

10
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

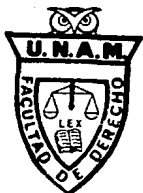
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

“ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DEL OMBUDSMAN EN MEXICO”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MIGUEL ANGEL AGUILAR ESPINO

ASESOR DE TESIS:
LIC. RUBEN DAVILA ROJAS



MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE DE 1991

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

| | Página |
|--|--------|
| INTRODUCCION | 1 |
| CAPITULO PRIMERO | 3 |
| ANTECEDENTES HISTORICOS | 3 |
| I. El Ombudsman Sueco | 3 |
| II. La implantación de ésta institución en - el mundo. | 8 |
| III. Breve reseña de su surgimiento en México. | 16 |
| | |
| CAPITULO SEGUNDO | 22 |
| MARCO DOCTRINARIO | 22 |
| I. Concepto | 22 |
| II. Naturaleza jurídica | 26 |
| III. Características | 27 |
| A) Orgánicamente pertenece al Poder Eje- cutivo ó al Legislativo. | 27 |
| B) Posee independencia funcional | 30 |
| C) Se ocupa de corregir los yerros e in- justicias de la administración públi- ca. | 32 |
| D) Acceso directo de la ciudadanía al ór- gano en forma rápida y sencilla. | 34 |
| E) Procedimiento sencillo, flexible, bre- ve e informal. | 36 |
| F) Poder de investigación | 38 |
| G) Carencia de potestad coercitiva de -- sus resoluciones. | 41 |
| H) Su titular ha de ser siempre una per- sona sin filiación política. | 42 |
| I) Publicidad de su actividad | 44 |
| IV. El control de la institución | 48 |
| V. El derecho de impugnar sus resoluciones. | 50 |
| VI. La implantación del Ombudsman en la --- Constitución. | 53 |

| | Página |
|--|---------|
| CAPITULO TERCERO | 56 |
| ¿SE JUSTIFICA REALMENTE SU IMPLANTACION - EN MEXICO? | 56 |
| I. Causas morales | 56 |
| II. Causas políticas | 60 |
| III. Crisis del Poder Judicial de la Federa--- ción. | 62 |
| IV. Los Férreos y ultra-racionalizados princi pios y formalidades procesales en el juic cio de amparo. | 66 |
| V. ¿Cuál es la situación del Tribunal Cont <u>en</u> cioso Administrativo?. | 68 |
| VI. ¿Es compatible la institución con nuestro sistema judicial y político?. | 72 |
| CAPITULO CUARTO | 75 |
| LOS OMBUDSMAN SURGIDOS EN MEXICO | 75 |
| I. La Defensoría de los Derechos Universita- rios. | 76 |
| II. La Procuraduría Social del D. D. F. | 85 |
| III. La Comisión Nacional de Derechos Humanos. | 89 |
| IV. Propuestas | 103 |
| CONCLUSIONES | 111 |
| BIBLIOGRAFIA | 118 |

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

La institución del Ombudsman, tanto en su modelo escandinavo - de Comisario Parlamentario como en sus diversos matices más recientes, ha tenido un desarrollo en verdad asombroso, pues en las décadas que siguen a la Segunda Conflagración Mundial, se divulgó en casi todos los países del orbe, a tal grado que en la actualidad, se ha transformado en una institución de carácter universal.

Por tanto éste es un tema que a mi parecer no resulta novedoso en la literatura jurídica universal, pero que resulta algo desconoctante para los Mexicanos, porque ha aparecido de repente en el panorama jurídico y político de nuestro país. Debemos reconocer que el interés por conocer la institución del Ombudsman, inicia con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

También es justo reconocer que antes de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, algunos destacados juristas ya habaían propuesto la creación de un auténtico Ombudsman a nivel nacional, propuesta que no había encontrado eco, por la falta de conocimiento y difusión del tema en la literatura y temática Constitucional de nuestra nación.

Por lo anterior este trabajo pretende sumarse a la labor de difusión y de esclarecimiento del tema, asimismo lleva como fin con---

tribuir con algunas reflexiones personales al fortalecimiento de -- las dos instituciones, que a mi parecer constituyen los auténticos - Ombudsman Mexicanos, como son la Defensoría de los Derechos Universi^utarios y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Una vía para alcanzar las metas propuestas consiste en no pre- sentar al Ombudsman como una especie de sanalotodo, es decir como un instrumento que por arte de magia con un sólo acto va a salvar cual- quier escollo que se le presente, por parte del gobernado; porque -- entonces estaríamos presentando un espejismo que como todos al desva^u necerse deja un pesado malestar. Lo que se persigue aquí es mostrar a la institución como una realidad a efecto de sensibilizar a gober- nados y gobernantes, para que los primeros tengan conocimiento de -- cuando pueden acudir a él, y los segundos tengan presente que éste - organismo no supe ninguna función ya existente, por lo que resulta necesario emprender la restructuración de las instituciones ya exis- tentes en nuestro país, ya que Ombudsman y éstas se complementan en la lucha por el respeto irrestricto de los Derechos Humanos, sobre - todo en el problema más agudo de ésta empresa que es el relativo a - las clases desprotegidas de nuestra sociedad.

Espero cumplir con el cometido de éste trabajo el cual realizo con mucho empeño y con todo el interés de que sea de alguna utilidad.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL OMBUDSMAN

1.- EL OMBUDSMAN SUECO

Para comprender como surge la institución en estudio es menester, hacer referencia a dos figuras jurídicas que constituyen su base de nacimiento, y cuya explicación nos hará comprender mejor lo que es el Ombudsman.

El Ombudsman tiene como precedente la oficina del Canciller de Justicia creada en el año de 1713, pero aun antes de ese año, tanto en Suecia como en Finlandia, a finales del siglo XVI, existió el llamado Preboste de la corona que vigilaba a los fiscales públicos y actuaba a nombre del Rey, como el fiscal principal. (1)

La función más importante de la oficina del Canciller de Justicia, explica Stem Rudholm, quien desempeñó el cargo en Suecia, inicialmente llamado procurador supremo (Högste Ombudsmannen), consistía en ejercer una vigilancia general para asegurar que se cumpliera con las leyes y reglamentos, y que los servidores públicos efectuaran sus tareas debidamente. Particularmente en asuntos graves como los de traición, y el propio procurador supremo debía hacerse cargo del caso ante los tribunales (2), infiero como parte acusadora, ya que en la actualidad el Ombudsman clásico lleva a cabo ese rol.

(1) Rowat, Donald C., El Ombudsman El defensor del ciudadano, traducción de Eduardo L. Suárez, prólogo de Daniel Escalante. México, 1973.

(2) Ibidem

Por una orden de la cancillería en el año de 1719, se cambió el nombre de la oficina al actual Canciller de Justicia (Justitie Kansler, que en Suecia se conoce generalmente como el JK).

Con la expedición de la Constitución de 1720, Suecia inició un lapso de 53 años, conocido como el período de la libertad, por este ordenamiento se otorgó la supremacía al parlamento (Riksdag) por encima del Rey y su Consejo, de esta forma a partir de 1766 hasta 1772, la designación del Canciller de Justicia estuvo a cargo por los cuerpos representativos entonces existentes, o sea los cuatro Estados. (3)

Durante este periodo, de 1766 a 1772, se puede considerar la oficina del Canciller de Justicia como la antecesora del Ombudsman, fundada en 1809 por la Constitución de ese país como un representante del -- parlamento, es decir de los cuatro Estados.

Sin embargo en 1772, a consecuencia del Golpe de Estado, encabezado por Gustavo III y que le dió el poder político, inicia la Epoca Gustaviana y el Justitie Kansler volvió a ser un funcionario de confianza del Rey y del Consejo, sirvió como consejero y adquirió una - posición semejante a la de un ministro de justicia.

El 6 de Junio de 1809, surge la Constitución de Suecia, en la - que aparece la institución del Ombudsman, al tenor de su Artículo 96 que expresa:

"El Parlamento debe en cada Sesión Ordinaria designar un juris-consulto de probada ciencia y de especial integridad en calidad de - mandatario (Justite Ombudsman) del parlamento (Riksdag) encargado se

(3) Venegas Alvarez, Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman
¿Una institución enconiable?
México, U.N.A.M. 1988.

gún las instrucciones que éste le dara, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor ó cualquier motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el código de procedimientos prescribe para los acusadores públicos". (4)

A partir de esta Constitución el control de las oficinas y de los funcionarios es ejercido por dos instituciones separadas: el JK a nombre del Rey y del Consejo y el JO (Ombudsman) a nombre de los Estados (más tarde a nombre del Riksdag, o parlamento, que en 1866 sustituyó a los cuatro Estados).

Alfre Bexelius, quien fuera Ombudsman en asuntos civiles en Suecia explica, cuando se adoptó la nueva Constitución en 1809. En esta Constitución, que en cierta medida recibió la influencia de las teorías de Montesquieu, se dividieron las atribuciones del Estado entre el Rey y su Consejo, el parlamento y los tribunales para balancear las amplias facultades concedidas al Rey y a su Consejo, se otorgaron al parlamento medios muy extensos para controlar las actividades gubernamentales. Uno de ellos fue la facultad de nombrar un Ombudsman para asegurar que las autoridades administrativas y los tribunales se adherieran a lo dispuesto por las leyes. (5)

A partir de 1968, dice Gil Robles y Gil Delgado Alvaro, podemos hablar de una nueva etapa en la vida del ombudsman, ya que la creciente importancia y actividades de la institución para asuntos civiles-ad

(4) Constitución de Suecia, Información Sobre Suecia. Suenka Institutet. Suecia 1983.

(5) Rowat, Donald C., El Ombudsman, citado en la página 3.

ministrativos en relación con el encargado de cuestiones militares, en esta segunda postguerra determinó la reorganización de la institución por la ley del 29 de Diciembre de 1967, según la cual ⁽⁶⁾suprimió el comisionado militar, materia que se incorporó a las demás cuestiones encomendadas a tres Ombudsman, auxiliados por dos asistentes, todos los cuales deben distribuirse internamente los asuntos que correspondan a la institución.

Una última etapa en la evolución de los comisionados parlamentarios Suecos se inició en la primavera de 1976, en cuanto entraron en vigor las reformas a la citada ley de 1967, de acuerdo con las recomendaciones presentadas en 1975 por una comisión especial del parlamento; modificaciones que se contraen a la reorganización de la estructura de la institución y solo en forma secundaria respecto a sus atribuciones; suprimiéndose los asistentes, pero estableciendo cuatro Ombudsman, uno de los cuales actúa como presidente con la función de coordinar las actividades de los otros tres y dirigir las labores administrativas de la institución.

Finalmente debemos señalar que en Suecia existen dos funcionarios y un representante de las organizaciones de la prensa que reciben también el nombre de Ombudsman por la similitud de sus facultades con las que poseen los auténticos comisionados parlamentarios, en la inteligencia de que los primeros quedan comprendidos dentro de la categoría de Executive Ombudsman, que se examinará en capítulos siguientes:

Nos referimos en primer lugar al llamado Ombudsman para la libertad económica o de comercio, que inició sus actividades a partir de --

(6) Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro. El Control Parlamentario de la Administración. (El Ombudsman), 2a. Edición, Madrid. Instituto Nacional de la Administración Pública. 1981.

1954 con el propósito de tutelar los lineamientos de la economía de empresa, vigilando las actividades monopolistas y las prácticas desleales; en cuanto al Ombudsman de los consumidores, éste surgió en el año de 1971, con el objeto de tutelar a los débiles en el consumo. Ambos funcionarios son designados por el Rey en Consejo de Ministros.

Finalmente el llamado Ombudsman de la prensa, es nombrado libremente por las organizaciones periodísticas a partir de 1959, pero en su actividad es libre e independiente de las mismas, por lo que carece de carácter oficial, y sus actividades están dirigidas a vigilar las reglas de la moralidad profesional y la no intrusión en la vida privada de las personas por parte de las publicaciones periódicas.⁽⁷⁾

(7) Fix-Zamudio Héctor, Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios -- Comparativos. Comisión Nacional de Derechos Humanos México, D. F. 1991.

II.- LA IMPLANTACION DE ESTA INSTITUCION EN EL MUNDO

La figura del Ombudsman, palabra Sueca que significa representante, empezó a divulgarse en la primera postguerra en los restantes países escandinavos, después de haber permanecido en forma obscura en la legislación Sueca a partir de 1809, y al terminar la Segunda Guerra Mundial, se advierte su influencia en los más diversos ordenamientos, de una manera crecientemente acelerada, a tal grado que se le ha podido calificar sin exageración como "Institución Universal".

El país escandinavo que sucede a Suecia en la implantación de esta institución, lo es Finlandia, quien al obtener su independencia de Rusia en el año de 1919, la Constitución de ese mismo año introdujo -- en su Artículo 49 un Ombudsman conformado de acuerdo con el modelo Sueco Justitie Ombudsman, cuyas actividades fueron reguladas por la ley -
(8)
reglamentaria del 10 de enero de 1920.

La península escandinava no fue más allá del establecimiento de - Ombudsman en Suecia y Finlandia, hasta que una vez fenecida la Segunda Conflagración Mundial, surge en el año de 1952 el Ombudsman Noruego para las fuerzas armadas; tal iniciativa tomó como modelo básico el ---- Ombudsman militar Sueco.

Con motivo de la reforma de 1953 a la Constitución de Dinamarca, se introdujo en su Artículo 55 la figura del comisionado parlamentario reglamentado en la ley del 11 de Septiembre de 1954, reformada en ---- 1959 y 1961, en la cual se estableció al Ombudsman de Folketing, si---

(8) Fix-Tamudio, Héctor, Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, D. F. 1991.

guiendo en grandes líneas al modelo Sueco y al precedente Finlandés.

El Ombudsman Danés, introduce una modalidad, ya que apartándose del modelo Sueco, este si posee una amplia competencia, en cuanto a su facultad de conocer de los actos de los ministros de Estado, con independencia de la responsabilidad política de los citados funcionarios ante el parlamento, y además su competencia se extiende a la fiscalización de ciertas instituciones que no son propiamente estatales, pero que guardan estrechas relaciones con la administración, como ocurre -- con algunos de los actos de los miembros del clero, de los organismos descentralizados e inclusive a partir de 1962, también de las autoridades de carácter local.

Asimismo se advierte otro aspecto peculiar del citado Ombudsman y es que este no puede conocer de las resoluciones de los organismos jurisdiccionales, contrariamente a lo que ocurre en Suecia y Finlandia.

En Noruega se establecieron dos comisarios parlamentarios con diversa competencia, el primero para asuntos militares de acuerdo con la ley del 21 de Abril de 1952. Aún cuando ambos funcionarios se configuraron tomando como ejemplo las respectivas instituciones de Suecia y Dinamarca, podemos señalar algunos asuntos peculiares.

Quizá la modalidad más importante que presenta la institución en este país, la es en lo referente a su competencia para apreciar los actos discrecionales, que está limitada a las infracciones evidentes de la razonabilidad administrativa, variante sobre la cual se profundizará en temas posteriores, ya que lo que se pretende en este capítulo es

(9) Vergas Álvarez, Sonia. Citada en la página 4

solo enunciarla, y con este criterio se desarrollará este apartado en virtud de que solo se aludirá a la implantación del Ombudsman en --- otras partes del mundo que crearon modificaciones tratando de adaptar la a su sistema político y jurídico, y una vez desarrolladas en el te ma siguiente ponderarlas frente a nuestro sistema para establecer cua les convienen ser tomadas en cuenta, ya que para depurar y perfeccionar una institución máxime cuando es importada siempre es conveniente tomar en cuenta la cultura y las experiencias universales.

El primero de los países de la Commonwealth, y por tanto perteneciente a la gran familia angloamericana o del Common Law que estableció un comisionado parlamentario, fue Nueva Zelanda, cuya institu--- ción ha tenido una influencia considerable en otros países de la comu nidad británica.

La introducción del Ombudsman en la Gran Bretaña, se debió a la ley denominada Parliamentary Commissioner for Administration Act, -- que entró en vigor el primero de Abril de 1967, para Inglaterra, Gales y Escocia. (10)

En Europa Continental, la primera instauración de un Ombudsman - fue efectuada en la República Federal Alemana, en 1957, con el establecimiento de un Ombudsman militar, el cual aunque es un órgano subordinado al parlamento, no realiza funciones de mera ejecución; inició sus actividades hasta 1959.

En fecha más reciente, es decir en 1974, en este mismo país se - estableció un comisionado parlamentario dependiente de la legislatura

(10) Gil Robles y Gil Delgado Alvaro, Citado en la página 6

de la Entidad Federativa de Renania-Palatinado, con la función de la tutela de los derechos de los ciudadanos habitantes de la propia entidad.⁽¹¹⁾

Uno de los Ombudsman de mayor transcendencia en el desarrollo de la institución en los ordenamientos continentales europeos es el introducido en Francia con el nombre de Médiateur, por la ley número -- 73-6, del 3 de Junio de 1973, reformada por ley del 24 de Diciembre de 1976, institución que en un principio fue recibida con escepticismo e inclusive con hostilidad por la doctrina nacional y extranjera -- por considerarla superflua, en virtud de la existencia de la justicia administrativa desempeñada en forma brillante por el Consejo de Estado.

Nicole Questiaux, nos indica que la opinión pública francesa considera generalmente como exitosa la forma en que el sistema francés -- de tribunales administrativos han tratado de proteger al ciudadano -- ordinario contra la arbitrariedad, es decir las funciones esenciales de la oficina nórdica las asumen los tribunales administrativos, si -- la misma se instituyera en este país, necesariamente competiría con -- ellos. Pero aún si no sucediera así, la organización constitucional, judicial y administrativa de Francia no deja lugar para un Ombudsman.⁽¹²⁾

A esta crítica surge la réplica que la labor de los tribunales -- no es la misma que la del Ombudsman. Este depende de sus críticas y de la publicidad, antes que de la revocación de las decisiones, y es un agente del parlamento no del ejecutivo. Además los tribunales ad--

(11) Venegas, Alvarez Sonia. Citada en página 4

(12) M^{re}M. Nicole Questiaux. Como Satisfacen la Necesidad los Tribunales Administrativos, en la obra de Rowat, cita nota 1.

ministrativos sufren aunque en menor medida, de las mismas deficiencias que los tribunales ordinarios en cuanto pueden ser lentos, costosos, engorrosos, complejos, atemorizantes para el ciudadano medio, y limitados en su capacidad de revisión de los méritos de las decisiones.

Y en la práctica se ha demostrado que la institución en estudio es una figura adicional, separada que satisface una necesidad diferente, y que es compatible por los grandes resultados que ha tenido aun en los sistemas con tribunales administrativos.

La trascendencia del Médiateur del derecho francés, radica a mi entender en tres aspectos peculiares, primero pertenece formalmente al ámbito del ejecutivo, segundo no recibe directamente las reclamaciones de los afectados, sino que las mismas deben ser presentadas a un diputado o a un senador, para que este las transmita al Médiateur.

El último aspecto peculiar lo es que la institución no se encuentra establecida a nivel constitucional, sino por una ley secundaria.

