.5;

4. Copia certificada de los documentos con los que acredite su nacionalidad, ciudadanía y edad; así como de título(s) o grados académicos;

5. Carta bajo protesta de decir verdad que no ha desempeñado ninguno de los cargos de las fracciones IV y V del artículo 9 de dicha ley, que a la letra establecen:

“IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;

V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;”

6. Carta bajo protesta de decir verdad en la que manifieste no encontrarse en el supuesto de la fracción VI del artículo 9 de dicha ley, que a la letra establece:

“VI. [...] no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.”

7. Número telefónico y cuenta de correo electrónico para recibir notificaciones.

8. Versión pública de todos y cada uno de los documentos señalados con anterioridad, elaborada siguiendo los criterios establecidos en el Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales por el que se aprueban los lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de abril de 2016, el cual se puede consultar en el siguiente enlace:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433280&fecha=15/04/2016.”;

Además, señalaba el portal mediante el cual se realizaría el registro de candidatos, así como el procedimiento de registro; la obligación-facultad por parte de Senadores y Senadoras de verificar la información para acreditar el cumplimiento de los requisitos; la fecha de inicio de las comparecencias públicas —21 de octubre a las 10:00 horas—, así como su formato; los parámetros a considerar y que influirían en la decisión de Senadores y Senadoras; la propuesta de terna al Pleno del Senado y; la fecha de publicación de los resultados del procedimiento —31 de octubre de 2019—.

4.2 Desarrollo del procedimiento

Al tenor del llamamiento de la convocatoria fueron recibidas un total de 57 solicitudes: 55 de manera electrónica, a través de la página habilitada para este efecto, y, 2 de manera presencial en el Senado. Los candidatos registrados para el proceso fueron los siguientes:

Cuadro 4.2 a ¹⁶⁶			
LISTADO DE PERSONAS ASPIRANTES CON DOCUMENTACIÓN VALIDADA FAVORABLEMENTE			
No.	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre (s)
1	Alarcón	Tabares	Álvaro Antonio
2	Alcaraz	García	Juan Francisco
3	Álvarez	Cibrián	Felipe de Jesús
4	Athié	Gallo	Alberto Manuel
5	Balboa	Verduzco	Daniel
6	Becerril	Velázquez	Rosalba
7	Bucio	Mújica	Ricardo Antonio
8	Buitrón	Monroy	Mauricio Clemente
9	Carbajal	González	Alejandro
10	Carpizo	Aguilar	Enrique

¹⁶⁶ Senado de la República, *Acuerdo del Grupo de Trabajo a que hace referencia la Base Séptima...*, cit., pp. 6-8.

11	Castellanos	Mariano	Rosy Laura
12	Chamberlin	Ruíz	Michael William
13	Cruz	Cruz	Jesús Víctor
14	Estrada	Juárez	Juan Manuel
15	Flores	Torres	Izcalotl Salvador
16	Franco	Zevada	Adrián
17	Fuentes	Muñiz	Manuel Eduardo
18	Galindo	Gochicoa	Héctor
19	García	López Guerrero	Luis Refugio
20	Gómez	Jaimes	Raúl
21	Guzmán	Morales	José de Jesús
22	Habib	Nicolás	Alejandro
23	Islas	Colín	Luz María
24	Jasso	Méndez	Francisco Javier
25	Lara	Rodríguez	Elizabeth
26	López	Urbina	María
27	López	Badillo	Adolfo
28	Manríquez	Santiago	Abraham Daniel
29	Martínez	Vázquez	Nayeli
30	Matsumoto	Benítez	Namiko
31	Mazón	García	Roberto Bonifacio
32	Nava	Alvarado	Miguel
33	Olvera	Lezama	Blanca Ivonne
34	Orozco	Henríquez	José de Jesús
35	Peimbert	Calvo	Arturo de Jesús
36	Pérez	Vázquez	Carlos
37	Pérez	Guerra	José Manuel
38	Piedra	Ibarra	María del Rosario
39	Ponce de León	Armenta	Luis Modesto
40	Ramírez	Ramírez	Raúl Arturo

41	Ramírez	Zamora	Juan Rafael
42	Rivero	Rodríguez	María Guadalupe de Jesús
43	Rodríguez	Quezada	Pavel
44	Rojas	Díaz Durán	Alfredo
45	Romero	García	Gerardo
46	Roque	López	Gustavo Adolfo
47	Ruiz	Hernández	Juan Armando
48	Salinas	Durán	Rosalinda
49	Sánchez	Flores	Silvia
50	Segreste	Ríos	Sergio
51	Toriz	Alcaraz	Hugo Rene
52	Torres	Larrañaga	Alfonso
53	Trujillo	López	Israel
54	Vázquez	Flores	Manuel Alejandro
55	Vázquez	Contreras	Ricardo
56	Vizcaino	Zamora	Álvaro
57	Xicoténcatl	Carrasco	Alberto

De conformidad con lo anterior, se mandato publicar la lista de las candidaturas el 16 de octubre de 2019 en la Gaceta Parlamentaria, en la página de internet del Senado, en el Diario Oficial de la Federación y en los diarios donde fue difundida la convocatoria para la elección o, en su caso, relección de la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. También fue publicada el 17 de Octubre en la Gaceta Parlamentaria del Senado y en el micro sitio de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Justicia y un diario de circulación nacional, para que cualquier persona hiciera llegar los elementos de evaluación para la elección¹⁶⁷ dentro del periodo de 5 días, con el fin de insertar la participación ciudadana y de la sociedad civil como mecanismo de auscultación.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 132.

El 18 de octubre de 2019 se llevó a cabo el procedimiento mediante el cual se realizó la consulta pública por parte del Senado a organizaciones sociales representativas de la sociedad, organismos públicos y privados, promotores y defensores de los derechos humanos, víctimas o colectivos de víctimas, con la finalidad de que se conociera las características que debía cumplir el titular de la Comisión.¹⁶⁸

Todos los aspirantes a la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al haber cumplido y acreditado los requisitos, con base en los documentos presentados ante el Grupo de Trabajo fueron citados entre el 21 y el 23 de octubre a comparecer de manera pública ante este grupo, para exponer la idoneidad de su candidatura, su plan de trabajo y responder preguntas formuladas por la sociedad civil de manera aleatoria, así como preguntas por parte de los Senadores y Senadoras miembros de este grupo u otros que no formaran parte del mismo. Durante las comparecencias de los candidatos, les fue aplicado un formato indicador sobre su perfil y trabajo, para tener elementos objetivos de su idoneidad para el cargo, dicho formato se presenta a continuación:

Cuadro 4.2 b ¹⁶⁹		
Requisitos	Sí	No
Ausencia de conflictos de interés		
1. ¿Ha tenido conflicto de interés en empleos anteriores?		
2. ¿Cuenta con algún conflicto de interés presente?		
3. ¿Está o ha estado involucrada/involucrado en casos de corrupción o fraude?		
Requisitos	Sí	No
Factores de independencia personal		

¹⁶⁸ Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia, por el que se propone la terna de candidaturas a ocupar la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo 2019 – 2024, 29 de octubre de 2019, p. 11, sitio oficial del Sistema de Información Legislativa, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3956409_20191030_1572458178.pdf, consultado el 23/03/2021.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 16-17.

4. ¿Cuenta con independencia político–partidista? (la persona aspirante no compromete su actuación en función de una afiliación partidista o trabajo anterior).		
5. ¿Cuenta con independencia religiosa? (la persona aspirante no compromete su actuación en función de su cercanía con grupos religiosos).		
Probidad		
6. En caso de ser electa/electo titular de la CNDH, ¿presentaría y haría pública su declaración 3 de 3? (Declaración patrimonial, de intereses y fiscal)		
7. ¿Ha sido señalada/señalado, denunciada/denunciado ocuenta con sentencia condenatoria por violencia familiar o delitos sexuales?		
8. ¿Ha sido señalada/señalado, denunciada/denunciado ocuenta con sentencias condenatorias por incumplimiento a sus obligaciones alimentarias?		
9. ¿Ha expresado opiniones públicas en medios o redes sociales contrarias a los Derechos Humanos?		
Experiencia		
10. ¿Está comprometida/comprometido con la progresividad de los Derechos Humanos?		
11. ¿Ha trabajado con víctimas de violaciones a Derechos Humanos (acompañamiento, documentación, promoción, formación y/o defensa de DH).		
12. ¿Cuenta con capacidad de diálogo con sociedad civil, academia, colectivos, entre otros?		
13. ¿Cuenta con imparcialidad respecto a familiares y amistades cercanas? (la persona aspirante actúa de forma independiente e imparcial respecto a la influencia de quienes le rodean).		

14. ¿Cuenta con aportaciones en el campo de los Derechos Humanos?		
---	--	--

Una vez concluidas las comparecencias de los candidatos, procedió el Grupo de Trabajo a evaluarlos con base en sus perfiles y los planteamientos y preguntas que formularon las organizaciones sociales, representativas de la sociedad, organismos públicos y privados, promotores y defensores de los derechos humanos, víctimas y colectivos de víctimas.¹⁷⁰ Finalmente, las Comisiones Unidas se reunieron el 29 de octubre del 2019 con el fin de deliberar y proponer al Pleno del Senado de la República una terna para elegir a la persona titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁷¹ Así, dicho Grupo de Trabajo propuso una terna, con base en la evaluación documental, comparecencias, propuesta de programa de trabajo, experiencia en materia de derechos humanos, consulta pública y auscultación y los indicadores aplicados, bajo el principio de paridad de género, al no exceder de dos integrantes de un mismo género, a las siguientes personas:¹⁷²

1. *Orozco Henríquez José de Jesús*
2. *Peimbert Calvo Arturo de Jesús*
3. *Piedra Ibarra María del Rosario*

Las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Justicia del Senado consideraron que estas tres personas satisfacían “a plenitud los requisitos legales para encabezar la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, toda vez que [garantizaban] los criterios de experiencia, independencia, imparcialidad, probidad, interlocución con la sociedad y con los poderes públicos, así como cercanía con las víctimas y una perspectiva adecuada sobre los trabajos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.¹⁷³

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 18.

¹⁷¹ *Ídem*.

¹⁷² *Ibidem*, pp. 23-24.

¹⁷³ *Ídem*.

4.2.1 Votación para la elección

En concordancia con lo anterior, se remitió el Dictamen a la Mesa Directiva del Senado, por el cual se proponía la terna para designar al titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Dicho Dictamen formó parte del orden del día de la sesión ordinaria del 30 de octubre de 2019. Además, en la misma fecha fue emitido por la Mesa Directiva del Senado un Acuerdo mediante el cual se establecía el procedimiento a seguir para realizar la votación pertinente y así designar a quien ocuparía dicho cargo. Asimismo, se determinó que en caso de ser aprobado —lo cual sucedió—, se procedería, inmediatamente a realizar la votación por cédula para elegir al titular de la Comisión Nacional y, el candidato que obtuviera la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes, sería convocado a la sesión plenaria posterior para rendir protesta. También, que bajo el supuesto de que no se reunieran en la primera votación dicha mayoría calificada, se procedería inmediatamente a una segunda votación, pues este mecanismo había sido regularmente utilizado por el Senado en procedimientos de elecciones y nombramientos, y, además de que atendía al fin de preservar la terna propuesta al Pleno, por ser la que logró el voto aprobatorio de los integrantes de las Comisiones Unidas, por estar integrada por personas que reúnen las mejores condiciones de cocimiento, desempeño, experiencia y trayectoria.¹⁷⁴

Se dispuso que, si en la segunda votación no se reunía la mayoría calificada, se procedería a realizar una tercera votación, respecto de la misma terna en la sesión plenaria siguiente. También que, si en la tercera votación no se reuniera la mayoría calificada, el Dictamen sería devuelto a la Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Justicia para que presentaran una nueva terna en términos del artículo 10 Ter de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Y, finalmente, que una vez realizada la designación, esta sería comunicada al Ejecutivo Federal;

¹⁷⁴ Senado de la República, *Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República por el que se establece el procedimiento para la elección de la Presidenta o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, pp. 2-3, sitio oficial del Sistema de Información Legislativa, 30 de octubre de 2021, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3956477_20191030_1572463619.pdf, consultado el 23/03/2021.

al Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; a la Presidenta de la Cámara de Diputados; así como a los titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de las entidades federativas.¹⁷⁵

El miércoles 30 de octubre se llevó a cabo sesión ordinaria del Senado de la República,¹⁷⁶ donde se realizó una primera votación para la elección de la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En esta primera votación los resultados fueron los siguientes: 44 votos a favor de José de Jesús Orozco Henríquez, 11 votos a favor de Peimbert Calvo Arturo de Jesús, 59 votos a favor de Piedra Ibarra María del Rosario y 5 abstenciones, dando un total de 119 votos, con lo cual, no se reunió la mayoría calificada solicitada por el artículo 102 de la Constitución y el artículo 10 Ter de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En concordancia con el Acuerdo aprobado, relativo al procedimiento, se determinó realizar inmediatamente otra votación, arrojando los siguientes resultados: 3 votos a favor de Orozco Henríquez José de Jesús, 48 votos a favor de Peimbert Calvo Arturo de Jesús, 67 votos a favor de Piedra Ibarra María del Rosario y 1 abstención, dando un total de 119 votos, con lo cual, no se reunió la mayoría calificada solicitada por el artículo 102 de la Constitución y el 10 Ter de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en consecuencia, se determinó conforme al Acuerdo que, en la sesión plenaria del 5 de noviembre del año 2019 se realizaría una tercera votación respecto la terna que había sido objeto de las votaciones anteriores.

En la sesión del Senado de la República del 5 de noviembre de 2019,¹⁷⁷ el Senador Julio Menchaca Salazar, del Grupo Parlamentario de MORENA, solicitó a la Mesa Directiva del Senado de la República que se eliminara del orden del día la elección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en virtud de contar

¹⁷⁵ *Ibíd*em, p. 3-4.

¹⁷⁶ Senado de la República, *Sesión ordinaria del Senado de la República*, Canal Oficial de You Tube del Canal del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 30 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=pthlExLowuE>, consultado el 25/03/2021.

¹⁷⁷ Senado de la República, *Sesión ordinaria del Senado de la República*, Canal Oficial de You Tube del Canal del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iGES4zWa-3Y>, consultado el 26/03/2021.

con más tiempo para pensar y formar acuerdos para elegir a su titular, dicho argumento fue respaldado en todas las intervenciones por parte de los Senadores y Senadoras del mismo Grupo Parlamentario. Fue así que se vertió una discusión al respecto, y, por parte de la oposición los argumentos más recurrentes se referían a que dicho acuerdo ya había sido aprobado en la sesión anterior del Senado, también, que ese día debía elegirse al titular de la Comisión Nacional, pues de acuerdo con la ley de la Comisión Nacional, se debe elegir su Presidente a más tardar 10 días hábiles antes de que el titular saliente deje el cargo, de tal manera que ese día constituía el último para figurar dentro de dicho plazo. Concluyendo, se realizó la consulta en votación económica para determinar si se modificaba el orden del día, arrojándose los siguientes resultados: 66 votos a favor, 29 votos en contra y 0 abstenciones, en consecuencia, se modificó el orden del día y se pospuso la designación de la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al 7 de noviembre de 2019.

El jueves 7 de noviembre de 2019 se llevó a cabo sesión ordinaria del Senado de la República¹⁷⁸ en donde se realizó la votación respecto a la misma terna antes propuesta para designar al titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, obteniéndose los siguientes resultados: 8 votos a favor de Orozco Henríquez José de Jesús, 24 votos a favor de Peimbert Calvo Arturo de Jesús, 76 votos a favor de Piedra Ibarra María del Rosario y 6 abstenciones, dando un total de 114 votos, reuniéndose la mayoría calificada y, en consecuencia, resultó electa María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo 2019 – 2024, a quien se le convocaría a la sesión próxima a acudir para rendir su protesta constitucional.

¹⁷⁸ Senado de la República, Sesión ordinaria del Senado de la República, Canal Oficial de You Tube del Canal del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=W1fsc8mGBxY>, consultado el 27/03/2021.

4.2.2 Mociones de procedimiento presentadas en contra de la designación realizada

Tiempo después, en la sesión ordinaria del Senado de la República del 12 de noviembre de 2019,¹⁷⁹ se notificaron por parte de la Mesa Directiva al Pleno tres comunicaciones sobre acciones interpuestas en contra del procedimiento de elección de donde resultó electa María del Rosario Piedra Ibarra. Señaló la Mesa Directiva del Senado que se trataba de mociones de procedimiento, de acuerdo con el reglamento del Senado de la República.