En Italia se han presentado diversos proyectos, para establecer una institución similar a la escandinava, pero con el nombre de Difensore Cívico. Pero según Gil Robles y Gil Delgado Alvaro, solo se han aprobado para las regiones de Toscana y de Liguria por leyes del 21 de Enero y 6 de Junio de 1974, con disposiciones similares. ⁽¹³⁾

En Canadá a la fecha, ocho de las diez provincias canadienses -

(13) Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro. Citado en la página 6

han establecido comisionados parlamentarios, en la mayoría de ellas, inclusive con el nombre de Ombudsman, en la inteligencia de que los ordenamientos New Brunswick y Alberta fueron los primeros en introducir la institución en el año de 1967, les siguió Quebec al crear el protector que cito en el año de 1968; en 1969 Nova Scotia y Manitoba; Ontario en 1975, y finalmente en Julio de 1975 en la provincia de New Foundland se designó a un Ombudsman, de acuerdo con la ley -- que se aprobó desde 1970; en tal virtud sólo carecen de comisionados las entidades de British Colombia y Prince Edward Island. (14)

En los Estados Unidos, las entidades locales que introdujeron la institución de acuerdo con el modelo escandinavo, fueron Hawai en 1967; Nebraska en 1969; Iowa en 1972; New Jersey en 1974 y Alaska en 1975. Pero además de los anteriores, han proliferado funcionarios con el nombre de Ombudsman, o bien de oficinas de quejas o de protección de los ciudadanos, pero que carecen del carácter de comisionado parlamentario, ya que son designados por el gobernador respectivo y están vinculados a la administración, e inclusive en algunos estados es el vicegobernador quien asume ésta función, de manera que en estos casos podemos hablar del Executive Ombudsman, siguiendo el modelo Francés. (15)

El cargo Ombudsman en Portugal fue intitulado promotor de justicia y se previó en su Constitución de Abril de 1976.

La Constitución Española de 1978, en su Artículo 54 creó la figura del defensor del pueblo (Ombudsman), el cual es designado por las Cortes Generales (Poder Legislativo), para la defensa de los par

(14) Fix-Zamudio, Héctor. Citado en la página 7

(15) Venegas Álvarez, Sonia. Citada en la página 4

ticulares y para supervisar la actividad administrativa.

En los países en vía de desarrollo, desde la década de los sesentas, se han ido estableciendo también paulatinamente Ombudsman ó figuras jurídicas semejantes, pero éstas se han avocado concretamente a defensa de los derechos humanos, donde sus violaciones son la regla general a contrario senso de lo que ocurre en las democracias liberales avanzadas donde su transgresión son la excepción.

Cabe hacer la observación de que a la fecha la figura se ha establecido en casi todos los países del orbe, toda vez que a partir de los sesentas, es decir después de la Segunda Conflagración Mundial, surge un afán por esta figura, a tal grado que se ha calificado al fenómeno como una Ombudsmania, lo que reitero le da el carácter de Institución Universal.

En el ámbito supranacional y comunitario también se observa la tendencia hacia la creación de organismos similares al Ombudsman, -- por ejemplo las atribuciones que se otorgan al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por el protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas del 16 de Diciembre de 1966, para recibir las reclamaciones de las personas físicas que se encuentren bajo la jurisdicción de los estados signatarios.

Por otra parte existe la posibilidad de la creación de un Ombudsman europeo, Fix-Zamudio, expresa que se advierte la tendencia regional, si se toman en cuenta las recomendaciones aprobadas el 29 de Noviembre de 1974 por la Comisión Jurídica del Consejo de Europa, con -

motivo de la reunión efectuada en París del 18 al 24 de Abril del ci
tado año de 1974, de todos los Ombudsmen y comisionados parlamenta--
rios de los Estados miembros del referido Consejo, conjuntamente con
(16)
expertos y observadores.

(16) Fix-Zamudio, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios
Comparativos. Citado en la página 7

III.- BREVE RESEÑA DE SU SURGIMIENTO EN MEXICO

Proporcionados en forma breve éstos datos históricos del nacimiento y propagación del Ombudsman en el mundo, habrá que enlazarlos con los nuestros, no como un antecedente directo de dicha institución y sin creer que el Ombudsman sea el precedente de las figuras a que se hará alusión, por que cuando éstas son concebidas la institución Sueca aun se encontraba en tinieblas, y por ende creo - en México aun no se conocía, pero es indudable que las similitudes que se tocan tienen como fundamento el respeto irrestricto de la jerarquía y la dignidad de la persona humana, que son la base de toda institución por que creo los derechos del hombre están inmersos en la raíz de todos los problemas capitales de nuestro tiempo.

El Dr. Juventino V. Castro, nos dice que no es posible ignorar que en la época de la Nueva España surge el régimen de la llamada - Encomienda, que partiendo de las denuncias sobre el mal trato que recibía la población indígena de parte de los españoles, pretendió supuestamente resolver ese abuso creando una institución aparentemente muy noble y protectora que finalmente desembocó en una violación mayor, pero es de hacerse notar la creación de una institución jurídica protectora de desamparados marginados que indica un espíritu humanista de defensa. (17)

Sobre el comentario cabe recordar el funcionamiento de ésta -- institución, que indudablemente tiene como objetivo primordial, el respecto a la dignidad humana de la clase desvalida que en la época era población indígena, mediante ella el soberano español otorgaba a los conquistadores (encomenderos) en encomienda a los indígenas -

(17) Castro, Juventino V., "El Ombudsman escandinavo y el sistema constitucional Mexicano", en su libro Ensayos constitucionales. México. Textos Universitarios 1977.

a fin de capacitarlos e instruirlos en el idioma español. Por contra el encomendado pagaba un tributo, al igual que el desarrollo de trabajo que le ordenaba el encomendero.

La encomienda era por herencia, sin embargo desde su inicio fue distorsionada y sirvió para sustraer las tierras a los indígenas. Además de corromperlos en sus costumbres, como en la celebración del matrimonio de las niñas para cobrar tributos a los indios solteros - vender a los encomendados como esclavos, cobro de una renta anual a favor del encomendero y otros latrocinios. (18)

Ya en el México independiente, y en virtud de perdurar las injusticias que trajo la conquista, Ponciano Arriaga inicia ante el -- Congreso de Estado Libre de San Luis Potosí, en fecha 9 de Febrero - de 1847 la Procuraduría de los pobres, que según el Artículo 2 tendría como objetivo ocuparse exclusivamente en la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquellos se cometiere, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del estado, --- bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cual---
(19)
quier otro funcionario o agente público.

De aquí que las procuradurías de pobres tuviera como principal objetivo utilizando términos de Ponciano Arriaga, la tutela de esa - clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada a si misma, esa cla se que está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase más nu-

(18) Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Colección Textos Jurídicos Universitarios México 1987.

(19) Proyecto para el Establecimiento de una Procuraduría de los pobres en San -- Luis Potosí, Arriaga Ponciano, Visible en la Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos. 1991/2. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

merosa, es nuestro pueblo, es nuestra sociedad misma; se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esa clase recae por lo común, no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también y esto es lo más terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades y de muchos agentes públicos.

Cabe resaltar que la institución que se comenta posee grandes semejanzas con el Ombudsman Sueco, pero no creó reitero que haya tenido como antecedente a ésta última, si no más bien una vivencia paralela, en pro de la defensa de los derechos humanos, cuya parte medular, la es las clases más desvalidas.

Hasta donde se tiene noticia esta figura jurídica habría de surtir sus efectos protectores de derechos individuales aunque no lograría cabalmente sus propósitos, y asimismo no fue aplicada mayormente ni trascendió a otras legislaciones del país.

La siguiente referencia en el recorrido histórico que se intenta, tendría que ser forzosamente al párrafo segundo del Artículo 97 de la Constitución, en donde muchos autores han creído encontrar un verdadero Ombudsman judicial, cuando se dispone que la Suprema Corte de Justicia puede nombrar comisionados especiales para averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, - cuando así lo juzgue conveniente ó lo pidiere el Ejecutivo Federal, - El Congreso de la Unión o el gobernador del algún Estado.

Se considera que ahí podríamos encontrar un paralelo de disposi

ción similar a la Constitución escandinava desde el momento en que - el Poder Judicial Federal actúa a través de un comisionado que nombra, para investigar graves irregularidades de oficio o a petición - de parte sin que se le otorguen facultades ejecutivas y finalmente - para poner en conocimiento de las autoridades competentes todo lo in - vestigado.

Finalmente se ha creído encontrar similitudes en numerosos cue - pos o instituciones, o francamente se ha confesado que se pretenden - crear Ombudsman como podrían ser, la Procuraduría Federal del Consu - midor, la Secretaría de la Controloría General de la Federación. En la Procuraduría General de la República, respecto a la recepción y - manejo de quejas que no constituyan delitos del orden federal y de - Orientación al Público.

La creación en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Supervisión General de Servicios a la Comunidad, pero creo que todas las instituciones mencionadas anteriormente, si bien - es cierto poseen analogías con la figura Sueca, también lo es que no encontramos en ellas sus características esenciales.

La implementación de figuras que poseen los caracteres esencia - les del Ombudsman Sueco, hasta antes del año de 1990, en que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solo había sido posible a - nivel local; primeramente en el municipio de Colima (1983), con la - creación del Procurador de Vecinos, su misión consiste en recibir e - investigar las reclamaciones y propuestas del pueblo frente a las au - toridades administrativas municipales.⁽²⁰⁾

(20) Fix-Zamudio, Héctor. "La Justicia Municipal en México", La Reforma Municipal en la Constitución. México, Porrúa, 1986.

El 26 de Septiembre de 1986, surge en el estado de Oaxaca, la - Procuraduría de la Defensa del Indígena, su creación es un esfuerzo legislativo para la defensa de los indígenas, en un estado conformado por más de un millón y medio de personas pertenecientes a distintos pueblos indígenas, es una institución dependiente del Ejecutivo del Estado. (21)

Por decreto publicado el 29 de Abril de 1987, en el periódico - oficial del estado de Guerrero, se crea la Procuraduría Social de La Montaña, cuyo objetivo primordial lo es impulsar el crecimiento integral de la población indígena de esa entidad.

Asimismo ejerce una tutela en lo referente a su protección jurídica y capacidad de plena producción, con esta institución los municipios densamente poblados por indígenas, así como también ahí donde estos últimos reclamen su ayuda, el mandato de la Procuraduría So- cial de La Montaña, le permitirá encontrar una instancia segura y especializada. (22)

El 28 de Agosto de 1988, surge en el estado de Aguascalientes, - la Procuraduría de Protección Ciudadana; Esta institución se enmarca en las instancias mediadoras entre el estado y la sociedad civil. (23)

Restan por mencionar tres instituciones que han pretendido to- mar como modelo la institución Sueca en estudio, con algunos cambios tratando de adaptarlas a nuestro sistema jurídico-político, y son -- las que desde mi particular opinión han tenido más logros en su- cometido, así como más trascendencia en nuestro sistema, y por ende-

(21) Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 26 de Septiembre de 1986.

(22) 1789-1989, Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Edición Comemorativa. Secretaría de Gobernación.

(23) Gobierno del Estado de Aguascalientes, Ley de Responsabilidades de Servido- res Públicos del Estado de Aguascalientes, Comisión Editorial de Aguascalien- tes, 1988.

en este espacio solo serán enunciadas para en el último capítulo de éste trabajo, realizar un análisis más minucioso de ellas y proponer algunas modificaciones a su estructura y funcionamiento, ya que creo aun se encuentran en etapa embrionaria y son por tanto todavía perfectibles.

Las instituciones a que me refiero son: en Agosto de 1985, la Defensoría de los Derechos Universitarios, en la U.N.A.M., por manual publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 17 de Julio de 1989, surge la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, por manual publicado el 17 de Julio de 1989, en el Diario Oficial de la Federación, ⁽²⁴⁾ y por último la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada por decreto del día 5 de Julio de 1990 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. ⁽²⁵⁾

(24) Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Citada en la página 20.

(25) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Gaceta México, D. F., 1º de Agosto de 1990, 90/0.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO DOCTRINARIO

I.- CONCEPTO

En el presente apartado, trataremos de desarrollar las diversas definiciones que acerca de la institución Sueca se han elaborado, es to con dos objetivos. El primero obtener un conocimiento del Ombuds man y el segundo con el propósito de extraer de ellas las caracterís ticas esenciales y en el transcurso de este capítulo ir explicando - cada una de ellas.

La palabra "Ombud", nos dice el Ombudsman para asuntos civiles de Suecia, Alfred Bexelius, se refiere a una persona que actúa como vocero ó representante de otra. En su posición supervisora de Justi cia Ombudsman-Jo- es un representante del parlamento y, por lo mismo (26) de los ciudadanos.

Donald C. Rowat, define esta figura como un funcionario indep endiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la constitución que vigi la a la administración pública, se ocupa de quejas específicas del - público, contra las injusticias y los errores administrativos y tie- ne el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las accio-

(26) Rowat C. Donald. El Ombudsman El Defensor del Ciudadano
Fondo de Cultura Económica
México 1986.

(27)

nes administrativas, pero no el de revocarlas.

El Ombudsman es un funcionario, con jurisdicción nacional o regional general o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares a mutu-propio, que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonablemente oportuna. Justa, humana, nos dice Carrillo Flores, Antonio. (28)

Asimismo tenemos la definición proporcionada por la International Bar Association (IBA):

El Ombudsman es un cargo previsto en la Constitución o por acción de la legislatura o parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración pública o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes. (29)

Por último no podemos pasar por alto la definición que nos proporciona el Dr. Héctor Fix-Zamudio, autoridad mundial en el tema, -- él nos dice:

Ombudsman es uno o varios funcionarios designados por el órgano

(27) Ibidem.

(28) Carrillo Flores, Antonio. La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos. México. Porrúa 1981.

(29) Venegas Alvarez, Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una Institución Encomiable?. U.N.A.M. 1988.

parlamentario, por el ejecutivo o por ambos con el auxilio del personal técnico que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino también por injusticias, irracionalidad ó retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de ésta investigación pueden proponer sin efectos obligatorios las soluciones que estimen más adecuadas para evitar ó subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales a los más altos órganos de gobierno, del órgano legislativo o a ambos con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos. (30)

El que esto escribe después de analizar los anteriores conceptos definiría a la institución, pretendiendo que ésta fuera lo más general posible y no atendiendo solo a un lugar donde se ha implantado como creo lo hacen las anteriores definiciones, como un representante del pueblo, nombrado por el Poder Legislativo o el Ejecutivo ante la administración pública, no dispone de facultades para anular actos de administración, ni para dictar otros en su lugar, tampoco pertenece a la vía de los recursos, recibe quejas, las investiga y si encuentra que son fundadas, procura sin poderes coactivos, que el administrador corrija la situación, a través de una recomendación basada en el poder moral de su titular y en los efectos positivos ejercidos a través de la prensa.

(30) Fix Zamudio, Héctor. "Ombudsman"
Diccionario Jurídico Mexicano
México, U.N.A.M. 1934. VI.

Quisiera terminar este apartado con el comentario de que el -- Ombudsman, tampoco viene a sustituir a los abogados, sino que convergen en una relación de convivencia, ya que ambos son del mismo género, pertenecen a la especie de aquellos entrenados en defender los derechos de otros. Sentirse vocacionados por la justicia y clamar y reclamar por ella con todos los medios a sus alcances.

II.- NATURALEZA JURIDICA

Sería difícil clasificar al Ombudsman como órgano legislativo, judicial o administrativo, a decir verdad creo se trata de una institución sui-generis de carácter polifacético.

El Ombudsman es un representante del pueblo, una especie de --- abogado popular, que si bien es cierto en algunos países es nombrado por el parlamento y en otros por el ejecutivo, también lo es que funcionalmente y en cuanto a sus decisiones y recomendaciones no depende de ellos, posee completa libertad, de igual forma no lo podríamos citar como una parte del poder público en virtud de que carece de poder coercitivo y defiende los derechos del individuo que considera ha sido víctima de un acto injusto de la administración pública, solo con la fuerza moral que tiene y con la ayuda que ejerce la opinión pública por la publicidad que da a sus recomendaciones.

Es decir resumiendo lo anterior, podemos concluir que orgánicamente pertenece a cualquiera de los poderes mencionados, pero funcionalmente es independiente, con características muy propias y distintas al de esos órganos. Amén de que carece de poder coercitivo y de facultades de revocación.

III.- CARACTERISTICAS

Esencialmente el Ombudsman sigue en todos los países procedimientos similares en el desempeño de sus funciones.

De éstas similitudes podemos obtener las peculiaridades que distinguen al Ombudsman y que son:

- A) Orgánicamente pertenece al Poder Ejecutivo o al Legislativo.
- B) Posee independencia funcional
- C) Se ocupa de corregir los yerros e injusticias de la Administración Pública.
- D) Acceso directo de la ciudadanía al Órgano en forma rápida y sencilla.
- E) Procedimiento sencillo, flexible, breve e informal.
- F) Poder de investigación
- G) Carencia de potestad coercitiva de sus resoluciones
- H) Su titular ha de ser siempre una persona sin filiación política.
- I) Publicidad de su actividad

A continuación pasaremos a desarrollar cada uno de estos caracteres, no sin antes mencionar que para algunos autores es innalienable a esta figura para su buen comportamiento y efectividad, que conste en la Constitución, con lo cual coincide sobre todo lo necesario en algunos sistemas jurídico-políticos principalmente en los países en vías de desarrollo, pero éste tema lo trataremos en un inciso posterior de éste capítulo.

- A) Orgánicamente pertenece al Poder Ejecutivo ó al Legislativo

Alfred Bexelius, nos dice que la Constitución Sueca de 1809, -- recibió la influencia de las teorías de Montesquiu, y por lo tanto --

se dividieron las atribuciones entre el Rey y su Consejo, el parlamento y los tribunales. Para balancear las amplias facultades concedidas al Rey y a su Consejo, se otorgaron al parlamento medios muy extensos para controlar las actividades gubernamentales. Uno de ellos fue la facultad de nombrar un Ombudsman para asegurarse de que las autoridades administrativas y los tribunales se adhirieran a lo dispuesto por las leyes. (31)

El Ombudsman en su origen surge como un representante del parlamento y por tanto del pueblo, es decir la figura clásica, permitáseme ésta expresión, surge como un Ombudsman parlamentario.

Este arquetipo es el que han seguido la mayor parte de los países, principalmente en los países escandinavos, sin embargo se han introducido al de este sistema original, algunos funcionarios con atribuciones similares, pero designados por el organismo ejecutivo, como ocurre en Suecia con los llamados Ombudsman para los consumidores y para la libertad económica (Ver supra punto II del capítulo primero), así como el Ombudsman Noruego para la protección de los consumidores. Sin olvidar al importante Médiateur francés, que también es designado por el ejecutivo. (32)

Pero en estricto sentido, esta figura de Executive Ombudsman ha florecido vigorosamente en los Estados Unidos como instrumento jurídico paralelo al arquetipo clásico del comisionado parlamentario - debido a un conjunto de factores, entre ellos las circunstancias de que el ordenamiento Constitucional Norteamericano Federal, tiene el-

(31) Rowat, C. Donald. El Ombudsman el Defensor del Ciudadano. Fondo de Cultura Económica. Traducc. 1986.

(32) Fix Zamudio, Héctor. Protección Jurídica de Los Derechos Humanos, Estudios Comparativos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1991/5.

carácter presidencialista, pero también en virtud de que resulta más sencillo establecer este tipo de funcionarios, debido a que requieren de menores formalidades jurídicas, es decir no es necesario apoyarse forzosamente en una ley específica y además no plantean complicados problemas políticos. (33)

Pero no debe olvidarse que en los propios Estados Unidos, también se han implantado comisionados parlamentarios en varias de las Entidades Federativas, lo que significa que simultáneamente se están ensayando ambos instrumentos jurídicos para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los gobernados, sin que pueda señalarse en la situación actual cual de ellos tendrá predominio en el futuro.

Stanley V. Anderson, considera al comparar ambos modelos que el Ombudsman nombrado por el ejecutivo, no debe considerarse como una corrupción o distorsión del primero, sino más bien una variación del mismo, con el que puede combinarse, ya que cada uno de los dos sistemas de Ombudsman poseen ventajas e inconvenientes, pero ambos pueden constituir instrumentos eficaces. (34)

Considero básico el hecho de que la institución en estudio dependa orgánicamente del poder público, ya legislativo o ejecutivo, en virtud de que sin esta peculiaridad carecería de eficacia, por la falta de presupuesto lo que es indispensable para llevar a cabo la magna obra a él encomendada, amén de que esta situación le dé mayor aceptación pública por parte de la administración pública, in

(33) Ibidem. Supra Cita 32.

(34) Gaceta. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 91/10.

dispensable cuando se carece de poder coactivo.

B) Posee independencia funcional.

Sonia Venegas, considera que la característica más importante del Ombudsman es precisamente su independencia, lo cual se reflejará indudablemente en la eficacia de sus resultados. Esta figura debe ser independiente en primer término, de cualesquiera de los poderes estatales, ⁽³⁵⁾ ya ejecutivo, ya judicial e inclusive del legislativo. Ciertamente los ordenamientos jurídicos que regulan a esta institución sobre todo los que han adoptado el modelo clásico, establecen como facultad legislativa o parlamentaria la de formular directrices generales para el Ombudsman, pero ello no significa que puede interferir la forma en que éste resuelve cada uno de los casos.

El principio según el cual "el parlamento no puede dar instrucciones específicas -caso por caso- al Ombudsman", se ha establecido expresamente en diversas legislaciones tales como la de Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega e Israel.

La Secretaría General de Naciones Unidas, explicando la institución del Ombudsman, expresa aunque el Ombudsman presente sus informes anuales al parlamento, esencialmente se trata de un cargo independiente. El cargo de Ombudsman está generalmente establecido en la Constitución o en virtud de un acto ante la asamblea legislativa y en la mayoría de los casos ésta llevará a cabo una revisión anual a cargo del parlamento o del poder ejecutivo, el Ombudsman disfruta-

(35) Venegas, Alvarez Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman
¿Una Institución Encomiable?
Universidad Nacional Autónoma de México. 1988.

(36)
de una independencia relativa.

En Suecia por ejemplo el Ombudsman no puede ser destituido de su cargo a menos que un comité parlamentario formule una petición en ese sentido.

En el Reino Unido, el comisionario parlamentario está también sujeto a la revisión de un comité de la Cámara de los Comunes, pero sólo puede ser destituido a petición de ambas cámaras del parlamento.
(37)

El Ombudsman es a veces responsable ante el Poder Ejecutivo, como sucede en Francia, Estados Unidos y más recientemente en México.

Todo lo anterior implica que si bien es cierto orgánicamente -- el Ombudsman depende del poder parlamentario o ejecutivo, funcionalmente es independiente, como lo expresó el primer titular de la oficina del JO, éste sólo depende de la ley. Decide por sí mismo los problemas que investiga y las acciones que seguirá, esto significa -- que no recibe ninguna instrucción acerca de los casos de que deba ocuparse.

Esta característica asegura que las decisiones del Ombudsman -- sean imparciales, se tomen sin presiones o intereses políticos y que la opinión pública tenga plena confianza en su independencia política.

Por último creó que la institución multicitada sin éste atributo probablemente parecería más una oficina de control administrativo

(36) Ibidem Supra Nota 34.

(37) Rowat C. Donald. El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano. Fondo de Cultura Económica. Trad. 1986.

que un representante del pueblo, que su gestor, que un investigador independiente y ello le restaría eficacia y apoyo popular. Desvirtuándose así la figura clásica del Ombudsman.

C) Se ocupa de corregir los yerros e injusticias de la administración pública.

Alfred Bexelius, nos dice las facultades del JO son las de vigilar la forma en que los jueces, los funcionarios del gobierno y --- otros servidores civiles observan las leyes y las de acusar a quienes actúan ilegalmente u olviden sus deberes.

Cuando se estableció en Suecia la oficina del Ombudsman se pensó que el JO debería actuar como guardián de los derechos comunes e individuales de la población. En otras palabras, debería tratar de evitar el abuso de facultades por parte de las autoridades, y en ésta forma ser un protector de la seguridad de los ciudadanos bajo las leyes. Este propósito continúa vigente como hace 150 años.

Sin embargo, en la sociedad actual esta función es desempeñada en una forma diferente. Inicialmente se concebía el papel del Ombudsman como el de un fiscal en los juicios instaurados contra jueces -- y empleados públicos. (38)

La sola existencia de un Ombudsman, independiente de la burocracia, ante quien todo mundo puede presentar sus quejas, hará que las autoridades presten más atención a su trabajo y que disminuya la tendencia hacia el abuso de facultades y las decisiones arbitrarias.

(38) Ibidem.

En este mismo orden de ideas pienso que además de tratar de corregir los yerros e injusticias del sector público, el Ombudsman --- ejerce una función preventiva contra este tipo de abusos.

El Ombudsman clásico, en su jurisdicción abarca a todos los funcionarios nacionales y municipales. Sin embargo, ciertos miembros -- del gobierno están exentos de ese control. Esta estipulación se relaciona con una disposición Constitucional en el sentido de que sólo el rey decide los asuntos del ejecutivo. Los ministros sólo son sus consejeros, por lo menos formalmente, aunque en las condiciones actuales son los ministros quienes ejercen el verdadero poder. (39)

En Dinamarca y Noruega, los ministros se encuentran bajo la vigilancia del Ombudsman, incluso en este primer país la fiscalización del Ombudsman abarca ciertas instituciones que no son propiamente estatales, pero que guardan estrechas relaciones con la administración, como ocurre con algunos actos de los miembros del clero, de los organismos descentralizados e inclusive a partir de 1962, también de las autoridades de carácter local. (40)

Cabe advertir también que la función del Ombudsman en algunos - países no abarca a los organismos jurisdiccionales, contrariamente - a lo que sucede en otros.

Creo es más sano, sobre todo para los países que aspiran a vivir en un Estado pleno de Derecho, que todas las autoridades, entendiéndose todos los integrantes de los poderes federales y locales, -

(39) Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro. El Control Parlamentario de la Administración, Citado en la página 6

(40) Fix Zardio, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1991/5.

estén bajo la jurisdicción del Ombudsman, porque créo en todas se da la falibilidad humana, las desviaciones de poder, las arbitrariedades y el despotismo y esto no implica cambiar nuestro sistema, ni desquizarlo, ni mucho menos aún convertir a éste funcionario en un super-poder, ya que éste carece de poder coercitivo de facultad para revocar las decisiones administrativas.

D) Acceso directo de la ciudadanía al Órgano en forma rápida y sencilla.

El Ombudsman es la justicia del hombre pobre, se obtiene virtualmente al costo de una estampilla de correos. Es un beneficio accesorio de gran valor para el ciudadano común y una ganancia igual para la causa general de la justicia.

La eficacia y la atractividad de esta figura radica, en su procedimiento informal, que le da un acceso rápido para el hombre común, en la mayoría de los casos el Ombudsman inicia una investigación sobre la base de una reclamación recibida en su oficina, hecha directamente por el quejoso, sin embargo puede iniciar una investigación sin que exista una reclamación, por ejemplo en Suecia el Ombudsman puede comenzar la investigación sobre la base de un artículo periodístico acerca de las ilegalidades y la mala administración. En Francia el mediador puede también iniciar una investigación sin que haya una reclamación, ya que se concede a los miembros del parlamento el derecho de pedir se investigue un asunto que preocupa. (41)

Por otra parte los Ombudsmen de Escandinavia y de Suecia, en particular son funcionarios que desarrollan una actividad extraordinaria

(41) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Gaceta 15 de Mayo de 1991. 91/10.

naría: Efectúan viajes constantes de inspección a los tribunales, -- puestos militares, prisiones, etc., además inspeccionan también a -- los representantes del Rey como consejos de gobierno del condado. Asimismo realizan visitas a las dependencias administrativas previo aviso de veinticuatro horas y, por supuesto el Ombudsman no lleva a cabo esas visitas de inspección por sí sólo, sino que se hace acompañar de funcionarios auxiliares.

El Ombudsman escandinavo también tiene el derecho de estar presente en todas las deliberaciones en que los jueces o funcionarios -- administrativos tomen sus decisiones. (42)

Esta actividad constituye otras fuentes de investigaciones y recomendaciones por parte de la institución en análisis.

Entre aquellas instituciones que se apartan, si bien no sustancialmente del arquetipo escandinavo, podemos mencionar a la británica y la francesa, cuyos comisionados no pueden recibir directamente las reclamaciones de los afectados, sino a través de los miembros -- del parlamento respectivo. (43)

En algunos otros países se limita el recurso al Ombudsman a los casos en que el denunciante ha sufrido un daño realmente imputable -- al acto o autoridad denunciados. Este requisito se exige en Guyana y Trinidad y Tobago. En Austria, sin embargo pueden recurrir al -- Volksanwattschafft, los no ciudadanos y los ciudadanos "preocupados -- por supuestos abusos en la Administración del Bond. En España, se -- exige simplemente que el denunciante tenga un interés legítimo en la

(42) Ibidem.

(43) Fix-Zarudic, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Citado en la página 7.

(44)
reclamación.

Varios países (Austria, Jamaica, Nueva Zelanda y el Reino Unido), exigen que el denunciante haya agotado previamente todos los otros posibles recursos legales antes de dirigirse al Ombudsman. Aunque en general no existe un plazo de prescripción para presentar una reclamación, con frecuencia se exige que la queja se presente durante el año siguiente a la notificación de la decisión denunciada. No obstante, algunos Ombudsmen tienen poder discrecional para examinar casos más antiguos.

(45)
Los denunciantes cuyo caso no es de la competencia del Ombudsman recibirán una comunicación de su oficina explicando que el Ombudsman no puede tomar ninguna medida respecto a su reclamación.

Las reclamaciones dirigidas al Ombudsman son generalmente confidenciales y no se puede revelar la identidad del denunciante sin su consentimiento. La mayoría de los países no revelan la identidad del denunciante, ni del funcionario contra quien se ha presentado la reclamación, sin embargo en Suecia, una vez completado un caso el expediente del Ombudsman está generalmente a disposición de la prensa para que lo inspeccione.

E) Procedimiento sencillo, flexible, breve e informal.

Una de las grandes virtudes de la idea del Ombudsman es que su sencillez, le confiere tremendo atractivo popular y siento que su éxito en los gobiernos democráticos, radica en su procedimiento sencillo, flexible, breve e informal aunado al principio de economía, lo que se llevó

- (44) Castro, Juventino U., "El Ombudsman Escandinavo y el Sistema Constitucional Mexicano" en su libro Ensayos Constitucionales. México. Textos Universitarios 1977.
(45) Padilla, Miguel M., La Institución del Comisionado Parlamentario (El Ombudsman). Buenos Aires. 1972.

a afirmar que la institución del Ombudsman es la justicia del hombre pobre que se obtiene virtualmente al costo de una estampilla de correos.

El Ombudsman constituye una magistratura de opinión, persuasión o convicción, ya que sus facultades esenciales consisten en recibir las reclamaciones de los afectados por la conducta de las autoridades administrativas, procurar una solución inmediata y de no ser posible iniciar una investigación por medio de un procedimiento sencillo, flexible y breve que culmina con una recomendación no obligatoria a fin de que se proceda a reparar la violación respectiva. (46)

El Ombudsman al recibir la queja, decide si existe razón suficiente para la investigación, esto quiere decir que tiene facultades para rechazar el caso de inmediato y a menudo lo hace cuando la mera presentación de la queja es prueba suficiente de que no hay motivos para ella. (47)

Por supuesto éstas facultades de investigación y rechazo sumarios son necesarias, de otro modo el Ombudsman no tendría tiempo suficiente para concentrarse en los casos realmente importantes o en cuestiones de principio.

El departamento y los empleados públicos están obligados a proporcionar al Ombudsman la información que pida y a entregarle los documentos necesarios. El Ombudsman puede también citar a testigos para que declaren ante un tribunal, pero no hay dato que demuestre que esto se haya llevado a cabo en algún país. Por otra parte con mucha

(46) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Gaceta 15 de Mayo 1991. 91/0.

(47) Rowat, Donald C. El Ombudsman, traducción de Eduardo L. Suárez. México Fondo de Cultura Económica. 1986.

(48) Ibidem

frecuencia entrevista personalmente al quejoso o a otras personas relacionadas con un caso.

También tiene amplias facultades para inspeccionar los edificios públicos. (49)

Así pues es importante que no se someta a los particulares a un complicado procedimiento, ya que la función primordial del cargo es ofrecer un recurso a los particulares que han sido víctimas de injurias como resultado de una acción gubernamental o administrativa. Por tal razón debe hacerse todo lo posible para que la oficina del Ombudsman sea de fácil acceso al público. (50)

F) Poder de investigación

A los Ombudsmen se le ha dotado expresamente de amplios poderes para solicitar todo tipo de información, a fin de facilitarles su labor, v. gr. la facultad de exigir la presentación de documentos y registros de todos los servidores públicos, siempre y cuando éstos se encuentren dentro de la esfera competencial de aquél. Algunos ordenamientos han ampliado éstas atribuciones para abarcar la solicitud de información de cualquier persona que el Ombudsman considere apropiada para la investigación. Hay países en los cuales los Ombudsmen están facultados para inspeccionar archivos y locales ocupados por autoridades sujetas a su competencia, con el fin de obtener la información necesaria.

El suministro de información al Ombudsman por parte de las autoridades y subalternos, queda condicionada en algunos casos, por la -

(49) Venegas Álvarez, Sonia. Origen y Desarrollo del Ombudsman. ¿Una Institución Enconiable?. México, U.N.A.M. 1988.

(50) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Gaceta Ciudad de México. 15 de Mayo de 1991. 91/10.

obligación de guardar secreto. En asuntos relativos a la defensa nacional, seguridad del país, política internacional. (51)

El Ombudsman tiene amplia libertad para escoger el procedimiento que considere más apropiado en cada caso particular. Sin embargo en Noruega, hay dos reglas importantes que gobiernan su procedimiento. Si decide investigar una queja, ordinariamente debe presentarla a la dependencia o servidor público involucrado. La única excepción a ésta regla se hace cuando tal procedimiento claramente evitaría el esclarecimiento del caso. Otra regla básica es que el Ombudsman debe informar al quejoso del resultado de la investigación. (52)

En el país citado el Ombudsman, si necesita información de quienes no estén dispuestos a darla voluntariamente, puede ordenar que los tribunales exijan esa información. Una disposición sustancialmente igual a ésta existe en Dinamarca y en Suecia. (53)

Generalmente el arquetipo escandinavo, confiere facultades al Ombudsman, para realizar visitas sin previa queja a los funcionarios públicos, labor bastante positiva, por lo que se refiere a las presiones, ya que siento esto resultaría bueno para mejorar el tratamiento que ahí se imparte. Un problema que se observa en el poder de investigación del Ombudsman, es el referente a la solicitud de información de cualquier persona, por que ¿Qué pasa en el caso de la negativa de éstas?

Este aspecto nos es de gran utilidad para distinguir el Ombuds-

(51) Venegas, Alvarez Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman

¿Una Institución Enconiable?. Citada en la página 4

(52) Castro, Juventino V., "El Ombudsman Escandinavo y el Sistema Constitucional Mexicano", en su libro Ensayos Constitucionales. México. Textos Universitarios 1977.

(53) Rowat, Donald C. El Ombudsman

Traducción de Eduardo L. Suárez. Citado en la página 3

man de otras figuras jurídicas afines que también tutelan los legítimos intereses y derechos de los particulares, como son los tribunales administrativos y jurisdiccionales, así como los denominados recursos administrativos.

Creo que una interrogante que surge en este apartado, lo es el de determinar ¿qué ocurre ante la negativa de las autoridades de dar cumplimiento a las recomendaciones del Ombudsman?

Sten Rodholm, nos explica que a su surgimiento el JO se limitaba casi exclusivamente a ordenar el enjuiciamiento ante los tribunales. Pero pronto se desarrolló una práctica completamente fuera de los reglamentos que rigen la actividad del JO, para sustituir la acusación en los casos menos graves con un recordatorio al funcionario correspondiente, de que su manejo del caso había sido incorrecto o inadecuado. Por ésta razón, ahora la acusación es menos frecuente que en el pasado.

Durante los últimos años, el número de acusaciones en Suecia ante los tribunales no ha pasado de cinco años. Así pues, la formulación de recordatorio es el aviso contra faltas y negligencias que --⁽⁵⁴⁾ utiliza ahora el JO en la gran mayoría de casos.

Para completar la respuesta hay que agregar el enorme poder que ejerce la opinión pública en este sentido, ya que uno de los caracteres de ésta ante tal negativa en algunos países como ya se citó el Ombudsman, puede solicitar que los tribunales exijan esa información lo que implica creo alargar la recomendación de la institución en detrimento del quejoso.

(54) Rowat, Donald C., El Ombudsman El Defensor del Ciudadano
Traducción de Eduardo L. Suárez
Citado en la página 3

Por lo que siento el problema es real y susceptible de presentarse con resultados negativos en la función del Ombudsman, por tanto hay que reforzar la difusión de la nueva cultura en Derechos Humanos que está surgiendo en el mundo y para esto sería positivo que la Institución asumiera también la función de pedagogo.

G) Carencia de potestad coercitiva de sus resoluciones.

Una vez concluida su labor investigatoria, el Ombudsman emite una resolución; ésta puede adoptar la forma de una sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión, pero la característica común de todas ellas es la carencia de potestad coercitiva, es decir, dichas decisiones no son vinculatorias para los destinatarios, y por lo tanto no pueden modificar, ni mucho menos revocar, -- una acción pública. Estas resoluciones poseen una amplia aceptación por las autoridades respectivas, en virtud del respeto que se guarda al titular del cargo y que tiene su base en su autoridad moral en el poder del prestigio, de ahí la necesidad de que el cargo del Ombudsman recaiga en una persona de reconocida labor profesional, de probada solvencia moral, honestidad y probidad.