La primera de las mociones de procedimiento fue presentada por la coordinación del PAN y ésta solicitaba se dejará sin efectos la determinación sobre el resultado de la votación y se repusiera todo el procedimiento de elección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La segunda moción fue presentada por Senadores y Senadoras del PAN, en ella se pedía que no se citará a María del Rosario Piedra Ibarra a rendir protesta, que se repusiera el procedimiento por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el nuevo procedimiento se realizará con tablero abierto y ante fedatario público y dar vista al Contralor Interno del Senado y al Ministerio Público para deslindar responsabilidades. La tercera moción fue presentada por el Senador sin Grupo Parlamentario Emilio Álvarez Icaza Longoria, en la cual solicitaba devolver la terna a comisiones y la reposición del procedimiento de elección de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Así pues, se sometieron a discusión y votación todas estas mociones presentadas por los legisladores.

Entre los principales argumentos de quienes pedían que se repusiera el procedimiento de designación de la titularidad de la Comisión Nacional era que se habían repartido 118 cédulas, de las cuales se habían emitido 116 votos en la urna, pero los secretarios habían contado 114, descartando una hoja en blanco y un sobre que fueron depositados; que hubo fraude pues se quitaron 2 votos; que derivado de

¹⁷⁹ Senado de la República, *Sesión ordinaria del Senado de la República*, canal oficial de You Tube del Canal del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=f3fvd8GyLw0>, consultado el 29/03/2021.

la tercera votación, existía una duda razonable de si se había cumplido o no el requisito constitucional exigido de las dos terceras partes y por ello debía repetirse la votación para despejar la duda; que existía la falta clara de 2 votos, pues se emitieron 116 y solo se contabilizaron 114, por ello, incluso, era necesario transparentar el voto; que de acuerdo con los videos del canal oficial de YouTube del Canal del Congreso, el voto en blanco se hizo a un lado y además no se contabilizó otro, por ello eran 116 votos y, en consecuencia, no se alcanzó la mayoría calificada; que esta diferencia entre 114 y 116 no era menor, pues la Comisión Nacional es una magistratura moral y con esto se mandaba un pésimo mensaje por parte del órgano que emite las leyes, pues debía votarse con legitimidad a quien ocupe la titularidad de la misma, y; que la forma de designación fue un fraude a la Constitución, pues la lista de asistentes fue de 118 Senadores, las boletas entregadas fueron 118, los Senadores que emitieron su voto fueron 116 y la Mesa Directiva solo contó 114, por tanto, 76 no constituían las dos terceras partes de miembros presentes y a la sesión, la Mesa Directiva estuvo mal al declarar Presidenta a María del Rosario Piedra Ibarra.

Los argumentos a relucir de los Senadores y Senadoras que consideraban que el procedimiento no debía reponerse, señalaban que se aprobó al inicio de la sesión el acta de la sesión anterior, donde se decía que María del Rosario Piedra Ibarra era presidenta; que el procedimiento siempre se había hecho así a lo largo de la historia y que no se podía repetir una votación y otras no; que la moción debía hacerse el mismo día de la designación y que la solicitud de reponer el procedimiento es contraria al reglamento del Senado; que el proceso había sido legal y legítimo, que ir por una nueva votación era reconocer que los secretarios de la Mesa Directiva se equivocaron, y; que quien emitió una hoja en blanco y un sobre no era una presencia parlamentaria ni un voto efectivo, además como no existen precedentes se debía generar uno, y este debía ser en el sentido de que solo se tomarán en cuenta los votos que generaran consecuencias jurídicas, entendidos estos como los votos efectivos.

En todas las mociones la afirmativa se refería a atender lo solicitado en dicha moción, en consecuencia, reponer el procedimiento; la negativa a que no se atendiera y, en consecuencia, no reponer el proceso de designación de la titularidad de la Comisión Nacional. Los resultados de la votación de dichas mociones de procedimiento fueron los siguientes:

Cuadro 4.2.2				
	A favor:	En contra:	Abstención:	Total:
Moción 1	47 votos	72 votos	0 votos	119 votos
Moción 2	43 votos	77 votos	0 votos	120 votos
Moción 3	46 votos	73 votos	0 votos	119 votos

En consecuencia, todas estas mociones de procedimiento fueron desechadas. No obstante lo anterior, vale la pena señalar que durante la discusión de la segunda moción, al hacer uso de la voz el Senador Ricardo Monreal Ávila coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA, señaló que no deseaba que hubiera duda en relación a la tercera votación y, por tanto, propuso que luego del debate de las mociones se realizará una nueva votación, en consecuencia, turnó a la Mesa Directiva del Senado de la República una moción más, para que se repusiera la tercera votación, respecto la misma terna de candidatos.

En la discusión de esta cuarta moción se replicaron un tanto los mismos argumentos vertidos en las discusiones de las mociones pasadas, solo se añadieron unos cuantos, entre ellos se mencionó a favor que, no se trataba de atender al reglamento de Senado, sino a la Constitución; que se estaba perdiendo la honorabilidad del Senado, que la C. María del Rosario Piedra Ibarra, así como regreso la Medalla Belisario Domínguez¹⁸⁰ debía regresar el nombramiento, pues ya se había aprobado el acta donde se le designaba presidenta. Por otro lado, en contra se añadió que los Senadores habían ejercido el voto, aunque no hubieran expresado

¹⁸⁰ Pues con anterioridad, en octubre de 2019, Claudia Piedra Ibarra y Rosario Piedra Ibarra, recibieron la Medalla Belisario Domínguez en nombre de su madre Rosario Piedra de Ibarra, donde se expresó que Rosario Piedra de Ibarra le encargaba su medalla al Presidente Andrés Manuel López Obrador, que se la regresará cuando se supiera qué había sucedido con los desaparecidos de la guerra sucia del 70.

una voluntad, por ello se debía reponer el procedimiento, no solo la votación. Finalmente se votó dicha moción, desprendiéndose los siguientes resultados: 46 votos a favor, 67 votos en contra y 9 abstenciones, en consecuencia, no se aprobó dicha moción para reponer la tercera votación. Sin embargo, al terminar dicha votación, de manera inmediata el Senador Julen Rementería del Puerto, de la misma forma que lo hizo el Senador Ricardo Monreal Ávila, presentó a la Mesa Directiva del Senado de la República otra moción para reponer el procedimiento de votación de la titularidad de la Comisión Nacional, la cual fue aceptada y al iniciar la discusión se comunicó por parte de la Mesa Directiva que ésta sería la última, pues todas las mociones habían tratado del mismo tema.

En esta quinta moción, nuevamente se replicaron un tanto los mismos argumentos de las mociones pasadas, solo se añadieron argumentos a favor como que desde un inicio el procedimiento estuvo mal, pues el artículo 10 Ter de la ley de la Comisión Nacional hace referencia a una sola votación y de ahí debía retornarse a comisiones, pues no admite ni segunda, ni tercera, ni tercera bis terna como se pretendía hacer, también que no se había contado un voto a favor del candidato Orozco. En contra se mencionó que con ello se desconocía el acuerdo de la Mesa Directiva; que MORENA había tenido disposición para volver a reponer la votación, pero solo había habido descalificación por parte de la oposición, por tanto, se debía votar la moción ya y pasar inmediatamente a tomar protesta a la presidenta María del Rosario Piedra Ibarra. Por consiguiente, se sometió a votación esta última moción de procedimiento, arrojando los siguientes resultados: 39 votos a favor, 68 votos en contra y 2 abstenciones, en consecuencia, no se aprobó dicha moción.

4.2.3 Toma de protesta de la Presidenta 2019 - 2024

Posteriormente al desechamiento de la última moción de procedimiento de la titularidad de la Comisión Nacional, la presidenta de la Mesa Directiva del Senado señaló que la C. María del Rosario Piedra Ibarra había sido convocada a rendir su protesta de ley, por lo que se encontraba en el salón anexo al Pleno del Senado, en consecuencia, se solicitó a la comisión designada invitar a pasar a la C. María del Rosario Piedra al salón de sesiones y acompañarla a rendir su protesta. Los

accesos a la Mesa Directiva fueron bloqueados por Senadoras y Senadores en su mayoría de MORENA, la C. María del Rosario Piedra Ibarra, acompañada de la comisión antes mencionada, paso directamente a la Mesa Directiva, desde donde tomo posición para rendir protesta. Entre protestas de legisladores desde abajo de la Mesa Directiva con lonas y pancartas, además de gritos, empujones y jalones en la Mesa Directiva, procedió la Presidenta de la Mesa Directiva a tomar protesta a la C. María del Rosario Piedra Ibarra, a quien auxiliaron físicamente levantándole la mano, protestando así, guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo que se le confirió de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

4.3 Aspectos Cuestionables

Es innegable que en torno al proceso de nombramiento de la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2019 – 2024 existieron una serie de aspectos que resultan controvertidos, alarmantes y preocupantes, relacionados tanto con la manera en que se llevó a cabo el procedimiento, así como la forma en que se condujeron quienes estuvieron a cargo de realizarlo y quien resultó electa para desempeñar dicho cargo. Por lo anterior, nos parece de ineludible relevancia y estimamos necesario abordar estos puntos.