Otro elemento decisivo que juega un papel terminante en el cumplimiento de las recomendaciones, lo es la opinión pública. Debido a la publicidad que da el Ombudsman a su actuación, lo que si ya es negativo para una autoridad el que se le tenga como violadora de Derechos Humanos, más aun lo será si se niega a corregir estas situaciones.

De lo anterior podríamos concluir, que si no se cumple con las resoluciones del Ombudsman, esto implicaría un costo político muy al

to para los funcionarios públicos y estos dos últimos elementos mencionados también sirven de base para que los funcionarios por iniciativa propia mejoren su actuación y cumplan fielmente con la misión que les fija la ley.

H) Su titular ha de ser siempre una persona sin filiación política.

Desde luego, el Ombudsman es enteramente independiente del Gobierno, formalmente y en realidad, una característica notable de la oficina, en la forma que le dió el parlamento Sueco en 1809, es su independencia, no solamente del Gobierno, sino también del propio parlamento como lo expresó el primer titular de la oficina del JO --
(55)
sólo depende de la ley.

Esto significa que no recibe ninguna instrucción acerca de los casos que ha de ocuparse y de las recomendaciones que habrá de emitir.

Siendo el titular de la institución una persona sin filiación política, tampoco habrá algún partido o funcionario que trate de influirlo que actúe con cierta dirección cuando se encuentre investigando un caso particular.

Sten Rudholm, nos dice que en toda la historia de la oficina -- no hay un solo indicio en los informes anuales que apoye alguna sospecha de que se haya ejercido en alguna ocasión una influencia indebida sobre el Ombudsman.

(55) Rowat, Donald C., El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano
Traducción de Eduardo L. Suárez
Citado en la página 3

Los partidos políticos que integran el parlamento siempre tratan de ponerse de acuerdo en cuanto a la selección del Ombudsman.

Esto se hace para asegurar que las decisiones del JO se realicen sin tomar en cuenta las presiones políticas y que la opinión pública tenga plena confianza en su independencia política, con muy pocas excepciones el Ombudsman ha sido seleccionado entre los jueces de los tribunales; y los miembros de la oficina, entre los que se encuentran seis juristas, son designados por el propio JO. (56)

En Finlandia. En sentido similar al Sueco, se expresan los preceptos fineses, al señalar que durante el desempeño de sus cargos, ni el Ombudsman, ni su asistente podrán ejercer otras funciones públicas. (57)

Otras legislaciones se inclinan por señalar más específicamente los puestos que son incompatibles con el cargo de Ombudsman; V. gr. en Nueva Zelanda, desde el momento en que un individuo es designado comisionado parlamentario, este no puede pertenecer al parlamento, ni servir en la administración pública, ni ejercer cualquier otra actividad remunerada. (58)

Portugal. El promotor de justicia, al igual que sus homólogos escandinavos, no podrá ejercer función alguna en órganos de partidos o asociaciones políticas, ni desempeñar actividades partidarias de carácter público. Por lo demás, la ley equiparó al Ombudsman a los

(56) Fowat, Donald C., El Ombudsman. Traducción de Eduardo L. Suárez
Citado en la página 3

(57) Venegas, Alvarez Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman
¿Una Institución Escandible?
Citada en la página 4

(58) Castro, Juventino V., "El Ombudsman Escandinavo y el Sistema Constitucional Mexicano", en su libro Ensayos Constitucionales.
Citado en la página 16

miembros del poder judicial, al señalar que ambos cuerpos se sujetarían al mismo régimen de incompatibilidades. (59)

España. El cargo de Defensor del pueblo es totalmente incompatible con cualquier mandato representativo o puesto público, lo mismo que con cualquier función administrativa, así como con el ejercicio de las carreras judicial o fiscal. De modo análogo a las disposiciones Israelíes, también le está prohibido al Defensor del pueblo dedicarse a cualquier actividad lucrativa. (60)

Este carácter de la institución lo señaló como una de sus notas específicas, ya que considero esto lo mantiene alejado de intereses de grupos, lo deja al margen del sector público a quien fiscaliza, lo que refuerza la independencia, obteniendo con esto ecuanimidad, objetividad y permite llevar a cabo fielmente su misión, de defender y representar a los ciudadanos contra abusos del poder administrativo.

I) Publicidad de su Actividad

La eficacia del Ombudsman se debe en gran medida a las campañas publicitarias sobre la forma en que funcionan sus oficinas y del tratamiento dado a las reclamaciones.

Sonia Venegas nos dice. Aquí vemos la clave del éxito del Ombudsman: no resuelve sobre el fondo de los asuntos que se le confían; se limita a hacer sugerencias, recomendaciones y sin embargo, éstas disfrutan de un prestigio enorme, incluso por parte de los mis-

(59) Padilla, Miguel M. La Institución del Comisionado Parlamentario (El Ombudsman). Buenos Aires. 1972.

(60) Gil Robles y Gil Delgado Alvaro. El Defensor del Pueblo. Madrid, Civitas 1979.

mos tribunales. Se trata de la autoridad que los Ombudsmen han sabido adquirir y difundir con la ayuda del principio de la publicidad general. (61)

De acuerdo con las leyes Suecas, todos los ciudadanos tienen libre acceso a toda clase de documentos oficiales, excepto los que hayan sido expresamente declarados secretos por algún estatuto. Varios grupos de documentos han sido declarados secretos en esa forma, pero la gran mayoría de los expedientes y minutas son del dominio público.

De ahí que salvo muy pocas excepciones, todas las cartas de -- quejas, las explicaciones de los funcionarios, las minutas y decisiones del Ombudsman en los países escandinavos, son públicas. (62)

Ulf Lundvik, estima que en su opinión es de vital importancia que las decisiones del Ombudsman se hagan del conocimiento público, excepto en los casos extraordinarios en que están involucrados los intereses de la seguridad del estado y otros similares. Dadas las inveteradas tradiciones de publicidad administrativa que existen -- en Suecia, encontramos natural que la mayor parte de los documentos que recibe o elabora el Ombudsman se haga también del conocimiento público. (63)

El autor citado se refiere a la publicidad en general de todos los documentos que elabora el Ombudsman, así como aquellos que sirven de base a su investigación y ésto es algo natural en un país -- con la tradición Sueca, en que salvo excepciones todos los documen-

(61) Venegas, Alvarez Sonia. Origen y devenir del Ombudsman ¿Una Institución Escandinava?. Citado en la página 4

(62) Castro, Juventino V., "El Ombudsman Escandinavo y el Sistema Constitucional Mexicano", en su libro Ensayos Constitucionales. Citado en la página 16

(63) Rowat, Donald C., El Ombudsman. Traducción Eduardo L. Suárez
Citado en la página 2

tos públicos son de acceso al dominio público. Sin embargo y con la convicción de que ésto es sumamente positivo a tal grado que considero que la publicidad y con ella la opinión pública junto con las autorictas del Ombudsman constituyen los elementos que han dado fuerza y viabilidad a la institución.

Por otra parte existen países como Dinamarca, en que solo se da publicidad a las decisiones del Ombudsman pero no a otros documentos; a pesar de lo cual el esquema de Ombudsman ha tenido considerable éxito en ese país. (64)

Existen otros países del orbe, en que los integrantes de la institución han aparecido y dado publicidad a sus resoluciones a través del radio y televisión, como por ejemplo el Volksanwalts (Abogacia Popular) en Austria. (65)

Cuando una decisión de interés general, es de comprensión compleja, el Ombudsman Finés realiza conferencias especiales de prensa para asegurar que la decisión adoptada se publique correctamente. (66)

En algunos países, son los directores de los medios de comunicación masiva, o bien sus subalternos quienes buscan material informativo sobre el Ombudsman y como lo más probable es que éstos no se conformen sólo con los informes anuales, se recomienda su reglamentación legal. Esto es que sea el mismo Ombudsman quien decida si deberá informar al público de su acción en cada uno de los casos y

(64) Padilla, Miguel M. La Institución del Comisionado Parlamentario (El Ombudsman). Citado en la página 36

(65) Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro El Defensor del Pueblo Citado en la página 44

(66) Padilla, Miguel M. La Institución del Comisionado Parlamentario (El Ombudsman). Citado en la página 36

como deberá hacerlo. Se pueden dar casos en los cuales no conviene hacer la publicidad, como aquellos en que se pueda afectar la seguridad del Estado o en los cuales el reclamante no desea publicidad alguna.

El objetivo de contar con una buena reglamentación en este rubro lo es el de proteger a la institución de reporteros agresivos y amarillistas, cuya actuación tendería a debilitar la presencia de la institución.

Otros Ombudsmen propenden a no desarrollar este aspecto publicitario, pues ello implica un recargo excesivo de trabajo que acarrearía una despersonalización con retrasos y formalismos propios de una administración burocrática deficiente. Sin embargo algunos estudios han demostrado que cuando una institución y los servicios que presta, no se dan a conocer a través de la publicidad, los destinatarios la desconocen y ésta no cumple su función.⁽⁶⁷⁾

(67) Rowat, Donald C., Citado en la página 3

IV.- EL CONTROL DE LA INSTITUCION

En casi todos los países donde se ha implantado el Ombudsman, este presenta un informe al parlamento o al órgano legislativo correspondiente.

El cargo de Ombudsman está generalmente establecido en la Constitución o en virtud de un acto de la Asamblea Legislativa y en la mayoría de los casos ésta llevará a cabo una revisión anual a cargo del parlamento o del Poder Ejecutivo, el Ombudsman disfruta de una independencia relativa. (68)

Por ejemplo en Suecia no puede ser destituido de su cargo a menos que un comité parlamentario formule una petición en ese sentido. En el Reino Unido, el comisionado parlamentario está también sujeto a la revisión de un comité de la Cámara de los Comunes, pero sólo puede ser destituido a petición de ambas cámaras del parlamento.

El Ombudsman es a veces responsable ante el Poder Ejecutivo, por ejemplo, en tanto que la Comisión de Reclamaciones Públicas de Nigeria y la Asamblea Popular para el control administrativo del Sudán, son responsables ante el parlamento, la comisión de investigaciones de Zambia son directamente responsables ante el Jefe de Estado. (69)

El modelo escandinavo en términos generales puede calificarse como un comisionado parlamentario, ya que es designado por el órgano

(68) Gaceta, Comisión Nacional de Derechos Humanos
México, 15 de Mayo, 1991. 91/10.

(69) *Ibidem*

no legislativo, ante el cual responde y debe rendir informes, pero con autonomía respecto del mismo, en cuanto posee estabilidad y además no recibe del mismo instrucciones específicas, sino exclusivamente de carácter general. (70)

Al informar al parlamento sobre los resultados de su examen, - en pocas ocasiones el comité ha criticado una o más de las decisiones del Ombudsman, o la planeación general de su trabajo, por ejemplo sosteniendo que debería haber prestado mayor atención a ciertos Campos del Derecho. En algunas ocasiones se han hecho tales observaciones directamente al Ombudsman, oralmente y en privado.

El Ombudsman las considera con sumo cuidado. El comité podría incluso proponer que el parlamento destituya al Ombudsman, pero tal proposición nunca se ha hecho. Sin embargo en el pasado, cuando -- las elecciones eran anuales, en algunas ocasiones no se reelegía al Ombudsman por existir algún descontento con su trabajo. (71)

En general se puede concluir que el control del Ombudsman es positivo y las medidas de pedir su destitución deben existir, sobre todo en los países en desarrollo, donde subsiste el compadrazgo y -- los nombramientos pueden recaer en personas sin la suficiente calidad y capacidad moral para desempeñar el cargo, por tanto esta medida dependerá de la calidad de su titular y la eficacia de su trabajo, Por que ¿como se justifica la destitución de una persona, cuando su trabajo y su tamaño moral muestran eficacia?...

(70) Fix, Zamudio Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos Estudios Comparativos. Citado en la página 7

(71) Rowat, Donald C., Citado en la página 3

V.- EL DERECHO DE IMPUGNAR SUS RESOLUCIONES

Como se vió en anteriores apartados las resoluciones del Ombudsman carecen de poder coercitivo, son simples recomendaciones, amonestaciones o recordatorios, sin poder de anular la acción administrativa, no obstante ello su eficacia radica en el prestigio y reconocimiento de probidad y honradez de su titular, así como de la publicidad que ceda a sus resoluciones, por lo que en ocasiones estas características pueden dañar la reputación o perjudicar las posibilidades de ascenso del funcionario público, en razón a ello habría que preguntar ¿si ésto es justo cuando el equivocado sea el Ombudsman?, por que como persona humana no escapa a la falibilidad.

Algunos observadores atendiendo a ello han sostenido que el funcionario interesado debería tener el derecho de apelar contra esa -- opinión o recomendación.

Alfred Bexeliux, expresa que en alguna medida ya se puede lograr que sean reconsideradas las decisiones del Ombudsman. En primer lugar, nada impide que el propio Ombudsman vuelva a considerar un caso. De vez en cuando sucede en Suecia, que tras de que el Ombudsman no ha ejecutado ninguna acción acerca de una queja, el quejoso presenta nuevas pruebas. Igualmente tras de hacer alguna amonestación, el Ombudsman puede -al recibir nuevas pruebas o al advertir que ha ignorado disposición legal- cambiar su opinión y revocar la amonestación, tales incidentes han ocurrido, aunque muy raramente.

En segundo lugar, cuando el funcionario está descontento con la

amonestación puede pedir al Ombudsman que lo acuse y deje que el -- tribunal decida si ha cometido alguna falta. El Ombudsman no tiene la obligación legal de acceder a esa petición, pero en los raros ca sos en que un funcionario ha pedido al Ombudsman que lo acuse, así se ha procedido.

En tercer lugar, el funcionario interesado puede acudir al comité permanente encargado del examen de la labor del Ombudsman y -- protestar por su decisión. En varias ocasiones se han presentado -- protestas de este tipo, pero no han sido mencionadas en los informes del comité y al parecer no han originado ninguna acción.

Hace algunos años, un miembro privado del parlamento sostuvo -- que un funcionario que hubiese recibido una amonestación debería te ner un derecho formal de apelar ante el comité. Sin embargo, el -- proyecto fue rechazado, por que se consideró inapropiado e inconsis tente con las funciones del Ombudsman. Al mismo tiempo, se subrayó que todo mundo tenía el derecho de atraer a la atención del comité cualquier decisión del Ombudsman que se considerase errónea; el comité consideraría tales casos al examinar la actuación del Ombuds--
(72)
man.

En mi opinión considero un principio de justicia, el que se -- permita a la autoridad recomendada, plantear su inconformidad ante el propio Ombudsman, lo que se haría en forma sumarísima para no -- desvirtuar la naturaleza jurídica de la institución Sueca. Mi criterio lo apoyo en que siendo el titular de la institución una perso na humana, y por ende no exento de la falibilidad humana es suscep-

(72) Rowat, Donald C., El Ombudsman El Defensor del Ciudadano
Citado en la página 3

tible de cometer errores, lo que traería muchas consecuencias negativas para el funcionario implicado, máxime cuando la recomendación -- ha sido publicada, a lo que la autoridad quedaría inerte. Recorde-- mos que el Ombudsman es una figura imparcial y objetiva cuya máxima aspiración es sanear la administración pública, por tanto hay que -- mantenerla alejada de las injusticias y abusos.

VI.- LA IMPLANTACION DEL OMBUDSMAN EN LA CONSTITUCION

En este apartado trataré la situación del Ombudsman en la ley - primaria, es decir en la Constitución formal y no en la legislación infraconstitucional.

Las interrogantes que surgen en torno a ésta situación serían - las de determinar, si es adecuado o no insertarlo dentro de una Cons titución formal y establecer hasta que punto es viable esta institu ción ante la omisión en la carta política de los países.

Estas interrogantes surgen a partir de que un gran número de -- estudiosos considera como un carácter fundamental del Ombudsman su - implantación en la Constitución y por otra se tienen noticias de su implantación en el ámbito infraconstitucional y ésta ha tenido resul tados muy positivos y ha mostrado también una enorme eficacia.

Algunos países que han implantado la institución a nivel Cons titucional son por ejemplo: Suecia, Dinamarca, Finlandia, Alemania - Federal, Portugal y España y por otra parte estados como: Francia, -- Austria o Costa Rica, no han considerado indispensable introducir -- expresamente en sus Constituciones a dicho funcionario, para tomar - (73) lo operativo por medio de la legislación infraconstitucional.

Néstor Pedro Sagües, argumenta en favor de la inserción del -- Ombudsman en la Constitución, que aventa las dudas en torno a la -- Constitucionalidad de esa figura, al tiempo que le da una solidez y

(73) Fix Zamudio, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos. Citado en la página 7

un prestigio jurídico-político mayor a que si fuera creado por la Ley Común; status aquél que puede repercutir favorablemente en la actuación posterior del propio Ombudsman. Además, claro está de figurar en la Constitución, no podría ser abolido por la legislación infraconstitucional.

En oposición a dicha Constitucionalización se indica que un en clave constitucional rígido del Ombudsman puede perjudicar la adaptación y flexibilización de tal órgano a otros tipos de estructura y roles, si la experiencia aconseja cambiar el modelo fijado por la Constitución.

Paralelamente agrega que la Constitucionalización del Ombudsman no garantiza obligadamente su supervivencia frente a la normatividad infraconstitucional, ya que si el legislador ordinario no dicta las normas complementarias regulatorias del Instituto, el mismo quedará enervado ante esa renuencia legisferante. Por último, agrega que la Constitucionalización, no garantiza que en el ámbito existencial el Ombudsman efectivamente sea operativo, cosa que en algunos países en cambio se logra sin figurar tal funcionario en la Constitución. (74)

Con referencia a los países "presidencialistas", cabe reconocer que el tema es de difícil solución; aún cuando en lo particular no lo creo así, si tomamos en cuenta la Facultad del Ejecutivo de reglamentar la ley y asimismo considerando al Ombudsman en su concepción clásica de órgano extrapoder, sin facultades de anulación y sin poder coercible.

(74) Sagües, Néstor Pedro. Homenaje al Dr. Héctor Fix Zardio
Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
U.N.A.M.

En lo particular yo creo que es positivo su implantación a nivel Constitucional, aun en los países donde la Institución se sitúa como un Ombudsman-Executive, porque atendiendo a las ventajas a que alude Pedro Sagües, yo agregaría que esto alejaría a la Institución en algunos países de ser solo una parte de la moda sexenal y correría el riesgo de que al iniciar otro período desaparecería, amén de que no creo que su Constitucionalización le de un soporte rígido, - en virtud de que en ésta sólo se establecerá en su aspecto general, para darle legitimidad y se dejaría ya a la Ley Ordinaria el encuadre flexible y accesorio de tal figura, o en los países donde orgánicamente pertenezca el ejecutivo, esto se realice a través del reglamento respectivo.