4.3.1 Vinculación partidista

Uno de los principales, quizá, el aspecto más relevante a cuestionar de dicho nombramiento es el relacionado con el perfil poco apartidista de quien resultó ser titular de la Comisión Nacional, esto debido a que la C. María del Rosario Piedra Ibarra tenía conocida relación y vinculación con un partido político, para ser más específicos, con el partido en el poder —MORENA—, partido del Presidente de la República en turno y de la mayoría de los legisladores en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

La C. María del Rosario Piedra Ibarra es militante del partido MORENA desde el 19 de enero del 2014, de acuerdo con datos del INE.¹⁸¹ Además, de conformidad con el currículum presentado a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Justicia del Senado de la República,¹⁸² la C. María del Rosario Piedra Ibarra había sido Secretaria de Derechos Humanos del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA de 2012 a 2015, asimismo, fue candidata a una diputación por el distrito X federal en 2018, de abril a junio. Un aspecto adicional es que la C. María del Rosario Piedra Ibarra omitió mencionar en su currículum que al momento de su postulación —e incluso luego de que fue electa Presidenta— era Consejera Nacional de MORENA.

Esta evidente vinculación partidista resulta preocupante, pues con ello podemos constatar que no se cumplían, ni cumplieron los parámetros y/o características establecidas de las que debe gozar el titular de esta institución, pues basta con mencionar el aspecto de la *auctoritas*, lo cual ha sido muy reiterado y enfatizado por la doctrina, de que quien ostente el cargo debe de gozar de autoridad moral y prestigio, ya que gran parte del éxito y cumplimiento de las recomendaciones y objetivos de esta institución dependen de esta moralidad y honorabilidad como persona pública. Aunado a lo anterior, la doctrina también nos ha señalado que la persona que se desempeñe en este cargo debe ser independiente, refiriendo que el Ombudsman no debe de tener ningún tipo de vinculación partidista, pues no se puede caer en coyunturas político-partidistas que solo debilitan la institución. Es por esto que consideramos, que con la designación realizada por el Senado para el periodo 2019 – 2024, tal vez se procuró obtener un perfil que cumpliera con las características que definen a la institución del Ombudsman, no obstante, este perfil no se obtuvo, y en su lugar se consiguió una titular que desde que era aspirante al cargo no cumplía con estas características, por lo cual fue criticada por gran parte

¹⁸¹ Instituto Nacional Electoral, Padrón de Afiliados a Partidos Políticos, sitio oficial del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/padron-afiliados/>, consultado el 02/04/2021.

¹⁸² Senado de la República, versiones públicas de las y los aspirantes, sitio oficial de la Comisión de Derechos Humanos, disponible en: http://comisiones.senado.gob.mx/derechos_humanos/aspirantes.php, consultado el 02/04/2021.

de la sociedad civil, por su vinculación partidista y la improbadamente independiente que podía asegurarle al cargo, y eventualmente, a la institución.

4.3.2 Incumplimiento de los requisitos y la omisión de brindar información veraz

Desde el punto de vista legal, una vertiente a considerar, como ya lo habíamos adelantado, es que la C. María del Rosario Piedra Ibarra desempeñaba el cargo de Consejera Nacional de MORENA, cargo que según datos del Instituto Nacional Electoral es considerado como un órgano de dirección de partido político,¹⁸³ de manera que, resulta evidente que no cumplía con el requisito establecido por el artículo 9, fracción IV de la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la convocatoria, que señalaban, “no desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación”, en consecuencia, resultaba ser una persona inelegible al cargo, al no cumplir con este requisito exigido por ley. No obstante lo anterior, la C. María del Rosario Piedra Ibarra remitió, junto con demás documentación para participar en el proceso de designación, una carta firmada donde manifestaba bajo protesta de decir verdad¹⁸⁴ que no desempeñaba cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación. Derivado de esto, podemos inferir que resulta evidente que mintió en su declaración al Senado de la República.

Lo anterior, además de constituir una falta grave por parte de la C. Rosario Piedra Ibarra al mentir y no haber informado a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Justicia del Senado de la República que desempeñaba dicho cargo, cabe mencionar que dicha omisión resulta una falta a su palabra, por tanto, a su ética y honorabilidad como persona y aspirante a un cargo público de esta naturaleza, aduciendo y ocultando credenciales para poder figurar como candidata a la presidencia de la Comisión Nacional, siendo así una persona deshonesto y falaz

¹⁸³ Instituto Nacional Electoral, Órganos de Dirección, sitio oficial del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/organos-direccion/>, Consultado el 4/01/2021. Incluso al día de hoy, 02 de abril de 2021, sigue figurando como Consejera Nacional de MORENA.

¹⁸⁴ Senado de la República, *versiones públicas de las...*, cit.

en relación a sus actuaciones y dichos, con ello se confirma nuevamente que no gozaba de esa *auctoritas* que caracteriza a la figura del Ombudsman, pues dicho funcionario busca que se aplique y respete el Estado de derecho, en consecuencia, que se actué al margen de la ley, y no por el contrario, que sea quien viole la misma.

4.3.3 Omisiones de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Justicia del Senado

No podemos omitir mencionar que, si bien la C. María del Rosario Piedra Ibarra mintió, también las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Justicia, más propiamente, el Grupo de Trabajo establecido para evaluar los perfiles de los candidatos, incurrieron en omisión, pues a su cargo estaba la responsabilidad de revisar la documentación que ante ellos se presentó y verificar que, efectivamente quienes eran candidatos cumplieran con los requisitos y el perfil para ser aspirantes a la titularidad de la Comisión Nacional. Por lo anterior, es evidente que este Grupo de Trabajo fue omiso y se conformó con los dichos de los aspirantes, cuando por la importancia del cargo, pero, sobre todo, por realizar bien su trabajo, debieron auscultar y comprobar las credenciales de todas las personas que concurrieron a la luz de la convocatoria, para que, en efecto, se verificaran los datos señalados, o, en su caso, se refutará o cuestionará lo que se mencionaba en dichos documentos, con el fin de obtener realmente a los mejores perfiles y a personas que efectivamente cumplieran con los requisitos de elegibilidad y características extralegales para desempeñar el cargo, aspecto que no sucedió.

4.3.4 Propuesta de reposición de la tercera votación

Sin duda alguna otro aspecto a cuestionar es la propuesta de los distintos Senadores y Senadoras de reponer el procedimiento de nombramiento del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o la reposición de la tercera votación realizada. Lo anteriormente dicho, porque consideramos que desde el punto de vista legal-sistémico, tanto la reposición del procedimiento, así como la reposición de la tercera votación eran totalmente contrarias a derecho y a lo que ya había determinado ese órgano soberano, pues cabe mencionar que, por un lado el

nombramiento ya había sido hecho, además; el acta de la sesión donde se nombró presidenta a la C. María del Rosario Piedra Ibarra ya había sido aprobada, asimismo; de acuerdo con el Dictamen de la Mesa Directiva por el cual se establecía el procedimiento, no se podía votar una vez más esa terna, y; de acuerdo con el artículo 10 Ter de la Ley de Comisión Nacional de los Derechos Humanos, debía presentarse otra terna para ser votada. Por lo anterior, a nuestro parecer, resultaba insuficiente, contrario a derecho e improcedente aprobar y, en consecuencia, ejecutar cualquiera de las dos acciones, ya fuera la reposición del procedimiento o la reposición de la tercera votación. No había vuelta atrás para corregir un mal que dejaron pasar los legisladores en el proceso de nombramiento de la titularidad de la Comisión Nacional 2019 – 2014, pues se le dejó avanzar y con ello se volvió difícil de enmendar.

4.3.5 Opiniones de la sociedad civil y organismos internacionales

Sobre el proceso de designación llevado a cabo en el Senado de la República infinidad de organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y nacionales, académicos, periodistas y medios de comunicación se pronunciaron al respecto una vez concluido dicho proceso.¹⁸⁵ Con relación a esto Amnistía Internacional señaló que: “no es aceptable que la designación de la titular de la CNDH se haya dado en esas condiciones. La grave crisis de DDHH en México solo puede enfrentarse con un órgano autónomo, independiente y legítimo, que sea el contrapeso del Estado y defienda los derechos de todas las personas”.¹⁸⁶

Por otro lado, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., señaló que:

¹⁸⁵ Vale la pena mencionar que desde un inicio del proceso de designación de la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hubo bastante y nutrida participación de la sociedad civil en dicho proceso.