Por último y a efecto de reforzar el criterio vertido, pugnaría por su Constitucionalización, toda vez que en la concepción moderna de la teoría de la Constitución, que ya han salido del marco-escueto de la mera estructuración política, y ahora se prescriben - en ellas a modo de principios teleológicos de diversa y variada índole, los fines que cada Estado específico persigue en el ámbito so-⁽⁷⁵⁾ cio-económico, cultural y humano del pueblo o nación, y los Dere-
chos Humanos así como su protección están en casi todos los problemas suscitados en una sociedad, y esto se agudiza reitero cuando se habla de esa gran masa de gente abandonada a si misma, y que constituye la mayoría, que es nuestro pueblo, y para ellos se busca el bien común.

(75) Bargaña, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano
Porrúa, S. A. México, D. F. 1985.

CAPITULO TERCERO

¿SE JUSTIFICA REALMENTE SU IMPLANTACION EN MEXICO?

I.- CAUSAS MORALES.

Después de haber analizado el marco doctrinal del Ombudsman, -- partiendo de las experiencias de otros lados del orbe, podemos concluir que se ha desarrollado una institución valiosa, que ha demostrado su utilidad y eficacia y viene a reforzar las instituciones de los países democráticos, sin embargo creo que para su adopción surgen varias interrogantes como analizar. ¿Se necesita realmente aquí?. ¿Es compatible la institución con nuestro sistema judicial y político?, en caso afirmativo, como institución importada a efecto de adaptarla a la vida institucional de México. ¿Qué variantes hay que adoptar?, desde luego las respuestas trataremos de darlas en los restantes capítulos de este trabajo.

Las causas morales que justifican la implantación de la institución son quizá las más importantes, y el origen de la misma, lo que se trata de explicar bajo el rubro, creo que fue bien resumido, en la exposición de motivos del proyecto de ley para el establecimiento de una procuraduría de los pobres en San Luis Potosí, por Ponciano - Arriaga, quien expreso:

"Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase más numerosa, es nuestro pueblo, es

nuestra sociedad misma; se compone de todos aquellos infelices que - no habiendo tenido suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia, en la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, -- oprimidos. Sobre esa clase recáe por lo común, no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también y esto es lo más terrible la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades, y de muchos de los --- agentes públicos. ¿Qué deben esos desgraciados a la sociedad?. ¿Reciben de ella pan, sustento para sus familias, educación para sus hijos y un porvenir halagüeño para sus nietos?. ¿Tienen la protección - de sus derechos?. Y sin embargo un hombre infeliz de entre ese pueblo comete un delito, por que quizá es necesario que lo cometa, y entonces desde el soldado ó el esbirro que le prende y lo maltrata, el alcalde que le encierra y oprime, el curial que lo estafa y lo sacrifica, el juez que le desolle y le tiraniza, hasta el presidio y el - patíbulo, existe una espantosa y horrible cadena de sufrimientos, -- que no le duelen, que no compadecen y lastiman, sino al que los apura. ¿En qué consiste que nuestras cárceles, nuestras penas, y ni --- nuestras injusticias alcanzan si no a cierta clase de personas?. ¿Es acaso por que las que no son pobres se hallan destituidas de pasiones?. ¿Es por ventura por que sus pasiones están modificadas y dirigidas por la educación?. Y entonces ¿por que no poner la educación al alcance de los pobres?. Mi pulso tiembla al escribir que todo es to no puede menos que tener su origen en una profunda enfermedad social, en un cáncer mortífero que carcome el corazón de nuestra sociedad. Quiero pensar en que algún día será posible que ese mal se remedie y bajo el evidente supuesto de que ese mal existe, limitarme a

preguntar: ¿Quién tiene a su cargo el remedio?. ¿A quién incumbe la protección, el amparo, la defensa de esa clase infeliz a que me refiero?.. Se piensa en la hacienda del Estado, en su milicia nacional, en todos los ramos de la administración pública: ¡loables por cierto, y muy provechosos pensamientos!. Pero, ¿quién piensa en nuestro infelicísimo pueblo?, ¿quién lo protege o defiende?, ¿quién indaga - sus necesidades y procura remediarlas?, ¿cómo se corrigen y enmiendan las vejaciones y ultrajes que se le infieren?. ¿Vá la ley, vá el gobierno a la humilde choza del miserable, se para en sus puertas el agente de policía, para informarse de las necesidades, de las miserias, de las injusticias, cuyas consecuencias se están experimentando en aquel oscuro y estrecho recinto?... Cuando vemos por las calles una mujer cubierta de andrajos con el semblante pálido y extenuado por las enfermedades, rodeada de sus hijos raquíticos, hambrientos y desnudos: ¿Nos ocurre preguntar a cargo de quién está la salud de aquella madre de familia, quién la asiste y consuela en sus dolencias, quién educa aquellos hijos? y si llegamos a indagar que el padre de ellos se halla encerrado en una cárcel, que hace mucho - está pendiente su proceso, que se encuentra sumido en horrible miseria, que no tiene con que abrigarse del frío, y que el juez, el alcalde, el celador de policía y hasta el alguacil, le maltratan, le persiguen, le estafan y le oprimen: ¿Quién defiende a aquel desgraciado nuestro semejante?, ¿quién se encarga de reparar el agravio, - de consolarle siquiera en medio de su espantoso infortunio?.

En la recluta para las milicias, en la exacción de contribuciones, en la aprehensión de reos, en el cateo de sus casas, en el cobro de costas, en la sustancia y modo de los jueces, en el tiempo y forma de los procedimientos, en el tratamiento que se acostumbra en-

las cárceles, en los trabajos públicos y en otros muchísimos sucesos que pasan a nuestra vista, que son diarios y frecuentes ¿no es verdad que se cometen a cada momento excesos, abusos, tropelías e injusticias y se cometen solamente contra los pobres, por que los ricos - al menor agravio recibido levantan el grito hasta los cielos, y piden y consiguen reparación, como si una de las tazas de la balanza - de la justicia fuese de otro fuerte y pesado, y la otra de barro débil y quebradizo?."(76)

Al releer éstas palabras, parecen tomar actualidad, porque --- siempre he creído, que la mayor empresa en lo que se refiere a la -- Defensa de los Derechos Humanos, se encuentra en lo referente a las clases desvalidas de nuestra sociedad, es en ellos obreros, campesinos, donde se agudiza más los problemas de arbitrariedad, prepotencia y desvíos de poder, por ello es necesario hacer realidad una --- efectiva y cotidiana vigencia del Estado de Derecho, donde se garantice a nuestro pueblo el acceso oportuno y eficaz a la justicia.

En el caso particular de México, los procesos reformadores de - Constitución y leyes orientados hacia una mayor tutela para el ciudadano, en tanto sujeto interesado en los beneficios de la justicia, - se ha visto acelerado en la etapa más reciente de nuestro desarrollo institucional.

Es evidente que la problemática apuntada hizo mella en México, a partir de 1982 con motivo de la severa crisis económica que ocasionó una erupción. (77)

(76) Antología de Clásicos Mexicanos, de los Derechos Humanos, 1991/2. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, D. F.

(77) Valadés, Diego. Un proyecto para garantizar el acceso a la justicia. En homenaje al Dr. Héctor Fix Zaldívar. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M.

A partir de esta etapa el problema de inseguridad que afecta hoy día a gran parte de la población, es uno de los retos a que se enfrenta la actual administración, por tanto para evitar erupciones sociales y a efecto de lograr un pleno desarrollo el cual es inseparable de la justicia, porque se llega al bienestar social a través del bienestar legal. (78)

Desde éste rubro queda plenamente justificado la implantación de un Ombudsman ó defensor del pueblo que busca de una manera sencilla, informal, ágil y económica, tanto en las ciudades como en el campo hacer realidad los valores de la comunidad, es decir a través de esta figura se trata de hacer justicia al hombre pobre, de dar seguridad al pueblo de México, de mantener el Estado de Derecho, lo cual exige dar eficacia a las reglas categóricas plasmadas en los artículos 128 y 133 Constitucionales, acorde a las cuales la observancia de la supremacía Constitucional es ineludible.

II.- CAUSAS POLITICAS.

Uno de los problemas más graves que debió de asumir la presente administración pública, iniciada con el gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, fue la irritante inseguridad en que se encontraba la ciudadanía, principalmente por parte de los cuerpos policíacos.

En acotación a lo anterior se lee en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el rubro 6.2.1. Procuración e impartición de justicia, "El problema de la inseguridad que afecta hoy día a gran

(78) Quintana, Acoves Francisco. El Ombudsman, instrumento de control del principio de legalidad y moralizador de la Administración Pública Federal, homenaje al Dr. Héctor Fix Zaldívar. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M.

parte de la población tiene una génesis compleja, más allá de la -- normatividad y la administración. La seguridad pública es necesariamente la consecución y mantenimiento de una efectiva y cotidiana vigencia del Estado de Derecho; éste implica el funcionamiento eficaz de un sistema de previsión de daños jurídicos que han de traducirse en garante de la protección permanente de los derechos subjetivos, - tanto individuales como colectivos o sociales, para salvaguarda de - las personas, de su libertad, de sus bienes y de su domicilio." (79)

Consciente el gobierno de esta realidad, y de las repercusiones sociales que implica, sobre todo si tomamos en cuenta que éste factor se agudiza en los extractos sociales más desprotegidos, como son las clases populares, obreros, campesinos e indígenas, así como por la deficiencia de las autoridades encargadas de proteger los derechos de los ciudadanos, como son: El Tribunal Contencioso Administrativo, un proyecto que ha fracasado, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, la crisis que desde mi punto de vista atraviesa la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la obsolescencia de nuestro juicio de amparo, originó la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a efecto de proteger los derechos Constitucionales del ciudadano, de una manera sencilla, ágil y económica y de ésta forma incorporar a las clases mayoritarias a los beneficios de la justicia.

Corroborra mi punto de vista las palabras pronunciadas por el C. Presidente de la República, en la ceremonia de entrega del Primer -- Informe Semestral, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: "Los

(79) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal.

mexicanos nos hemos propuesto cristalizar aspiraciones muy profundas de bienestar y de participación para todos, y de presencia nacional en el mundo, porque es nuestro beneficio y de acuerdo a los valores que nos definen. Este ha sido nuestro compromiso con los campesinos, comunidades indígenas, colonias populares, jóvenes, mujeres o niños." (80)

Asimismo es oportuno citar un párrafo relacionado con este tema, de la disertación del Dr. Jorge Carpizo McGregor, en dicho evento: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es uno de los puentes para transitar hacia una relación más responsable y respetuosa, más estrecha, más de acuerdo a los valores que profesamos. El esfuerzo -- que realicemos para avanzar en ello, es de vital importancia para la paz y el bienestar de todas las familias de mexicanos." (81)

III.- CRISIS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

"El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", dice la Constitución en su Artículo 50, y en el 90 declara que: "Se deposita el ejercicio del poder judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito." (82)

La Suprema Corte, tiene la función más alta que pueda conferirse en el orden interior de una República: La de mantener el equilibrio de las fuerzas activas del gobierno; a ella está encomendada la

(80) Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta 90/5. 15 de Diciembre de 1990.

(81) Ibidem

(82) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

labor de restablecer ese equilibrio cada vez que se rompe, sirviéndose para ello de su autoridad única de interprete de la Constitución.

Los poderes públicos, los funcionarios y sus agentes tienen por límite común los derechos individuales que la Constitución consigna; la violación de uno de ellos autoriza la reclamación del ofendido y surte la competencia de la Corte, que estimando el hecho e interpretando la Constitución, repara el mal y restablece el derecho.

Otra función capital de la Suprema Corte, la es de guardar las jurisdicciones que establecen la armonía del régimen Constitucional, manteniendo a cada órgano del gobierno dentro del círculo de su competencia estricta.

Todo ello lo lleva a cabo, en su calidad de órgano de control de la Constitucionalidad. (83)

La Corte, cumpliendo estas funciones, con independencia, serenidad y firmeza, será la autoridad más alta de la República y la más propuesta al respecto de la sociedad que protege y de la nación cuya estabilidad garantiza. (84) Todo lo que la desvíe de esa elevada función, sea por acción extraña que se la estorbe o por inclinación propia que la impela a ensancharla con la codicia de ensanche de toda autoridad activa no hará, sino rebajar su alteza y echarla al desprestigio.

Por esta razón como abogado me nace la inquietud de analizar -- si el surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nos --

(83) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, S. A. México, D. F. 1985.

(84) Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Porrúa, S. A. México, D. F. 1972.

conlleva a pensar en una crisis de nuestro más alto tribunal, sobre todo en lo referente a la protección de las garantías individuales y sociales.

Esta inquietud se amplía al repasar la poca experiencia que he tenido en materia de amparo y aparecen dos posiciones, la primera -- que es indispensable hacer una revisión del juicio de amparo, a efecto de adecuarlo al espíritu de su creación, es decir de darle sencillez, hacerlo un juicio concentrado y de ésta manera darle celeridad, que fue como lo concebieron sus creadores, Rejón y Otero, posición -- ya unánime en el foro, por lo que éste tema será analizado en el --- apartado posterior.

La segunda posición que se me presenta, la es de reforzar en -- nuestro más alto tribunal, sobre todo en lo que se refiere a los juces de Distrito y Tribunales de circuito, colegiados. Los nombra--- mientos de jueces, magistrados y secretarios de acuerdos, porque como resultado de la crisis de las universidades, han egresado un gran número de profesionistas, con falta de formación profesional y personal, gente sin conocimiento en su disciplina y sin educación, entendiéndose por ésta el desarrollo del espíritu, a efecto de formar humanistas y la carrera no es la excepción, porque hay muchas personas -- así en los tribunales, claro que no es la generalidad, sino hay ---- excepciones y por fortuna muchas, pero si es un gran sector de éste poder, el que se encuentra en ésta situación, y ello le ha quitado -- prestigio y respeto.

Hace falta aplicar el nombramiento a experiencia y méritos pro-

fesionales, así como el de reforzar e incrementar los cursos de especialización y actualización que lleva a cabo La Corte.

Otra propuesta a efecto de reforzar la acción de los juzgados - de Distrito, conocedores del juicio de amparo indirecto, acojo la -- postura del insigne Angel Osorio, en El Alma de la Toga, al proponer que aquí se estatuya un órgano colegiado y se transforme el citado - amparo en uni-instancial, pues ésto ahorraría tiempo y el juicio ganaría celeridad.

Para reforzar ésta posición creo sería conveniente transcribir un razonamiento del autor citado, recorramos la lista de nuestros -- amigos. Uno es cultísimo y precisamente por serlo se enamora de las teorías y contempla la vida a través de unos anteojos doctrinarios - que frecuentemente le ocultan la verdad. Otro discurre con clarividencia, pero por holgazanería, deja de examinar alguno de los aspectos de un problema. Otro es infatigable para el estudio y se asimila en los negocios con la máxima minuciosidad siquiera luego los enjuicie torpemente por falta de luces. Otro se deja arrastrar por -- prevenciones personales cobrando manías contra unos sujetos y entusiasmo para otros. Y en fin, no faltará en la fauna alguno capaz de traicionar su deber y su conciencia. Cada uno de ellos sería un peligro para la justicia, pero si se les reúne a todos la labor probablemente resultará buena. Uno pondrá el estudio, otro el talento, - otro la firmeza de voluntad, otro la erudición científica y entre to dos moderarán al enfermo y vigilarán la inmoral. (85)

(85) Osorio, Angel. El Alma de la Toga.
Ediciones Jurídicas Europa-Americana
Buenos Aires, 1986.

Amén de lo anterior, esto sería una forma de solucionar también el rezago, uno de los principales problemas que afrontan, y así se haría la justicia más pronta y expedita.

Es decir a manera de epifonema de éste rubro, creo que la actual situación del poder judicial federal, sobre todo en los juzgados de Distrito, así como la absolescencia de nuestro juicio de amparo, motivaron la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero debemos tener presente que ésta no substituye la función del órgano judicial, sino al contrario viene a reforzar el arsenal de instituciones de defensa del gobernado, por ello es menester pugnar por un poder judicial, más fuerte, más activo que retome el prestigio y el reconocimiento que se le debe.

IV.- LOS FERREOS Y ULTRA-RACIONALIZADOS PRINCIPIOS Y FORMALIDADES PROCESALES EN EL JUICIO DE AMPARO.

Una de las causas que justifican la implantación del Ombudsman en México, es la compleja y formalista estructura procesal del juicio de amparo que aunado al gran rezago existente en los Tribunales Federales originan que se haga nugatoria su misión, que es la defensa de la supremacía de la Constitución a través de la vigencia y respeto de los derechos del hombre, y al mismo tiempo un sistema de control de la legalidad.

Diego Valadés, considera que pueden apuntarse diversas razones, o sin razones que han mantenido al individuo alejado de los órganos de justicia, y menciona entre otros aspectos: El desconocimiento de las normas, morosidad en la obtención de resultados, intermediarismo

entre los órganos de justicia y los sujetos agraviados, así como de sistimiento de procesos ya iniciados por la complejidad de las --- normas. (86)

Todo ello ha originado que el medio más importante a través del cual el individuo podía pugnar por el respeto irrestricto de sus derechos públicos subjetivos, fuese reservado para los pequeños extractos del poder económico, con capacidad técnico procesal y con recursos económicos para soportar la morosidad en la substanciación del juicio de amparo.

Los procedimientos al acceso de justicia han sido encuadrados por la doctrina en tres rubros distintos; Por una parte se ha considerado a los servicios de asistencia legal a los particulares y muy especialmente a los de menores recursos; en este sentido, las defensorías de oficio y procuradurías, como la Agraria y la del Trabajo, han marcado la orientación legislativa mexicana concerniente a esa modalidad del acceso de justicia. Una segunda forma de garantizar ese acceso está constituido por la protección de los llamados "intereses difusos"; en éste ámbito también contamos con un buen ejemplo: La Ley Federal de Protección al Consumidor. El tercer aspecto considerado por la doctrina, es el que se refiere a la supresión de formalidades como parte de los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales; es en éste ámbito donde trató de situarse las reformas y - adiciones que se procuró dar en el sexenio de Miguel de la Madrid. (87)

Cierto que son y siempre serán plausibles los esfuerzos de mejo

(86) Valadés, Diego. Un proyecto para garantizar el acceso a la justicia. Homenaje al Dr. Héctor Fix-Zaradío. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M.

(87) Arroyo M. Jesús Angel. Reformas al Amparo. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXIX. U.N.A.M. 1989

rar, sobre todo en calidad, la impartición de justicia en los tres niveles de gobierno, por lo que propios y extraños acogen plausiblemente las reformas a la ley de amparo que ampliaron los efectos de la suplencia de la queja, sin embargo no han sido suficientes y hoy en un país donde la pobreza extrema es el problema más lacerante, siguen escuchándose las voces que pugnan por los principios que animaron a su precursor y a su creador -Rejón y Otero-, que son la sencillez en la tramitación y la prontitud en la protección. (88)

Son estos principios los que han hecho atractivos a la institución Sueca, máxime cuando se toma como bandera en todos los países democráticos la justicia social.