¹⁸⁶ Amnistía Internacional, Tweet sobre el nombramiento de la titularidad de la CNDH, cuenta oficial de Twitter, 13 de noviembre de 2019, disponible en: <https://twitter.com/AlMexico/status/1194640024115003392>, consultado el 3/04/2021.

“La Comisión Mexicana de Derechos Humanos A. C. expresa su preocupación sobre la imposición de María del Rosario Piedra Ibarra en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, perdiendo así su Autonomía.

Lamentamos y rechazamos enérgicamente la ignorancia de la nueva Ombudsperson reflejada en sus comentarios acerca del asesinato a los periodistas en nuestro país.

Exigimos una CNDH con un verdadero enfoque a la defensa de los derechos humanos en México, sin intereses políticos e ideológicos.”¹⁸⁷

Por su parte, el colectivo CNDH Autónoma consideró que:

“El proceso de designación de la CNDH incumplió con su principal razón de ser: brindar de legitimidad de origen a la figura del Ombudsperson para que pueda cumplir con su mandato adecuadamente, por lo que su margen de acción, autonomía e independencia se ponen en riesgo.

(...)

Pese a los estándares incorporados en la convocatoria, se incumplió el proceso y como resultado tenemos una actuación muy cuestionada del Senado de la República, una Ombudsperson sin legitimidad de origen, y descalificaciones por parte de la clase política sobre la actuación de organizaciones sociales y personas defensoras de derechos humanos que seguimos este proceso.

En este marco, consideramos que el Senado de la República le quedó a deber a la sociedad mayor profesionalismo y compromiso para asumirse como un contrapeso real del poder ejecutivo, además de fortalecer el Estado de Derecho (...).

(...) el Senado perdió la oportunidad, una vez más, de dar certeza y credibilidad a los procesos de designación con lo que se crea un mal precedente para la consecución de un verdadero Estado Democrático de Derecho en nuestro país. Con esta designación se ha debilitado gravemente la legitimidad de la CNDH y la protección de los derechos humanos en México”.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Comisión Mexicana de Derechos Humanos, Tweet sobre el nombramiento de la titularidad de la CNDH, cuenta oficial de Twitter, 13 de noviembre de 2019, disponible en: <https://twitter.com/comexdh/status/1194710797118771202?s=21>, consultado el 3/04/2021.

¹⁸⁸ Colectivo CNDH Autónoma, *Designación en la CNDH: oportunidad perdida y crisis de legitimidad para la protección de los derechos humanos en México*, sitio oficial de Designaciones, sitio oficial de Designaciones, 20 de noviembre de 2019, disponible en:

Al respecto la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sede en México, manifestó su preocupación, expresando que:

“El proceso de designación de la Presidencia de la CNDH realizado por el Senado estuvo marcado por un ambiente de polarización, dudas sobre el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de la candidata a quien se tomó protesta y cuestionamientos respecto a si en la tercera votación se alcanzó la mayoría calificada que exige la Constitución.

(...)

Para la ONU-DH, el Estado mexicano cuenta con una institucionalidad, que incluye a varios organismos autónomos, que debe robustecerse a través del fortalecimiento de los procesos de designación de quienes ocupen sus puestos directivos u honoríficos a efecto que estén dotados de una plena legitimidad democrática”.¹⁸⁹

De igual manera la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos manifestó su inconformidad, informando al Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), sobre la revisión del estatus “A” que al momento sostenía la CNDH, señalando que:

“(…) ante las faltas que documentamos durante el proceso designación de la persona titular de la CNDH en el Senado, diferentes OSCs informamos al Subcomité que se incumplieron los requisitos esenciales de los Principios [de París]; advertimos sobre la falta de independencia de la actual titular de la CNDH, y sobre la poca legitimidad del proceso bajo el cual se dio su designación en el Senado.

El Subcomité ha advertido en repetidas ocasiones que cualquier INDH debe ser independiente del gobierno en su estructura, composición, mecanismos de toma de decisiones y método de trabajo”.¹⁹⁰

De manera que, derivado de lo anteriormente dicho, podemos concluir que las opiniones de la sociedad civil, organizaciones y organismos nacionales e

<https://designaciones.org/federales/#!/institucion/CNDH/2019-SEP/documentos/20-NOV-Comunicado-Designacion-en-la-CNDH-oportunidad-perdida-y-crisis-de>, consultado el 5/04/2021.

¹⁸⁹ Naciones Unidas Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado México, *op. cit.*, consultado el 5/04/2021.

¹⁹⁰ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *La designación de la titular de la CNDH incumple con los principios de París*, sitio oficial, 13 de diciembre de 2019, disponible en: <http://cmdpdh.org/2019/12/cp-la-designacion-de-la-titular-de-la-cndh-incumple-con-los-principios-de-paris/>, consultado el 5/04/2021.

internacionales de derechos humanos en relación al proceso de designación de la titular de la CNDH para el periodo 2019 – 2024 fueron generalizadas, mencionando que este había sido un proceso marcado por la falta de transparencia, carente de un mecanismo verdadero de participación de la sociedad, sin la aplicación efectiva de los criterios de evaluación a los candidatos, de certeza, credibilidad, legitimidad y lleno de dudas, entre ellas, la de, si la titular cumplía o no, los requisitos de elegibilidad para dicho cargo y de si se habían reunido o no, las dos terceras partes de los votos necesarios para su designación. Es por esto que, desde la génesis del proceso de nombramiento para este periodo de presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tomando en consideración las notas características con las que debe contar y las funciones que debe realizar, la figura de su titular, así como la institución, se vieron sumamente mermadas y cuestionadas por la sociedad en general, aspecto sumamente alarmante y preocupante en un Estado Democrático de Derecho, donde debe existir una institución nacional protectora y promotora de los derechos humanos independiente, autónoma, imparcial, accesible y con autoridad moral por parte de su titular y como institución.

PROPUESTAS

A lo largo de este trabajo de investigación hemos abordado y actualizado los términos base de la figura del Ombudsman, así como lo relacionado con su génesis. Al mismo tiempo hemos analizado el marco jurídico nacional y el último proceso de designación de la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México. Con base en todo esto, consideramos que hemos delimitado los elementos y las directrices que deben estimarse en la configuración de esta institución, señalando también los requisitos legales y extralegales, respecto al procedimiento de nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En relación con lo anterior, creemos pertinente proponer dos cambios legislativos, que implican modificar el procedimiento y ciertos requisitos de elegibilidad, con el fin de corregir las deficiencias que estimamos presenta el actual procedimiento de nombramiento. Vale la pena reiterar que todo esto resulta ante la clase política que predomina en México, poco comprometida y ética, así como a la falta de sanciones para estos actores, como se puede constatar a la luz del procedimiento de nombramiento efectuado para el periodo 2019 - 2024, siendo menester blindar este procedimiento, estableciendo criterios distintos y más rigurosos, con el fin de que se asegure obtener un verdadero Ombudsman. Estas propuestas son presentadas a continuación.

I. Propuesta que adiciona y reforma diversas disposiciones del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como bien sabemos, el máximo y más importante ordenamiento jurídico en nuestro país es la Constitución Política, pues de este ordenamiento deriva todo el entramado jurídico secundario, de manera que resulta ser la norma fundante del aparato jurídico, que, a su vez da origen al aparato institucional del país. Además, cabe mencionar que es en la Constitución donde se reconocen ampliamente los derechos humanos de que gozan todas las personas en territorio mexicano, pues basta con mencionar el artículo primero constitucional, que a raíz de la reforma en materia de

derechos humanos de junio de 2011 estableció que “todas personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”, de esta manera, se encuentra un catálogo de derechos más extenso y, de igual forma, una protección mucho más amplia.

Por lo anterior, resulta evidente y de ineludible relevancia que, en concordancia con ese reconocimiento y protección de los derechos humanos que se establece desde un mandato constitucional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe estar en armonía y atender dicho precepto, pues en nuestra opinión constituye la garantía no jurisdiccional por excelencia de defensa, promoción y protección de los derechos humanos, en consecuencia, no puede haber cabida a constituirse en un organismo parcial, fachada o en una institución a modo, pues a su cargo está la labor de difusión, prevención y el trámite quejas, relacionadas con la violación a los derechos humanos de las personas.

Ante las inconsistencias y omisiones vertidas en el último procedimiento de nombramiento de la titularidad de la Comisión Nacional, tanto del Grupo de Trabajo de las Comisiones Unidas del Senado, así como de la persona que resultó electa, además de los tintes políticos y partidistas vertidos en el mismo, resulta evidente que dicho procedimiento a cargo de las Comisiones del Senado, a la luz del tiempo actual no responden a los distintos aspectos que deben caracterizar a las elecciones o métodos de integración de los organismos nacionales protectores de los derechos humanos. Por lo anterior, la primera propuesta que consideramos oportuno esbozar es una propuesta de reforma al artículo 102, apartado B, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, insertando un párrafo en el que se proponga, sea un Comité Técnico de Evaluación el responsable de evaluar y presentar los candidatos al pleno del Senado para designar al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Con esta reforma se respondería a la problemática de evitar omisiones, tintes políticos y partidistas en la propuesta de

terna a ese órgano soberano. Dicho lo anterior, el precepto quedaría de la siguiente manera:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Artículo 102. A. ...	Artículo 102. A. ...
I a VI. ...	I a VI. ...
B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.	B. ...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.	El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de

	<p>reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Senadores, dos por el Instituto Nacional Electoral y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p>
...	...
...	...
...	...
...	...

II. Propuesta que adiciona un artículo 10 quater, reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Con el objeto de reglamentar la inserción del Comité Técnico de Evaluación propuesto en la reforma a la Constitución y dar nuevo cauce al procedimiento de designación del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la segunda propuesta que sugerimos es una reforma relativa a los artículos 9, 10, 10 Bis, 10 Ter; que se deroguen las fracciones III, IV y V del artículo 10 Bis, y; adicionar un artículo 10 Quater, todo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Con esta serie de cambios, en primer lugar, se pretende brindar solución a que personas con estrecha vinculación con partidos políticos no puedan ser candidatas a la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de esta manera se protege y garantiza la característica de apoliticidad del Ombudsman, vale la pena señalar que, aunque ya existe un requisito que persigue ese fin en la legislación, consideramos que resulta necesario robustecer el periodo de tiempo que debe haber transcurrido luego de que una persona se haya desempeñado como dirigente

nacional o estatal en un partido político. Adicionalmente, consideramos pertinente establecer la limitante de no haber sido candidato a ningún puesto de elección popular por el mismo periodo de tiempo. En segundo lugar, mediante esta reforma se dará cauce al nuevo procedimiento para la designación del Presidente de la Comisión Nacional, estableciendo los pasos que deberá realizar el Comité Técnico de Evaluación, así como sus atribuciones y/u obligaciones, esto con el fin de homogenizar la ley, de conformidad con la implementación de este nuevo órgano y metodología a seguir. Por lo anterior, dicha propuesta quedaría de la siguiente manera:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	
Artículo 9o.- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:	Artículo 9o. ...
I a III. ...	I a III. ...
IV.- No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;	IV.- No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político, ni haber sido candidato a cargo de elección popular, en los tres años anteriores a su designación.
V a VII. ...	V a VII. ...
Artículo 10.- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos	Artículo 10.- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, el comité técnico de evaluación designado procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos

públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.	públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.
Con base en dicha auscultación, la comisión o comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.	Con base en dicha auscultación, el comité técnico de evaluación propondrá al pleno de la Cámara de Senadores o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.
Artículo 10 Bis. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, la comisión o comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores deberán:	Artículo 10 Bis. ...
I. ...	I. ...
II.- Señalar en la convocatoria: a) Los requisitos que habrán de cumplir quienes deseen participar en la elección para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables. b) El procedimiento mediante el que se desahogará la elección del Presidente. c) El periodo en el que se recibirán las propuestas de candidatos. d) La fecha en la que se dará a conocer la lista de candidatos que hayan cumplido con los requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo vacante. e) La fecha, hora y duración de las comparecencias de los candidatos ante la comisión o comisiones correspondientes. f) El formato a que se sujetarán las comparecencias de candidatos. g) La fecha en la que se publicarán los resultados del procedimiento;	II.- Señalar en la convocatoria: a) Los requisitos que habrán de cumplir quienes deseen participar en la elección para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables. b) El procedimiento mediante el que se desahogará la elección del Presidente. c) El periodo en el que se recibirán las propuestas de candidatos. d) La fecha en la que se dará a conocer la lista de candidatos que hayan cumplido con los requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo vacante. e) La fecha, hora y duración de las comparecencias de los candidatos ante la comisión o comisiones correspondientes. f) El formato a que se sujetarán las comparecencias de candidatos. g) La fecha en la que se publicarán los resultados del procedimiento; h) el proceso de designación del comité técnico de evaluación a que hace referencia el artículo 102, apartado B, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III a V. ...	(SE DEROGAN)
Artículo 10 Ter. El pleno del Senado o, en su caso, los integrantes de la Comisión Permanente deberán elegir al Presidente de la Comisión Nacional a más tardar diez días hábiles antes de que concluya el periodo del Presidente saliente.	Artículo 10 Ter. El comité técnico de evaluación deberá: I.- Difundir la lista de candidatos que cumplieron con los requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional. Para tal efecto, la lista deberá publicarse en los medios en que se haya difundido la convocatoria, a más tardar dentro de los tres días siguientes de haberse ésta cerrado;
Si no se reuniera la votación requerida para designar al Presidente, la comisión o comisiones correspondientes deberán presentar una nueva terna, tantas veces como sea necesario para alcanzar la votación requerida.	II.- Evaluar a los candidatos y verificar de oficio los requisitos de elegibilidad, programará las comparecencias de los mismos y, una vez concluidas y desahogada cualquier duda de elegibilidad, determinará a quienes habrán de integrar la terna para ocupar el cargo correspondiente. Las comparecencias de los candidatos serán públicas y deberán transmitirse en vivo por el Canal del Congreso, y
La persona que sea elegida para desempeñar el cargo correspondiente deberá rendir protesta ante el Senado o la Comisión Permanente.	III.- Proponer ante el pleno del Senado o ante la Comisión Permanente, una vez desahogado el procedimiento a que se refieren las fracciones que anteceden, una terna de candidatos a ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional.
No existe correlativo.	Artículo 10 Quater. El pleno del Senado o, en su caso, los integrantes de la Comisión Permanente deberán elegir al Presidente de la Comisión Nacional a más tardar diez días hábiles antes de que concluya el periodo del Presidente saliente.
No existe correlativo.	Si no se reuniera la votación requerida para designar al Presidente, el comité técnico de evaluación deberá presentar una nueva

	terna, tantas veces como sea necesario para alcanzar la votación requerida.
No existe correlativo.	La persona que sea elegida para desempeñar el cargo correspondiente deberá rendir protesta ante el Senado o la Comisión Permanente.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La dignidad es el fundamento de los derechos humanos, pues las personas gozan de éstos por el simple hecho de serlo, además el Estado no solo tiene la obligación de respetarlos, sino de garantizarlos, a través de diversos mecanismos para su ejercicio, protección y difusión. Estos derechos se caracterizan por ser universales, interdependientes, indivisibles y progresivos.

SEGUNDA. Los términos de garantías individuales, derechos fundamentales y garantías constitucionales han sido utilizados erróneamente como sinónimos de los derechos humanos, limitando así la concepción de éstos a cuestiones meramente formales y jurídico positivas. No todos los derechos humanos son fundamentales o garantías constitucionales.

TERCERA. En un Estado constitucional resulta necesaria la figura del Ombudsman, pues constituye el mecanismo de protección no jurisdiccional de los derechos humanos por excelencia, al tener la obligación de recibir denuncias o quejas de las personas, contra servidores públicos por posibles violaciones a derechos humanos, para investigarlas y emitir recomendaciones de carácter no vinculante, que descansan en su fuerza moral y pública. De manera que constituye una institución que garantiza la protección, defensa y promoción de los derechos humanos.

CUARTA. La institución del Ombudsman es de origen escandinavo, se creó en Suecia en 1809 al insertarse en la Constitución, teniendo como facultades la supervisión de los tribunales y la administración pública, conociendo de quejas contra jueces, funcionarios públicos y militares. La institución sueca tiene diversas figuras antecedentes como lo son el *Preboste*, el *Gran Senechal*, el *Hogste Ombudsmanen* y el *Justitie Kansler*, quienes tenían generalmente a su encargo fiscalizar y observar la actuación de los funcionarios públicos en nombre del rey.

QUINTA. Luego de la instauración de esta institución en Suecia y su implementación en los demás países escandinavos, derivó su esparcimiento por gran parte de Europa continental, a causa de su novedad y buenos resultados, mostrándose atractiva para otros países que buscaban remediar males en su

administración pública y encontraban en la figura del Ombudsman una respuesta a estos problemas. Se instauró, por ejemplo, en Alemania en 1957, en Francia en 1953, en Portugal en 1976 y en España en 1978.