En este apartado he querido demostrar como la situación actual de nuestro juicio de amparo, ha hecho nugatorio su acceso a las clases mayoritarias, a los extractos económicamente débiles, lo que hizo la aparición de una institución que al acudir ante ella no se necesita abogado, con un procedimiento ágil, informal y sencillo se obtiene justicia, pero quisiera terminar éste número de mi trabajo reiterando que el Ombudsman no viene a suplir a nadie, y que su existencia no excluye a ningún sistema ni autoridad, por lo cual es menester hacer una revisión a nuestro juicio de amparo creación auténticamente mexicana y con un juicio de amparo renovado más eficaz y con el Ombudsman, hacer realidad la justicia de nuestra sociedad.

V.- ¿CUAL ES LA SITUACION DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO?

La jurisdicción contenciosa administrativa surge teniendo como

(88) Noriega, Cántú., Alfonso. Noveno Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Memoria, Revista de la Facultad de Derecho, U.N.A.M. 1984.

fin ser una efectiva instancia de justicia, en la que la comunidad - advierta un auténtico instrumento para defender sus derechos, cons-- triñendo a la autoridad a un ámbito de actuación rigurosamente legal o para tener plena seguridad de que los mandatos gubernativos obedecen al propósito superior de perfeccionar la vida de interdependen-- cia y relación, mediante el acatamiento al derecho. (89)

Desde su inicio el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, - que surge el 17 de Marzo de 1971, en el Distrito Federal y después - se propaló a otras entidades de la República, 1986 en el Estado de - México, trató de ofrecer a los gobernados una vía de justicia contra los yerros y arbitrariedades de la administración pública, de una -- forma sumaria e independiente, sin embargo tengo la seguridad de que el espíritu que le dió creación no se ha satisfecho, primeramente -- porque no hay la independencia que se requiere y que es uno de sus - requisitos esenciales y por la otra porque es una instancia descono-- cida en la praxis.

Cuna Constitucional, tuvo al nacer en el texto de la fracción I del Artículo 104 de la Constitución Federal, que autoriza la crea--- ción de los Tribunales Administrativos, como no la tuvo en su alum-- bramiento su antecesor el Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1936.

Meció sus primeros años de vida en su ley orgánica procesal, -- que es la primera en el derecho procesal mexicano que implanta la --

(89) Rufiz, Pérez Tomás. Ley de Justicia Administrativa del Estado de México Toluca, 1988.

justicia de plena jurisdicción con el alcance de justicia plena que la justicia administrativa francesa concibió bajo esa expresión. (90)

Nace y se viste como se ve con los mejores hábitos, el de la -- Constitucionalidad de su origen y el de la justicia administrativa. Dos galas, es justo reconocer no ha sabido lucir frente a los particulares demandantes de justicia, en virtud de que la administración pública del gobierno del Distrito Federal, siempre poderosa, compleja, que no la han aceptado por encima de su autoridad y solo aceptan la de algunos amparos exitosamente ganados por buenos y costosos abogados, por tanto hace falta perfeccionar y fortalecer la actuación - del Tribunal Contencioso Administrativo de iniciar la acción para ganar la autonomía.

La autonomía de todo Tribunal Administrativo, es no depender -- de los juicios u opiniones de las propias autoridades a las que se juzga y que dan asilo formal al tribunal, y es lo que no ha sucedido, máxime cuando se coloca a gente que va ahí a realizar actividad política y que juzga con miras a un ascenso en la propia administración, o pensando si al resolver no se está fabricando una negativa de seguir en dicha actividad.

La autonomía es algo que debe ganarse día con día, y nada puede garantizar mejor la autonomía de un tribunal que la honestidad de -- los magistrados.

Otro punto que le resta eficacia y poder al Tribunal Administra

(90) Nava Negrete, Alfonso. Tribunal Contencioso Administrativo, D. F. Noveno Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Revista de la Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1984.

tivo en concepto de Alfonso Nava Negrete, con el cual comulgamos, - lo es la falta del poder de plena jurisdicción expresa:

Motivado seguramente por la mejor intención, el legislador de - 1971 dota al Tribunal para mí de la mejor prenda, la justicia de plena jurisdicción.

Los poderes de plena jurisdicción implican el ejercicio de un arbitraje completo de hecho y de derecho sobre el litigio; los poderes de anulación están limitados al derecho de anular los actos atacados de ilegalidad sin que el juez administrativo tenga el poder de reformarlos y de substituirlos con su propia decisión.

Aprendimos que sólo nulificar las resoluciones administrativas era quedarse en los patios de la administración, ni siquiera en la - antesala. Poco ganaban los particulares con saber la nulidad decretada si hacia falta otra resolución administrativa para que le diera cumplimiento oportuno y cabal. La negativa de un permiso de construcción por ejemplo, podrá llevar al tribunal a declarar su nulidad, pero esto no implica que el particular tenga ese permiso y pueda --- construir. En cambio con poderes de plena jurisdicción, el órgano - administrativo era quien verificaba si se tenía o no derecho al permiso y en caso de ser afirmativo, condenaba a la autoridad a que en un plazo corto lo otorgara. A veces la misma sentencia substituífa a la resolución administrativa, la que ya no era necesario se dictara. (91)

Luego entonces se hace un imperativo, pugnar por una real auto-

(91) *Ibidem* cita supra., nota anterior.

nomía del Tribunal Contencioso Administrativo, así como por que retome el poder de plena jurisdicción, lo cual aunado a una mayor publicidad de sus bondades, fortalecerá su acción y presencia.

Pugno por la restructuración de los Tribunales Administrativos, porque creo que ellos vendrían a reforzar el sistema de acceso a la justicia y no chocaría con el Ombudsman, ya que cada uno tiene su misión y su ámbito de actuación.

VI.- ¿ES COMPATIBLE LA INSTITUCION CON NUESTRO SISTEMA JUDICIAL Y POLITICO?

Como hemos visto a través de este modesto ensayo, los países nórdicos han creado una institución valiosa, que ha demostrado su efectividad en todos los países donde se ha implantado ello aunado a la situación de nuestro sistema judicial y político es por demás claro que si se encuentra plenamente justificada su implantación en México, lo que conviene en este apartado es examinar, si no se contrapone a nuestro orden judicial y político.

Debido a la separación de poderes y a la lucha tradicional que se plantea entre el ejecutivo y los otros dos restantes, conviene examinar de quien es conveniente que dependa orgánicamente la institución, ya que podría verse como un agente parcial de cualesquiera de los tres, la respuesta creo encamina a la creación del Ombudsman Executive, dado nuestro sistema presidencialista, no como un superpoder, sino como un medio de defensa de los ciudadanos, contra la mala administración, pero con bases firmes para que su actuación no esté siempre titubeante a las decisiones políticas del partido dominante,

porque se acabaría con su máxima característica que es su independencia funcional, su autonomía apolítica.

En cuanto a resolver sobre su implantación a nivel local o federal, opto por la segunda opción, ya que esto originaría la creación de una institución más vigorosa.

Una de las grandes virtudes de la idea del Ombudsman es que su sencillez le confiere tremendo atractivo popular. Es probable que el entusiasmo público que engendra su discusión se traduzca en un apoyo a otras reformas deseables en áreas de mayor técnica legal.

Donald C. Rowat, escribe bajo la influencia de esas recientes adopciones y proposiciones, no hay duda de que muchos otros países en desarrollo adoptarán la idea. Sin embargo la aplicación del sistema en los países en desarrollo enfrentará problemas especiales. Varios comentaristas incluyéndolo a él, han sostenido que "la institución funcionará bien únicamente en un país razonablemente bien administrado; no puede funcionar en una situación en que el servicio civil padezca compadrazgo o corrupción. (92)

Desafortunadamente en muchos países en desarrollo el servicio civil padece efectivamente del compadrazgo y la corrupción y México no es la excepción, sin embargo esto me parece salvable, dando al Ombudsman una legislación vigorosa, su contemplación a nivel Constitucional y la adecuada selección de su titular que cumpla con los requisitos de probidad, calidad y su posición apolítica, ya que esto permitirá alejarlo de un ejecutivo fuerte y de uno o más partidos es decir asegurar su plena independencia.

(92) Rowat, C. Donald. El Ombudsman, El defensor del ciudadano.
Traducción Daniel Escalante.
Fondo de Cultura Económica. México. 1986.

Por otra parte pienso que la adopción de ésta institución en los países en vías de desarrollo representa una necesidad más grande. La presión de un rápido desarrollo implica como más probable -- que los derechos individuales y los puntos finos del procedimiento legal justos sean violados en aras de la rapidez, eficiencia y el interés público más general. Los burócratas asumen en estos países -- una actitud de superioridad más que de servicio que a menudo lleva a la arbitrariedad que se agudiza más en las clases desprotegidas que en este tipo de países son la mayoría, por tanto aún cuando un Ombudsman funcionase con la mitad de la eficacia de una democracia avanzada, su adopción estaría más que justificada.

Así, pues debemos considerar al Ombudsman como una nueva adición a cualquier gobierno democrático, que aumenta la confianza y el prestigio del poder público, que lo obliga a modernizarse, a restructurarse en pro de una justicia social, de una justicia a los que menos tienen.

CAPITULO CUARTO

LOS OMBUDSMAN SURGIDOS EN MEXICO

La institución del Ombudsman, tanto en su modelo escandinavo -- de Comisario Parlamentario, como en sus diversos matices más recientes, ha tenido un desarrollo en verdad asombroso, en las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial, es cuando viene la expansión - explosiva de la institución, fenómeno que se conoce como Ombudsma--- nía, por su implantación en múltiples y diferentes ordenamientos jurídicos, lo que considero más que una moda jurídica, por los riesgos y desviaciones que las modas suelen tener, como denominar Ombudsman a cualquier oficina receptora de quejas y reclamaciones, un auténtico reconocimiento a la genuina tarea y nobles propósitos que persi-- que y ha conseguido la institución.

En nuestro país los intentos de establecer la institución del - Ombudsman comienza primero a nivel municipal y luego en el ámbito -- estatal (ver capítulo primero No. III), y es hasta 1990 que surge -- la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que se implanta a nivel na cional.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar, difundir y - contribuir al fortalecimiento de las dos instituciones que tanan como mode

lo al Ombudsman y que han mostrado mayor efectividad, como son la Defensoría de los Derechos Universitarios y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

También se analizará en este apartado la Procuraduría Social -- del Departamento del Distrito Federal, no por considerarla un Ombudsman, porque siento que si bien es cierto tiene similitudes a éste, - también lo es que sale de su naturaleza como se explicará más adelante, pero he sentido la inquietud de abordar a éste organismo, por la tendencia que existe de llamarlo Ombudsman por el simple hecho de recibir quejas en contra de la Administración del Departamento del Distrito Federal.

Finalmente propongo una serie de modificaciones a dichas instituciones, porque aún se encuentran en etapa embrionaria, por tanto - creo aun son perfectibles a efecto de adecuarlas a la realidad social mexicana, sobre todo en lo que se refiere a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

I.- LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS.

A). ANTECEDENTES HISTORICOS.

Su funcionamiento solo data de Agosto de 1985, se originó de la iniciativa de estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, elaborada por el Rector en ese entonces de la U.N.A.M. Dr. Jorge Carpizo; el autor del proyecto de estatuto, fue el prestigiado jurista y estudioso de la figura del Ombudsman, Dr. Héctor Fix-Zamudio. El estatuto al ser aprobado no sufrió modificaciones importantes, por

lo que es válido denominarlo Estatuto Fix-Zamudio.⁽⁹³⁾

La aprobación data del 25 de Mayo de 1985, pero la Defensoría - abrió sus puertas al público en Agosto de 1985.⁽⁹⁴⁾

Este órgano está regido por un Estatuto (expedido en Mayo de -- 1985) y por su respectivo reglamento (en vigor a partir del 12 de -- Agosto de 1986).

B). CONCEPTO.

El Artículo 1° del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Hu manos nos da su concepto del que se desprenden sus características:

Artículo 1° (Denominación).

La Defensoría de los Derechos Universitarios es el órgano de ca rácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las re clamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del -- personal académico de la U.N.A.M., por la afectación de los Derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las investiga ciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y propo-- ner en su caso, soluciones a las autoridades de la propia universi-- dad.⁽⁹⁵⁾

De ésta definición se desprenden las características de ésta fi gura: es un órgano independiente frente a cualquiera y todas las au toridades y funcionarios de la U.N.A.M., (inclusive frente a la máxi

(93) Homenaje a Jorge Barrera Graf. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1989.

(94) Venegas, Alvarez Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman ¿Una institución em-- comiable?. U.N.A.M. 1988.

(95) Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

ma autoridad legislativa, como es el Consejo Universitario, frente a la autoridad judicial, Tribunal Universitario, y frente a la primera autoridad ejecutiva, que es el Rector),⁽⁹⁶⁾ al decir que es independiente quiere significar que no hay autoridad u órgano que limite su actuación a través de lineamientos a seguir o conductas a adoptar para la resolución de las quejas que se le presentan.

Su finalidad estriba en proteger los derechos de los miembros de la comunidad Universitaria con excepción del personal administrativo, vigilar la plenitud del orden jurídico y el respeto a la ley en el ámbito de la U.N.A.M. Este órgano viene a colmar un espacio que otros medios y mecanismos para asegurar el cumplimiento de los derechos de los universitarios no pueden cubrir adecuadamente, debido a la índole de sus específicas esferas de competencia.⁽⁹⁷⁾

Al igual que la figura clásica, la Defensoría de los Derechos Universitarios puede iniciar las investigaciones, ya sea a petición de parte o de oficio.

Y por último después de realizar las investigaciones necesarias, propone en su caso, soluciones a las autoridades de la propia universidad, es decir recurre a la autorictas moral para tener éxito en sus funciones, al igual que cualquier otro Ombudsman es una magistratura de persuasión y no una magistratura de poder, el Ombudsman convence no vence.⁽⁹⁸⁾

(96) Barrera, Graf Jorge. La Defensoría de los Derechos Universitarios. Análisis Legal. U.N.A.M. 1986.

(97) Presentación del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, - enviado al Consejo Universitario, por el Dr. Jorge Carpizo

(98) Fairán Guillén, Victor. El Defensor del Pueblo Ombudsman. Parte General. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1982.

- C). NOMBRAMIENTO, REQUISITOS DE ELECCION, AUTORIDAD MORAL.
INCOMPATIBILIDAD. DURACION EN EL CARGO.

El procedimiento de designación lo inicia el Rector, quien prepara una terna de candidatos y la envía al Consejo Universitario, el cual a través de su comisión de legislación elige al defensor (Art. 30 del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios).⁽⁹⁹⁾

En cuanto a quienes pueden ser nombrados para el cargo el Artículo 5° del estatuto, reduce la posibilidad de ser defensor sólo a los juristas, siempre que gocen de prestigio, entendiéndose éste como el estar respaldado por reconocida obra académica -libros, ensayos, artículos- y por una ejemplar trayectoria docente -cátedra, conferencias, cursos, asesorías, discípulos formados y antigüedad- este precepto nos remite además a las "condiciones" que se establecen en la ley orgánica de la U.N.A.M., para los miembros de la junta de gobierno; ser mexicano por nacimiento, ser mayor de treinta y cinco y menor de setenta años, poseer un grado universitario (Licenciado en Derecho), haberse distinguido en su especialidad y gozar de estimación general como persona honorable y prudente.⁽¹⁰⁰⁾

Todas las calidades exigidas confluyen en una cualidad de la institución, en la característica primordial de ésta que es la autoridad moral.

Así, ante una persona con alta calidad moral designada como defensor existe mayor posibilidad de que las autoridades que son requeridas se vean compelidas en mayor grado a observar las recomendacio-

⁽⁹⁹⁾ Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios
⁽¹⁰⁰⁾ Ley Orgánica de la U.N.A.M.

nes que aquel les formule y los administrados, por su parte se muestran más confiados en que se respetaron sus derechos a pesar que la recomendación pueda no resultar favorable a sus intereses. (101)

El reglamento en su Artículo 12, preceptua que dicho cargo es incompatible con: I. Todo nombramiento representativo. II. Cualquier cargo público. III. Un cargo directivo de funcionario académico, de miembro de la junta de gobierno de la U.N.A.M., de consejero de ésta o de otras universidades y escuelas. IV. Funciones directivas en sindicatos o partidos políticos, sociedades o asociaciones civiles y mercantiles. V. El hecho de ser ministro de algún culto religioso. VI. El ejercicio de la carrera judicial o de cualquier otra actividad profesional que pretendiera ejercer con carácter permanente o habitual. VII. Cualquier actividad que comprometa su imparcialidad y su independencia. (102)

Todas éstas causas de incompatibilidad tienen como objetivo que su titular esté dedicado de tiempo completo a su función protectora y defensora de derechos, con imparcialidad, sin tener vinculación o nexo de ninguna índole con personas, ideologías u oficina administrativa alguna.

En la U.N.A.M., se reconoce expresamente la compatibilidad de la actuación como defensor con las actividades de la docencia o de investigación; se justifica y explica la disposición en cuanto que es en esos campos, en los que se distingue el jurista y porque en nada mella la autoridad moral de la persona el continuar con sus labores académicas, mismas que, por otra parte no son remuneradas, sino hono-

(101) Guadarrama, López Enrique. El Defensor del Pueblo Español y la Defensoría — de los Derechos Universitarios de la U.N.A.M. Homenaje a Jorge Barrera Graf. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. 1989.

(102) Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios

rarias durante el tiempo que funge como defensor.

Se debe considerar, dado que no existe hipótesis legal correspondiente, que el defensor goza de inmunidad universitaria durante el tiempo que dure su cargo y que no procede queja en contra suya ante otra autoridad (Rector, Junta de Gobierno, Consejo Universitario), por sus actuaciones relacionadas con la defensoría, ni con las académicas de docencia o de investigación; esto, como garantía de la independencia de la actuación del órgano.

D). INTEGRACION DEL ORGANISMO

De conformidad con el Artículo 5° del Reglamento, se prevee, -- que la defensoría se compone de un defensor de derechos universitarios, que será auxiliado por dos defensores adjuntos, y por el personal técnico de confianza y administrativo que permita el presupuesto respectivo.

Esto no implica que se trate de un órgano colegiado, porque en realidad se trata de un órgano unipersonal como corresponde al genuino Ombudsman y como actúa en la práctica el defensor universitario. (103)

La existencia de los adjuntos se justifica creo en virtud de -- que una institución como el Ombudsman incita a quejarse, y ello implica saturar al organismo de trabajo y la existencia de los adjuntos, sin duda haría menos grave éste problema, pero ello no ha dege-

(103) La Defensoría de los Derechos Universitarios de la U.N.A.M., y la Institución del Ombudsman en Suecia.
Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1986.

nerado una actuación colegiada, sino una división de trabajo en cuanto a las quejas que se reciben, pues son asignadas en forma alterna a los adjuntos para su seguimiento procedimental, aunque todas son conocidas durante el desarrollo por el defensor y resueltas en última instancia por éste, previo cambio de impresiones de los adjuntos. (104)

E). QUEJAS Y PROCEDIMIENTO

De las quejas, hay que decir que son de dos tipos, las de carácter objetivo y las de carácter subjetivo. Las primeras se presentan contra actos y resoluciones de la administración pública que producen un daño al sujeto reclamante, se pueden considerar como las quejas ocasionales por el mal funcionamiento del servicio, las segundas se presentan contra la conducta individualista de los funcionarios. (105)

La informalidad que caracteriza el procedimiento de todo Ombudsman, en el caso concreto se inicia desde la presentación de la queja, que puede ser por escrito o verbalmente, en la praxis se cuenta ya con formatos para que el promovente únicamente vierta ahí los datos.

Cabe llamar la atención que el Artículo 17 del reglamento pide que el quejoso, exprese una petición concreta, lo que implica la expresión de una pretensión que espera conseguir.

El procedimiento se sustenta en los principios de inmediatez, -- concentración y rapidez. (106)

(104) Ibidem, supra nota anterior.

(105) Gil Robles y Gil Delgado, Ombudsman El Control Parlamentario de la Administración Pública. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 1981.

(106) Venegas, Alvarez Sonia. Origen y Evolución del Ombudsman ¿Una Institución Eficaz?.

El defensor de los derechos universitarios debe fundar su recomendación y se da a conocer a las partes quienes tienen un lapso de diez días para presentar escrito de inconformidad. La inconformidad la resuelve la defensoría quien podrá ratificar o rectificar la recomendación que entonces queda firme.

El tema de los informes es importante porque presenta uno de -- los instrumentos que dan eficacia a la labor del Ombudsman, que al no poder ejercer coacción alguna para que se cumplan sus recomendaciones, puede hacer público los nombres de aquellas autoridades que no observaron o acataron aquellas. El informe siembra terror en las filas de los funcionarios, puesto que al darse publicidad al informe nadie quiere ver incluido su nombre en el mismo. (107)

Cabe llamar la atención que los informes de la Defensoría Universitaria, en términos del Artículo 10 de su estatuto, estos serán de manera impersonal. Es decir, no le es posible publicitar los nombres de las autoridades renuentes a acatar sus recomendaciones, lo que le quita eficacia, ya que la publicidad es uno de los bastiones de la institución Sueca, por ello recomiendo ante la necesidad de -- fortalecer la institución de que los informes contengan los nombres de las autoridades relacionadas.

F). CARACTERISTICAS ESPECIALES.

De las facultades que se reconocen al defensor de los Derechos Universitarios, se puede hablar de las de carácter general, propias

(107) Ibidem, supra nota 105

de todo Ombudsman y las de carácter especial, que son aquellas que se le atribuyen con el fin de acuerdo al sistema político y jurídico donde se implanta, en este caso al ámbito Universitario.

Entre las facultades que llamamos generales, se encuentran las de investigación, de orientación, de mediación, de conciliación y de promoción de reforma legislativa y/o administrativa; las facultades especiales en el caso del defensor universitario, es la de revocar o modificar su propia recomendación, esto en virtud de que en términos del Artículo 9° del Estatuto de la Defensoría de los Derechos -- Universitarios, fracción VII. Establece que la defensoría después de analizar el asunto, formulará una recomendación fundada, el funcionario o dependencia. En caso de que el funcionario o dependencia no estuviese de acuerdo con la recomendación, deberá presentar su inconformidad ante la propia defensoría en breve plazo.

En donde se percibe un auténtico recurso el cual resuelve la -- propia defensoría que podrá ratificar o rectificar la recomendación que entonces queda firme. Esta facultad no se posee en ningún país en donde se ha implantado la institución y creo es en aras de una mayor justicia, ya que siendo los titulares del Ombudsman seres humanos no están exentos de yerros, y éste recurso que además es sumarísimo, diez días para presentar el escrito de inconformidad (Artículo 27 y 28 del Reglamento), podrá garantizar una actuación más justa y equitativa, lo que permitirá que la defensoría perdure y se consolide como el medio más propio o idóneo para preservar la tranquilidad y el orden y para que los supremos valores de la justicia y la seguridad alcancen su plenitud en la U.N.A.M.

II.- LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

A). CONCEPTO

La Procuraduría es concebida como un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, constituyéndose en una instancia de participación ciudadana, expedita, gratuita y sin formalidades -- procedimentales, que coadyuva con el jefe del Departamento del Distrito Federal a efecto de que los actos de autoridad y la prestación de los servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad, y oportunidad. (108)

B). MARCO NORMATIVO

- Acuerdo de creación de fecha 23 de Enero de 1989, expedido -- por el jefe del Departamento del Distrito Federal.
- Manual de Organización del día 13 de Julio de 1989.

C). NOTAS COMPARATIVAS ENTRE EL OMBUDSMAN Y LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

A partir de la segunda conflagración mundial, viene una expansión explosiva de la institución Sueca, fenómeno que se conoce como Ombudsmanía, y uno de sus efectos negativos, a mi forma de ver es -- que el término en ocasiones se ha utilizado de manera indiscriminada,

(108) 1789-1989, Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Secretaría de Gobernación.

y se ha llamado así a cualquier organismo que recibe quejas.

Lo anterior es lo que ha pasado con el organismo mexicano que se examina, que si bien es cierto fue concebido como un auténtico -- Ombudsman en su acuerdo de creación, en su manual de operación y en la praxis ha demostrado que no es así, por ello la razón de éste --- apartado que intenta dejar marcadas las diferencias existentes entre ambas instituciones.

- Una de las características básicas de todo Ombudsman lo es la independencia funcional en relación a cualquiera de los tres poderes, algo que desde mi punto de vista no posee la Procuraduría Social, en virtud de si bien es cierto en términos del Artículo 1° del acuerdo de creación se establece, que ésta tiene autonomía financiera, técnica, administrativa y operativa, esto se contradice con el Artículo - 6° del Manual de Organización que preceptua que el "Procurador Social del Departamento del Distrito Federal, no podrá delegar las siguientes atribuciones":

- Fracción II. "Someter a acuerdo del jefe del Distrito Federal, los asuntos que lo ameriten".

Amén de lo anterior el Artículo 1° del citado manual en su fracción I, establece que es una instancia gratuita coadyuvante del jefe del Departamento del Distrito Federal, lo que le da parcialidad y sujeta su actuación al interés político que cuando pugna con el derecho, desgraciadamente siempre gana lo primero.

- La politización del Ombudsman va en detrimento de su naturaleza, pues en nada la beneficia y si erosiona su imagen imparcial,

por lo mismo todos los autores y en todos los países donde se ha instituido la figura Sueca, exigen que su titular sea una persona apolítica, y le imponen la obligación de mantenerse alejado del terreno político, a fin de mantener su imparcialidad y la confianza pública sin la cual el Ombudsman no podría colmar sus funciones.

En el caso de la Procuraduría Social, no se exige que el Procurador sea una persona apolítica y a mayor abundamiento transcribo el Artículo 13 del acuerdo de creación que preceptua:

Artículo 13.- para ser procurador o subprocurador se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- II. Tener residencia en el Distrito Federal, no menor de dos -- años inmediatamente anteriores a la fecha de su designación;
- III. Tener amplios conocimientos de administración pública.
- IV. Ser mayor de treinta años y
- V. gozar de reconocido prestigio y honorabilidad

Tal artículo, ha representado que el actual titular de la Procuraduría Social, sea una persona con filiación política bien definida, e incluso está inmerso en la misma ideología que el actual gabinete del Departamento del Distrito Federal, toda vez que fue secretario particular del actual Regente capitalino, además tal artículo no garantiza que la designación recaiga en una persona con la autoridad moral suficiente para ser Ombudsman, pues existen infinidad de personas que satisfacen los extremos del mismo.

- La Procuraduría Social del Departamento Del Distrito Federal, posee la facultad de emitir recomendaciones y dar publicidad a las mismas como medio de presión moral, para que el funcionario acate -- sus sugerencias, pero en la práctica no hace uso de ellas, en lo par

ticular no he tenido conocimiento de ninguna recomendación de la Procuraduría desde su creación.

La manera como ha venido funcionando la Procuraduría es fungiendo como conciliador entre la ciudadanía y las autoridades del Departamento del Distrito Federal, en virtud de que siendo su titular una persona con filiación política, lo que se ha intentado es no friccionar con los mismos compañeros, porque lo que se está juzgando es precisamente su permanencia en el medio político.

Todo lo anterior nos permite concluir la afirmación que ya se hizo en este trabajo, de que la Procuraduría Social no puede ser considerada como un Ombudsman, ya que en la praxis ha demostrado ser -- otra cosa, y lo más preocupante es que siento nunca hubo voluntad -- por parte de las autoridades del Departamento del Distrito Federal -- de crear un auténtico Ombudsman que tanta falta hace en nuestra ciudad, una de las metrópolis más pobladas del mundo, porque el hecho -- de que en ella se concentren alrededor de 20 millones de habitantes ha provocado que la demanda ciudadana manifieste la necesidad de contar con una auténtica institución que facilite los procedimientos -- formales, y de la ciudadanía un auténtico instrumento que sirva para mejorar y fortalecer la administración pública en beneficio de las -- clases mayoritarias de nuestro país.

Yo creo en las instituciones, como el motor de nuestra sociedad pero creo también es necesario estar dispuestos a poner en tela de -- juicio y modificar la institución y sus métodos de trabajo, cuando -- la realidad de la sociedad en que actúen lo motive, si es que la institución en el futuro ha de conservarse y desempeñar el importante --

papel para el que fue creada, por tanto es necesario que la Procuraduría Social, vuelva los ojos a la idea inicial que la concibió y le dió origen que fue la idea de crear un Ombudsman.

III.- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

A). CONCEPTO

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano desconcentrado, adscritó al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos. Con éste propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional (Artículo 1º y 2º del decreto de su creación).

Si bien orgánicamente la Comisión se encuentra adscrita a la Secretaría de Gobernación, funcionalmente es independiente, puesto que ninguna autoridad puede intervenir en la determinación y sentido de sus recomendaciones, característica indispensable en todo Ombudsman.

Del anterior concepto se desprende de igual forma, que la Comisión es el organismo responsable de vigilar el acatamiento de las normas que consagran los derechos humanos, constitución, acuerdos y tratados internacionales signados por México, lo que puede llevar a cabo a través de recomendaciones previo las investigaciones necesarias a efecto de que se restituya al quejoso de la garantía indivi-

dual violada. Por último del anterior concepto se desprende que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, posee la facultad de instrumentar la política necesaria con el fin de prevenir violaciones a los derechos de los gobernados, lo cual en la práctica se ha llevado a cabo: A través de programas de capacitación, con la finalidad de concientizar para la prevención y defensa de los Derechos Humanos a autoridades y servidores públicos; por medio de eventos culturales - por ejemplo: "La jornada nacional contra la tortura"; en programas de divulgación (de publicaciones); de información en el libro gratuito. (109)

De lo anterior se desprende que nuestro Ombudsman mexicano, tiene como fin ser el pedagogo de la población civil y servidores públicos como una medida de prevención a violaciones a los Derechos Humanos, algo muy particular que no lleva a cabo hasta donde tengo noticia ningún otro Ombudsman en el mundo.

B). SEMBLANZA HISTORICA.

Esta institución surge a partir de su decreto de creación de fecha 5 de Junio de 1990, expedido por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, abrió sus puertas al público el mismo Junio de 1990.

C). NORMATIVIDAD

Este Órgano está regido por su decreto de creación de fecha 5 de Ju---

(109) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Primer Informe Semestral. Junio-Diciembre de 1990.

nio de 1990 y por su reglamento interno de fecha 1° de Agosto de 1991.

D). COMPETENCIA.

En términos del Artículo 3° de su reglamento interno, la Comisión tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

a) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean cometidos por una autoridad o servidor público.

b) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por --- otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, y

c) en los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

En cuanto a su competencia subjetiva, se puede concluir que se encuentran dentro de su esfera competencial. Todas las autoridades y servidores públicos ya locales o federales, así como toda la administración entendida en su sentido amplio, tanto el ejecutivo, el judicial y también el poder legislativo.

E). INCOMPETENCIA.

El Artículo 4° de el Reglamento interno de la Comisión, señala que ésta no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

I. En sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo.

El Dr. Jorge Carpizo, señala que la Comisión no fue creada para desquiciar el orden jurídico, sino para enriquecerlo. ⁽¹¹⁰⁾ Por ello reviste especial importancia el determinar la incompetencia de la Comisión, respecto a los poderes judiciales.

Es congruente esta causal de incompetencia, dado que si la Comisión pudiera intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo estaría supliendo al Poder Judicial. Amén de que se atentaría contra la independencia y capacidad del Poder Judicial y éste no es el fin de ningún Ombudsman, porque entonces se le estaría colocando como un super poder y su misión es solamente coadyuvar con las instituciones ya -- existentes a que subsista una plena justicia social y esto lo realiza perfectamente revisando los aspectos de forma, ya que obliga al Poder Judicial a actuar conforme a la ley y lo impulsa a perfeccionar su estructura y funcionamiento lo que origina un poder renovado y fuerte.

Por que siempre tiene que existir una última instancia de decisión, la cual revisa las fallas de la instancia de jerarquía inferior, generalmente ésta última instancia corresponde al poder judicial, excepcionalmente puede ser el Poder Legislativo como en los -- juicios de responsabilidad política.

Por que los casos tienen que tener un final, no pueden estar in definidamente pendientes y cuando éste se alcanza la sentencia ad---

(110) Gaceta, 90/2, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Entrevista radiofónica al Presidente de C.N.D.H.

quiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a - reforzar la seguridad jurídica. Por que no es posible, ni conveniente que se trate de suplir o de inferir en la labor judicial, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley y es el juez quién mejor conoce el expediente, base de la sentencia, por todo ello la Comisión no tiene competencia tratándose de sentencias de fondo.

En cambio la Comisión Nacional de Derechos Humanos, si puede intervenir tratándose de vicios en los procedimientos incluidos, los - judiciales; porque en estas situaciones no se examina ningún aspecto jurisdiccional de fondo, y si se pueden estar viciando garantías individuales, por ejemplo en un proceso penal donde el término constitucional máximo para dictar sentencia ha sido rebasado.

En este caso la Comisión Nacional, puede, debe y así lo ha hecho dirigirse al juez en cuestión para recomendarle que acelere dentro de los mandatos legales ese proceso. ⁽¹¹¹⁾ En esta situación no se da ninguno de los graves peligros apuntados respecto a la intervención en sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo, por que en ningún momento y por ningún motivo, esa recomendación se está refiriendo a ellos, sino única y exclusivamente a un vicio en el procedimiento.

II. En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional.

Todos los argumentos anteriores son aplicables a los conflictos

(111) Recomendación 17/90, Gaceta 90/4, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 15 de Noviembre de 1990.

laborales en los que no intervenga una administrativa.

III. La Comisión carece de competencia en la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los congresos locales y federal. Si podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la constitución que se cometan durante los procesos comisiales.

La intervención a que se refiere el párrafo anterior, deberá darse antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

Esta causal de incompetencia de la Comisión, creo es muy positiva para que tenga éxito en su misión, que es la protección y defensa de la vida, integridad física, libertad, dignidad y seguridad jurídica de las personas, en virtud de que la mantiene alejada de las pasiones políticas partidarias, restándole objetividad e imparcialidad en la función social que desempeña como Ombudsman.

Existen además en nuestro país, por disposición Constitucional organismos encargados de administrar y de calificar los procesos electorales (Congreso federal, congresos locales, tribunales electorales y el Instituto Federal Electoral); substituir o duplicar las facultades de dichos organismos, no sólo implicaría invadir su esfera de competencia, sino que además convertiría a la Comisión en un superpoder, colocándola por encima de los Poderes Legislativo y Judicial en el país. (112)

No existe ningún Ombudsman en el mundo que intervenga en proble

(112) Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta 90/5, Respuesta de la Comisión a la Denuncia del presidente del comité directivo estatal del P.A.N. en Chihuahua.

mas electorales. (113)

Por último debe quedar bien claro que para que la Comisión Nacional sea competente siempre debe existir la actuación o negligencia de una autoridad o servidor público. Si se trata de relaciones entre particulares podrá existir responsabilidad civil o la comisión de un delito, pero no una violación a los derechos humanos. Para que exista tiene que haber y será indispensable una intervención u omisión de la autoridad o de un servidor público. Este es un concepto universalmente admitido. Para exigir responsabilidades en la relaciones entre particulares existen diversas vías jurídicas en México.

F). FACULTADES GENERALES Y ESPECIALES.

De las facultades que se reconocen a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se puede hablar de las de carácter general propias de todo Ombudsman y las de carácter especial que no las tienen los Ombudsman, pero que le han sido atribuidas por la legislación mexicana, a efecto de adecuarla a nuestro régimen jurídico y político o como una aportación muy propia de su creador.

Entre las facultades que llamamos generales, se encuentran las de investigación, de orientación, de mediación, de conciliación, de recomendación y de promoción de reforma legislativa y/o administrativa.

La facultad de investigación es esencial y de primer orden para la eficaz labor de todo Ombudsman, el Artículo 13 del Reglamento In-

(113) Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, El Defensor del Pueblo Argentino, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. 1987.

(114) Gaceta, 90/2, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

terno preceptua, que son atribuciones del Visitador: Proporcionar atención a los individuos y grupos que denuncien la posible violación a los Derechos Humanos; integrar los expedientes y recibir las pruebas que fueran rendidas por las partes en el procedimiento y llevar a cabo las investigaciones que a su juicio fueren necesarias para establecer los hechos en cuestión; Realizar las visitas que considere convenientes a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos; Elaborar el proyecto de recomendación o de observaciones que el presidente de la Comisión presentará.

Otra forma de concluir las quejas iniciadas por los gobernados o de oficio, pueden también concluirse por orientación, esto es después de analizado el caso concreto planteado la Comisión puede concluir que se está en el caso de una causal de incompetencia, en estos casos además de orientar al quejoso por escrito también por la misma vía se ha solicitado a la autoridad correspondiente la atención del asunto y el informe respectivo de sus gestiones (Artículo 13, fr. II del Reglamento Interno).

En el primer informe semestral de la Comisión Nacional, se establece que de las 827 quejas presentadas, 204 fueron concluidas durante su tramitación y según infiero por los rubros que maneja ha sido a través de la Facultad de Conciliación; el informe referido señala como tipología de estas quejas:

- Quejas en las que se ha solicitado el cese de la situación de incomunicación.
- Quejas en las que el agraviado ha recobrado la libertad de -

la que ilegalmente había sido privado.

- Quejas en donde el agravio ha consistido en la dilación del proceso.

- Quejas por aislamientos o malos tratos en prisiones.

- Quejas en las que se solicitó el traslado de un interno al penal que le correspondía conforme a derecho. (115)

Cabe dejar definido que la facultad de conciliación a la de recomendación pueden ser ejercidas por la Comisión Nacional, a su libre criterio y aquí es donde entra en juego la personalidad y sensibilidad de su presidente, que en su actual titular es mucha.