SEXTA. La institución del Ombudsman se extendió hasta llegar a Latinoamérica, debido a los regímenes autoritarios y dictatoriales dominantes en la región, presentándose como una institución que abonaba a la democratización de la región. Por ello fue acogida con gran esperanza y credibilidad, ante las grandes violaciones de derechos humanos en la zona, constituyéndose así, en los países de Latinoamérica, más que en un control de la legalidad, en una figura defensora y protectora de los derechos de las personas. Se implementó en Guatemala en 1986, en México en 1990 y en Colombia en 1991.

SÉPTIMA. En México el Ombudsman nacional es denominado Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dicha institución se encuentra consagrada en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encabeza el Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Además, su regulación específica se encuentra en su ley reglamentaria, denominada Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, legislaciones que delimitan la elección e incorporación de sus integrantes, sus facultades y obligaciones, así como su organización.

OCTAVA. El nombramiento del Ombudsman nacional se encuentra regulado en el artículo 102, apartado B de la Constitución y en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del artículo 9 al 11, donde se delimitan los requisitos que deben cumplir los candidatos que aspiren a dirigir la institución, con el objetivo de asegurar que se cumplan las características del Ombudsman, como es su independencia, autonomía, imparcialidad, accesibilidad y autoridad, por ser principalmente una institución que se basa en la fuerza moral del dicho de su Presidente y la publicidad de sus resoluciones. El perfil constituye cuestiones extralegales que consideramos son relevantes a la hora del nombramiento, como el conocimiento de la sociedad civil y no ser dirigente de asociaciones religiosas.

NOVENA. Resulta de ineludible relevancia el nombramiento de la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues es su titular quien dirige la institución y establece su agenda de trabajo, influyendo directamente en la actuación de esta instancia en la promoción y protección de los derechos humanos. Debido a eso, debe prevalecer un procedimiento de nombramiento que contemple criterios objetivos y suficientes para asegurar las características de que debe gozar el Ombudsman y su legitimidad, pues no puede haber lugar a que se nombre a alguien que no cumpla dichas características o requisitos y pueda constituirse en una institución a modo.

DÉCIMA. A la luz de las características que deben distinguir al Ombudsman y tomando como punto de referencia el procedimiento llevado a cabo por el Senado de la República para la designación de la presidencia 2019 – 2024 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este proceso fue cuestionable, sin legitimidad y sin certeza, debido a las situaciones en que se vio envuelto. La vinculación partidista de quien resultó electa, atentó directamente contra la independencia de la institución; el incumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y la convocatoria atentó contra el Estado de derecho, y; la omisión de brindar información veraz, incumplió e incumple, con la autoridad moral que debe gozar quien dirige dicha institución. Además, el Senado de la República desempeñó un papel omiso al permitir que estos males permearan en el proceso de nombramiento y que se desarrollará en un ambiente principalmente de cabildeo y acuerdos políticos, incluso atentando contra la legalidad de sus actos soberanos ya realizados, proponiendo una nueva elección o una tercera votación.

DÉCIMA PRIMERA. Del estudio de la figura del Ombudsman y del proceso de designación de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2019 – 2024, ante las deficiencias presentadas en este nombramiento, es menester que se refuerce y corrija el procedimiento de nombramiento de la titularidad de dicha institución, lo cual puede llevarse a cabo mediante una reforma constitucional al artículo 102, apartado B, y; una reforma a diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estableciendo un procedimiento de

nombramiento que cumpla y asegure las características del Ombudsman, y, por tanto, desempeñe de forma efectiva y eficaz su labor de promoción y protección de los derechos humanos.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA:

ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, *La CNDH una institución a medio camino. Propuestas para su urgente transformación*, México, Mándala Editores, 1999, Ensayos jurídicos políticos.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Diccionario de derecho constitucional*, México, Oxford, 2011.

BARRAGÁN B., José et. al., *Teoría de la Constitución*, 4a. ed., México, Porrúa, 2010.

BERNAL BALLESTEROS, María José, *Luces y sombras del ombudsman. Un estudio comparado entre México y España*, México, CDHEM-USC, 2015.

CANÇADO TRINDADE, Antônio A. y González Volio, Lorena (comps.) *Estudios básicos de derechos humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995, t. II.

CARMONA TINOCO, Jorge (coord.), *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios. Obra en homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac Gregor*, México, UNAM, 2013.

CARPIZO, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003.

CASTAÑEDA, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2011.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Constitución y derechos humanos*, CNDH-INEHRM, México, 2015.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Constitución*, México, CNDH, 2017.

- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017.
- DE ANDRÉS ALONSO, Fernando Luis, *Los defensores del pueblo en España*, Madrid, Reus, 2017.
- DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS, *Derechos Humanos y Ombudsman en México. Selección de textos en homenaje a Héctor Fix Zamudio*, México, UNAM-Defensoría de los Derechos Universitarios, 2015, Colección Los Derechos Universitarios en el siglo XXI, núm. 1.
- ESCOBAR ROCA, Guillermo, *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, Madrid, Trama Editorial, 2005.
- ESTRADA, Alexei Julio, *El ombudsman en Colombia y México. Una perspectiva comparada*, México, UNAM-IIJ, 1994, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 3a. ed., trad. de Andrés Ibañez y Andrea Geppi, Madrid, 2002.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo et al., *Derecho Procesal Constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del Tribunal de Ario Rosales*, México, UNAM-IIJ, 2018, t. I.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. ed., México, UNAM-IIJ-MARCIAL PONS, 2014.
- FIERRO FERRÁEZ, Ana Elena y Abreu Sacramento, José Pablo, *Derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales*, México, Oxford, 2012.
- GIL RENDÓN, Raymundo, *El ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2002.

- GONZAÍNI, Osvaldo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, México, UNAM-IIJ, 1995.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl y Eslava Pérez, Ismael, *Garantías constitucionales*, México, Porrúa-Facultad de Derecho, 2018, Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho, vol. I.
- GOSLINA RAMÍREZ, Lorena, et al., *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, CNDH, 2002.
- GUERRERO GALVÁN, Luis René y Pelayo Moller, Carlos María (coords.), *100 años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, UNAM-IIJ, México, 2016.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 16a. ed., trad. de Roberto Vernengo, México, Porrúa, 2015.
- LARA PONTE, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM-IIJ, 1993.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Garantías constitucionales*, México, Iure editores, 2007.
- NARVÁEZ HERNÁNDEZ, José Ramón, *Breve historia del ombudsman en México*, Porrúa, 2006.
- PAREJA ROSALES DE CONRAD, María Teresa, *El defensor del Pueblo. Un estudio con especial referencia al Ecuador*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.
- SARTORI, Giovanni, *Elementos de la teoría política*, Trad. de M. Luz Moran, Alianza editorial, 1992.
- SEGRESTE RÍOS, Sergio, *Manual básico de derechos humanos para autoridades municipales*, 2da. ed., México, CNDH, 2019.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis et al. (coords.), *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comentada y concordada*, México, CNDH, 2005.

VÁZQUEZ RAMOS, Homero (coord.), *Catedra nacional de derecho Jorge Carpizo*, México, UNAM-IIJ, 2014.

VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Origen y devenir del ombudsman ¿una institución encomiable?*, México, UNAM-IIJ, 1988.

BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA:

DEFENSOR DEL PUEBLO, *El libro del defensor del pueblo*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2016, <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2017/02/LibroDefensor2016.pdf>

DEUTSCHER BUNDESTAG, *La comisión de peticiones*, Trad. del Servicio de idiomas del Bundestag alemán y Francisco Olaso, Berlín, Bundestag alemán, 2018, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80170200.pdf>

NACIONES UNIDAS DERECHOS HUMANOS-PARAGUAY, *Glosario de términos claves en materia de derechos humanos y enfoque de derechos*, Naciones Unidas Derechos Humanos-Paraguay, Paraguay, 2016, <https://acnudh.org/load/2019/07/Glosario-de-t%C3%A9rminos-claves-en-materia-de-DDHH.pdf>

RAMÍREZ, Gloria, *El Ombudsman al alcance de todos*, 2da. ed., México, UNAM-Catedra UNESCO de Derechos Humanos, 2009, <https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/sitio2009/ApartadosSitio/Publicaciones/Documentos/ManualOmbudsman.pdf>

REVISTAS:

DALLA VÍA, Alberto Ricardo, "JELLINEK, Georg, consideraciones sobre la teoría general del estado", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derechos Constitucional*, México, enero-junio de 2006, número 14.

OVALLE FAVELA, José, "Derechos humanos y garantías constitucionales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIX, núm. 146, mayo-agosto de 2016.

SALAZAR UGARTE, Pedro, "Derechos subjetivos e intereses jurídicos. A propósito de un texto de Juan Antonio Cruz Parceró", *Isomía Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, octubre 2004, no. 21.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL:

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA PORTUGUESA)

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FRANCESA).

DANMARKS RIGES GRUNDLOV, GRUNDLOVEN (CONSTITUCIÓN DEL REINO DE DINAMARCA)

ESTATUTO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA (ESTATUTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO O LEY 9-90 DE ABRIL DE 1991).

GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (LEY FUNDAMENTAL DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA).

LEY 24 DE 1992, POR LA CUAL SE ESTABLECEN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN DESARROLLO DEL ARTÍCULO 283 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.

LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y DEL PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LEY ORGÁNICA 3/1981, DE 6 DE ABRIL, DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.

LOI ORGANIQUE N° 2011-333 DU 29 MARS 2011 RELATIVE AU DÉFENSEUR DES DROITS (LEY REGLAMENTARIA DE 29 DE MARZO DE 2011 SOBRE EL DEFENSOR DE LOS DERECHOS).

LOV OM FOLKETINGETS OMBUDSMAND (LEY SOBRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO PARLAMENTARIO).

PARLIAMENTARY COMMISSIONER ACT 1967 (LEY DEL COMISIONADO PARLAMENTARIO DE 1967).

REGERINGSFORMEN (INSTRUMENTO DE GOBIERNO).

RIKSDAGSORDNINGEN (LEY RIKSDAG).

SUOMEN PERUSTUSLAKI (CONSTITUCIÓN DE FINLANDIA).

LEGISLACIÓN NACIONAL:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

REGLAMENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

CRÍTERIOS JUDICIALES:

TESIS XXVII.3o.J/14, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 17, t. II, abril de 2015, p. 1451.

TESIS I.6o.C.28K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IV, octubre de 1996, p. 547.

SITIOS DE INTERNET:

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Tweet sobre el nombramiento de la titularidad de la CNDH*, cuenta oficial de Twitter de Amnistía Internacional México, 13 de noviembre de 2019, disponible en: <https://twitter.com/AMexico/status/1194640024115003392>

ASSEMBLÉE NATIONALE (ASAMBLEA NACIONAL), *fiche récapitulative sur le défenseur des droits (Ficha de resumen sobre el defensor de los derechos)*, disponible en: <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/le-defenseur-des-droit>

COLECTIVO CNDH AUTÓNOMA, *Designación en la CNDH: oportunidad perdida y crisis de legitimidad para la protección de los derechos humanos en México*, sitio oficial de Designaciones, 20 de noviembre de 2019, disponible en: <https://designaciones.org/federales/#!/institucion/CNDH/2019-SEP/documentos/20-NOV-Comunicado-Designacion-en-la-CNDH-oportunidad-perdida-y-crisis-de>

COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, *La designación de la titular de la CNDH incumple con los principios de París*, 13 de diciembre de 2019, disponible en: <http://cmdpdh.org/2019/12/cp-la-designacion-de-la-titular-de-la-cndh-incumple-con-los-principios-de-paris/>

COMISIÓN MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Tweet sobre el nombramiento de la presidenta de la CNDH*, cuenta oficial de Twitter de la CMDH, 13 de noviembre de 2019, disponible en: <https://twitter.com/comexdh/status/1194710797118771202?s=21>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Antecedentes*, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes>

DEUTSCHER BUNDESTAG (PARLAMENTO ALEMÁN), *Meine Petition einreichen (Enviar una petición)*, disponible en: <https://epetitionen.bundestag.de/epet/peteinreichen.html>

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES (EL DEFENSOR DEL PUEBLO PARMALENTARIO), *Oikeusasiamies ja oikeuskansleri (El defensor del pueblo y el canciller de justicia)*, disponible en: <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/web/guest/oikeusasiamies-ja-oikeuskansleri>

U.S. FOOD DRUG ADMINISTRATION (ADMINISTRACIÓN DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS), *Office of the Ombudsman (Oficina del Ombudsman)*, disponible en: <https://www.fda.gov/about-fda/office-chief-scientist/office-ombudsman>

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Órganos de Dirección*, <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/organos-direccion/>

INTERNAL REVENUE SERVICE (SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS), *Local Taxpayer Advocate (Defensor del contribuyente local)*, disponible en: <https://www.irs.gov/es/advocate/local-taxpayer-advocate>

NACIONES UNIDAS DERECHOS HUMANOS. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO MÉXICO, *ONU-DH enfatiza la necesidad de asegurar la independencia y autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, disponible en: <https://hchr.org.mx/comunicados/onu-dh-enfatiza-la-necesidad-de-asegurar-la-independencia-y-autonomia-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos/>

OFFICE OF THE VETERANS OMBUDSMAN (OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO PARA VETERANOS), disponible en: <https://www.ombudsman-veterans.gc.ca/en>

THE OFFICE OF THE CHANCELLOR OF JUSTICE (OFICINA DEL CANCELLER DE JUSTICIA), *Duties and activities (Deberes y actividades)*, disponible en: <https://www.okv.fi/en/chancellor/duties-and-activities/>

OMBUDSMAN SASKATCHEWAN (DEFENSOR DEL PUEBLO SASKATCHEWAN), *What We Do (Qué hacemos)*, disponible en: <https://ombudsman.sk.ca/about-us/what-we-do/>

PROVEDOR DE JUSTIÇA (DEFENSOR DEL PUEBLO), *O Provedor em Portugal (El defensor del pueblo en Portugal)*, disponible en: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=117>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Definición de garantía*, disponible en: <https://dle.rae.es/garant%C3%ADa>

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Sesión ordinaria del Senado de la República*, Canal oficial de You Tube del Canal del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 30 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=pthIExLowuE>

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Sesión ordinaria del Senado de la República*, Canal oficial de You Tube del Canal del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iGES4zWa-3Y>

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Sesión ordinaria del Senado de la República*, Canal oficial de You Tube del Canal del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=W1fsc8mGBxY>

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Sesión ordinaria del Senado de la República*, canal oficial de You Tube del Canal del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=f3fvd8GyLw0>

SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Definición de juicio político*, disponible en: <https://cutt.ly/9f0Bg9A>

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS), *The Office of the Citizenship and Immigration Services Ombudsman (La Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración)*, disponible en: <https://www.dhs.gov/topic/cis-ombudsman>

OTROS DOCUMENTOS:

GACETA UNAM, *Estatuto de la defensoría de los derechos universitarios, igualdad, y atención de la violencia de género*, disponible en: <https://www.defensoria.unam.mx/web/documentos/EstatutoDDU2000.pdf>

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Padrón de Afiliados a Partidos Políticos*, disponible en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/padron-afiliados/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Asamblea General, *resolución A/RES/48/134*, Cuadragésimo octavo período de sesiones, 4 de marzo de 1994, disponible en: <https://undocs.org/sp/A/RES/48/134>

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República por el que se establece el procedimiento para la elección de la Presidenta o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, sitio oficial del Sistema de Información Legislativa, 30 de octubre de 2021, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3956477_20191030_1572463619.pdf

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se mandata emitir el proyecto de convocatoria para la elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, 12 de septiembre de 2019, sitio oficial del Sistema de Información Legislativa, disponible en:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/09/asun_3905460_20190912_1568311076.pdf

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Acuerdo de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado de la República, por el que se emite la convocatoria para la elección o, en su caso, reelección de la Presidenta o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el periodo 2019 – 2024*, sitio oficial del Sistema de Información Legislativa, 3 de octubre de 2019, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3927473_20191003_1570476221.pdf

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Acuerdo del Grupo de Trabajo a que hace referencia la Base Séptima de la convocatoria para la elección o, en su caso, reelección de la Presidenta o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto la elegibilidad de las personas aspirantes a la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el periodo 2019 – 2024*, sitio oficial de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, disponible en: http://comisiones.senado.gob.mx/derechos_humanos/docs/acuerdo_CDH.pdf

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia, por el que se propone la terna de candidaturas a ocupar la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo 2019 – 2024*, 29 de octubre de 2019, p. 11, sitio oficial del Sistema de Información Legislativa, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3956409_20191030_1572458178.pdf

SENADO DE LA REPÚBLICA, *versiones públicas de las y los aspirantes*, sitio oficial de la Comisión de Derechos Humanos, disponible en: http://comisiones.senado.gob.mx/derechos_humanos/aspirantes.php