El Artículo 5° del Reglamento Interno, señala como una atribución de la Comisión, proponer las reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos, facultad que posee todo Ombudsman y que me parece muy lógica porque siendo el Representante del pueblo en esta materia se tiene un perfecto conocimiento de la realidad y es esta la que determina siempre la norma jurídica, es decir el Derecho sirve a la realidad y no es el Derecho quien la impone.

Las facultades especiales, de la Comisión Nacional son: La de representar al gobierno de la república ante organismos internacionales y nacionales gubernamentales y no gubernamentales de Derechos Humanos (fr. X del Artículo 5° del Reglamento Interno).

Y por último en términos de la fracción IV del Artículo antes citado, posee facultades de prevención de violaciones en materia --- de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídicos, educativo y cultural para la administración pública federal, es decir en otros términos --- aquí la Comisión funge como pedagogo hacia la sociedad y gobierno a efecto de reforzar la cultura de estos en lo referente a sus Dere--- chos Humanos y como hacerlos efectivos, contribuyendo así a crear -- una nueva cultura político y social.

G). PROCEDIMIENTO, RECOMENDACIONES E INFORMES.

La Comisión de Derechos Humanos, podrá iniciar y proseguir de - oficio o por queja el procedimiento de investigación encaminado a es clarecer las violaciones cometidas a los Derechos Humanos, las que-- jas deberán presentarse por escrito y firmarse por quien las formule si el reclamante no sabe escribir, se le brindará por parte de la -- Comisión el apoyo indispensable para documentar su queja. Igualmen-- te se proporcionará servicio de traducción cuando esto sea indispen-- sable (Artículo 22 y 24 del Reglamento Interno).

Están legitimadas para presentar sus quejas a la Comisión todas aquellas personas que tuvieren conocimientos de violaciones a los De rechos Humanos, resultaren o no perjudicadas por ellas.

Una vez recibida la queja se estudiará de inmediato, canalizán-- dose a la instancia correspondiente las quejas que no supongan viola-- ciones a los Derechos Humanos, y las que si presuman tal violación, serán admitidas, se abrirá el expediente y se solicitará a las auto-

ridades señaladas como presuntas responsables, el envío de un informe sobre los hechos que se reclamen, por acuerdo del consejo técnico de la Comisión, el término para rendir el informe será de 15 días, - contados a partir del acuse de recibo, el acuerdo especifica para ma (116) yor agilidad del procedimiento que son días naturales.

Recibidos o no los informes se abrirá un término probatorio, -- cuya duración determinará el Visitador, teniendo en cuenta la gravedad del caso y la dificultad para allegarse las distintas probanzas; de igual forma la Comisión llevará a cabo aquellas investigaciones - que, a su juicio, fueren necesarias para la completa integración del expediente.

El Artículo 29 del Reglamento Interno preceptua que la Comisión en la tramitación de las quejas se apartará de todo burocratismo y - formalismo. Este es un principio básico de todo Ombudsman y es la - característica que le ha dado un atractivo especial, por ello pienso que el término probatorio a que se hace mención debería de ser supri mido, pues las pruebas de la queja debe de allegárselas de oficio la propia Comisión a través de su facultad de investigación, más aún -- en muchos casos y como lo maneja en la realidad puede solicitar a la autoridad responsable copias del expediente que constituye el acto - reclamado, quedando así ya en posibilidad de resolver, ganando tiempo con lo que cumpliría con su función en una forma más ágil.

El Artículo 31 del Reglamento en consulta establece que conclui do el término probatorio, el Visitador entregará al Presidente un -- proyecto de recomendación, el contenido de la recomendación será dado a --

conocer a la autoridad que, en opinión de la Comisión, hubiere cometido violaciones a los Derechos Humanos, sin perjuicio de presentar la denuncia penal correspondiente en los casos en que a su juicio -- exista un delito.

El Presidente de la Comisión, rendirá semestralmente un informe al Presidente de la República, exponiendo las labores llevadas a cabo durante ese periodo. En el mismo se precisarán el número y tipo de quejas presentadas; las autoridades señaladas como responsables; la cooperación brindada por los organismos públicos y privados a la Comisión y el acatamiento a sus recomendaciones por quienes hubieren sido a su juicio, responsables de violaciones a los Derechos Humanos. Este informe se hará público de inmediato (Artículo 33 del Reglamento Interno).

Las recomendaciones y sugerencias de la Comisión no estarán su-peditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún re-
curso.

Creo que en éste último punto sería positivo establecer el re-
curso de inconformidad a favor de la autoridad recomendada, que po-
dría interponerse en un término de cinco días contados a partir de -
la notificación de la resolución, y que sería inmediatamente resuel-
to por la Comisión, esto partiendo del hecho de que siendo el titu-
lar de la Comisión un ser humano, es falible, está sujeto a cometer
también errores; ésta propuesta se hace porque siento que ello con-
tribuiría a una mejor justicia, por ejemplo en la Recomendación 23 -
que se envió a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien
se negó a cumplirla; En esta resolución la Comisión solicita la rea-

apertura de la investigación del supuesto hundimiento del barco Tuxpan; con una serie de argumentos técnicos la autoridad recomendada - se niega a su cumplimiento, el Presidente de la Comisión refiere en su Primer Informe Semestral, que dado que los argumentos técnicos re basan la capacidad de juicio de la Comisión, solicitará un peritaje que le permita normar un criterio sobre los aspectos técnicos vertidos por esa Secretaría, es decir me parece que aquí la Comisión tá⁽¹¹⁷⁾ o tamente reconoce la posibilidad de la autoridad de plantear su inconformidad en base a la cual podría ratificar, modificar o revocar su recomendación.

Por último es necesario citar que la Comisión, conocerá de las quejas sólo que se refieran a hechos y omisiones violatorios de los Derechos Humanos, acaecidos dentro del plazo de un año, contando a - partir de la fecha en que se pudo tener conocimiento de ellos.

(117) Primer Informe Semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
Junio-Diciembre de 1990.

II) LOS ORGANOS DE LA COMISION

En términos del Artículo 6° del Reglamento Interno la Comisión contará con:

a) Un Presidente, quien será nombrado por el Ejecutivo Federal, que será el representante y coordinador de la Comisión, así como del Consejo, ni el decreto, ni el Reglamento Interno establecen los requisitos que se deben cubrir para ocupar el cargo.

b) Un Consejo, que será integrado por diez miembros con carácter honorífico, el presidente y el secretario técnico, facultado para establecer las políticas y lineamientos generales de actuación de la propia Comisión en materia de Derechos Humanos en el país, de los nacionales que residan en el exterior, así como de los extranjeros - en México.

Los miembros del Consejo serán designados por el Presidente de la República, durarán tres años y podrán ser redesignados.

Asimismo compete al Consejo aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionadas con la Comisión.

Cabe llamar la atención que los lineamientos que se siguieron - en la designación de los actuales miembros del Consejo fue el reconocido prestigio que tienen dentro de la sociedad civil, como promotores de la defensa de los Derechos Humanos.

El Consejo aportación genuinamente mexicana a la figura del --- Ombudsman, es la forma como participa la ciudadanía en la Comisión - Nacional de Derechos Humanos, lo que le otorga mayor prestigio y por

ende más autoridad moral, que garantiza que sus recomendaciones serán cumplidas, ya que es la base de su efectividad.

c) Un Secretario Técnico, que será designado por el Presidente de la República y estará encargado de la adecuada realización de las responsabilidades del Consejo.

d) En el ejercicio de sus funciones, el Presidente de la Comisión se auxiliará de un Secretario Ejecutivo que tendrá entre otras facultades la de ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión, así como de los que emanen del Consejo.

e) La Comisión contará además con un Visitador que dependerá del presidente de la misma y se encargará de dar seguimiento a las quejas planteadas y realizará el proyecto de recomendación que someterá al Presidente, asimismo se encargará de promover y fortalecer las relaciones con organismos públicos, sociales y privados e internacionales, promotores de la defensa de los Derechos Humanos.

IV. Propuestas

A) La Constitucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Los motivos que se argumentan a favor de la inserción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en nuestra Carta Magna son:

- Aventa las dudas entorno a la Constitucionalidad de esa figura.
- Le da una solidez y un prestigio jurídico-político mayor que

si solo estuviera regulada en la legislación infraconstitucional.

- De figurar en la Constitución, no podrá ser abolido por la legislación secundaria, lo que le da permanencia.

- La mantiene alejada de la vicisitudes de los cambios gubernamentales.

Una vez sentado lo anterior, conviene analizar con precisión -- los puntos que deberá contener la Constitución entorno a esta figura; es conveniente que determine solo los rasgos básicos de la Comisión, es decir sus características medulares que lo sitúan como un auténtico Ombudsman, su ubicación institucional, las facultades genéricas que posee todo Ombudsman, las características que deberá cubrir su titular, así como el periodo de nombramiento, dejando a la norma secundaria el resto, a efecto de posibilitar una instrumentación maleable y dinámica, que le de adaptación y flexibilidad al órgano a otro tipo de estructuras y roles, si la experiencia aconseja cambiar el modelo fijado.

Creo es conveniente se plasme en la Constitución los requisitos que deben cubrirse para ser titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, porque en los perfiles de toda institución contribuye mucho su titular, máxime en una figura como el Ombudsman que basa toda su eficacia en su poder de persuasión, que a su vez es determinado por la autoridad moral de su titular.

Esto no significa adherirse a la teoría de Carlyle sobre el rol de los héroes, pero significa, si reconocer casos como por ejemplo,-

el impulso que Marshall imprimió y que tanto contribuyó a que la -- Corte de Estados Unidos tuviera el perfil que tuvo, porque sus treinta y tantos años de presidencia fueron los que realmente convirtieron a la Corte en un Poder del Estado y no en una simple agencia como había sido hasta ese momento, lo mismo puede ocurrir con la institución en estudio.

En esta propuesta no se contempla en agregar uno o más artículos al Ordenamiento Constitucional para fundamentar y legitimar la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sin embargo -- para darle una sólida base jurídica a nuestra institución considero necesario buscar la forma de incluirla en dicho ordenamiento; de ahí que opté únicamente por una adición a los Artículos 73, 89 y 91, de tal manera que quedasen así:

Artículo 73. El Congreso, tiene la facultad:

XXXI.- Para expedir la Ley de Organización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que es el Órgano público descentralizado, -- responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos, cuya definición se encuentra contenida en ésta -- Constitución como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente, -- son las siguientes:"

XXI.- Nombrar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y someter el nombramiento, las licencias, la renuncia y la remoción de éste, a la aprobación del Senado.

Artículo 91. Para ser Secretario del Despacho, se requiere: - ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

Para ser Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se necesita:

- I. Ser Mexicano por nacimiento;
- II. Ser Doctor en Derecho, con reconocido prestigio profesional y moral.
- III. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de al gún culto.
- IV. No militar en partido político alguno.
- V. Ser mayor de 35 años y menor de 70.
- VI. No pertenecer a la administración pública, a menos que se - haya separado de su puesto seis meses antes del día de su - elección.
- VII. No desarrollar ninguna actividad que comprometa su imparcia lidad e independencia.

B) Otorgar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la facultad de recomendar a la administración pública el resarcimiento a los afectados de los daños y perjuicios que se hubieren causado con su - actuación.

Como se ha mencionado el Ombudsman en algunos países principalmente los escandinavos, está facultado para solicitar sanciones --- disciplinarias al servidor público infractor como son:

La declaración de procedibilidad por la comisión de algún deli-

to; el apercibimiento al infractor de medidas disciplinarias de mayor severidad en caso de reincidencia; la sugerencia de modificaciones a los procedimientos administrativos; el resarcimiento a los gobernados por los daños y perjuicios que se hubiesen causado.

En ésta la última medida disciplinaria, la que no posee en la actualidad la Comisión Nacional de Derechos Humanos y creo es básica para sanear la administración pública y mejorar la relación entre gobernantes y gobernados.

Aquí surge la interrogante de resolver el criterio a seguir en dicha indemnización, es decir determinar quien cubriría los daños o perjuicios si la propia administración o el servidor público o servidores públicos a los que se imputen los actos u omisiones que hubiesen ocasionado la lesión respectiva.

En lo particular pienso que se podría seguir el criterio de exigir en primer término la indemnización a la propia administración, - sin perjuicio de que ésta exija posteriormente su resarcimiento al servidor público que lesionó al gobernado. Lo anterior debido a que en el caso contrario de exigir primero al servidor público infractor, resultaría ineficaz la recomendación debido a la insolvencia real o ficticia del servidor que se da en la mayoría de los casos

Para completar esta propuesta creo también sería necesario modificar la ley de responsabilidades, ya que en nuestra legislación el legislador se ha preocupado del resarcimiento de los daños y perjuicios por parte de los servidores públicos respecto a la misma admi-

nistración, pero no en relación con los particulares afectados.

Aquí nos puede servir como ejemplo la regla genérica contenida en el Artículo 106 de la Constitución Española, según la cual: "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualesquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos."

En cuanto a los supuestos para exigir dicha responsabilidad, --siento que ésto quedaría supeditado a las circunstancias del caso, --como serían el acto reclamado y en base a las características del --ciudadano agraviado, lo que tendría que analizar el titular de la Comisión con mucho tacto y sensibilidad.

C) La supresión del término probatorio en el actual procedi---miento que sigue la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La eficacia del cargo del Ombudsman depende en gran medida de --la posibilidad de que un presunto denunciante utilice los servicios que ofrece. Así pues es importante que no se someta a los particulares a un complicado procedimiento cuando acuden al Ombudsman a pedir justicia.

Por tanto al instrumentar un término probatorio implica retar--dar y complicar el procedimiento, además de que se contrapone con su --facultad de investigación a través de la cual se concede a esta ins--titución acceso a los documentos de todas las autoridades en el mar--

co de su jurisdicción que son pertinentes para la investigación, -- asimismo puede interrogar a las personas involucradas en los hechos cuya verdad histórica se busca, el suyo es un procedimiento ágil, -- flexible y sencillo que lo hace accesible a cualquier ciudadano. Por ejemplo pudieramos pensar en una queja planteada en relación a una causa penal en la que el proceso ha excedido del término establecido en la fracción VIII del Artículo 20 Constitucional, en este caso con la facultad de investigación que tiene la Comisión Nacional, tendría acceso a la partida y con esto estaría ya en aptitud de emitir su recomendación ganando con ello tiempo en beneficio del gobernado, y -- luego entonces ¿para que el término probatorio?.

D) Establecer a favor de las autoridades recomendadas el recurso de inconformidad.

El hombre por naturaleza es un ser falible con limitaciones psicológicas, con virtudes, con vicios y sentimientos que influyen para que pueda emitir juicios erróneos. Siendo el titular de la Comisión Nacional un ser humano con vicios y virtudes puede en el juicio que haga para emitir una recomendación a la autoridad señalada como responsable equivocarse, esto se acentúa y es más susceptible de que -- suceda si totamos en cuenta que dado el cúmulo de asuntos que están inundando a la Comisión, no es posible que él Presidente estudie y -- resuelva todo, lo que implica delegar algunos asuntos al personal -- operativo.

Al preverse lo anterior y pretendiendo que se corrija lo resuelto erróneamente, mejorándolo para que se acerque a lo más justo posible, es por lo que propongo se establezca a favor de las autoridades recomendadas, el que se les permita plantear su inconformidad con la .

sar quizá aspectos que no tomo en cuenta al emitir su recomendación.

Asimismo y con el fin de que lo aquí propuesto no se contraponga con la informalidad y flexibilidad de la actuación del Ombudsman, pudiera establecerse como término para plantear la inconformidad el de 5 días, contados a partir de que se notifique la recomendación -- respectiva. Acto seguido de forma inmediata la Comisión resolvería -- y podría modificar o confirmar su recomendación, quedando entonces -- firme y en aptitud de publicarla. De igual forma se prevería que el hecho de que la autoridad administrativa no formulare inconformidad alguna dentro del término fijado, se tendría por aceptada la recomen-
dación.

A esta propuesta le veo otra ventaja, porque pienso que esto -- cambiaría la reacción de todo el aparato burocrático que daría mayor aceptación a la institución que nos ocupa, actuarían en el sentido -- de convalidar la eficacia del nuevo órgano y no de convertirlo en le-
tra muerta.

De modo que en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Huma-
nos, la prudencia y eficacia del funcionario que lo titularice; la -- diligencia, entusiasmo y actividad de los administrados que lo movi-
licen y la adecuada respuesta del aparato burocrático a los requeri-
mientos y medidas que disponga el órgano, son a mi juicio los tres --
elementos que van a definir en gran medida el perfil posterior y la
eficacia de la institución a reforzar este último punto es a lo que
se dirige mi propuesta.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La figura del Ombudsman, nace en el año de 1809 en Suecia, la palabra "Ombud", se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra, sin tener un interés personal propio en el asunto en que interviene. Pero esta palabra representa también una institución, un concepto, y es como tal que ha cruzado exitosamente las fronteras.

SEGUNDA: El Ombudsman es esencialmente un mediador, un buen componedor, un representante del pueblo, que tiene como finalidad se repare la violación causada al gobernado por parte de la administración pública. No dispone de facultades para anular actos de la administración, ni para dictar otros en su lugar. Tampoco sustituye a ninguna institución ya existente. Recibe las quejas, las investiga y si encuentra que son fundadas, procura sin poderes coactivos que el administrador corrija la situación, a través de la conciliación o por medio de una recomendación.

TERCERA: En casi todos los países del mundo el Ombudsman presenta un informe al Parlamento o al Poder Ejecutivo. Puede el Ombudsman que incluya en su informe opiniones sobre las deficiencias de la legislación, así como sus opiniones sobre el sentido de las leyes y estatutos vigentes y la forma en que deben interpretarse y aplicarse. Puede también sugerir nuevas disposiciones legislativas.

CUARTA: Las características básicas del Ombudsman que la hacen - una institución sui-generis son: Orgánicamente pertenece al Poder -- Ejecutivo o al Legislativo; posee independencia funcional; se ocupa de corregir los yerros e injusticias de la administración pública; - es un órgano de acceso directo a la ciudadanía; su procedimiento es sencillo, ágil, flexible e informal; posee amplios poderes de investigación; sus resoluciones carecen de potestad coercitiva; su titular ha de ser siempre una persona sin filiación política y para dar eficacia a sus recomendaciones da amplia publicidad a su actividad.

QUINTA: Existe deformación de la institución, cuando a la original función del Ombudsman de defensa de los particulares frente a la administración, se adicionan requisitos de procedencia y de procedimiento que pueden significar la denegación de la actuación de la institución o bien, impliquen la dilación para resolver una queja.

SEXTA: No hay duda de que los países escandinavos han creado una institución valiosa, que ha demostrado su efectividad en todos los - lugares del mundo donde se ha implantado. Posee una gran adaptabilidad. En su instauración en otras partes del orbe, la institución ha recibido distintos apelativos como: Comisionado Parlamentario; Defensor del Ciudadano; Médiateur; Defensor Cívico; Defensor de los Derechos Humanos; Abogado Popular; Defensor del Pueblo; Procurador de Vecinos y Comisión Nacional de Derechos Humanos, etc.

SEPTIMA: En México se ha querido encontrar en diversas instituciones, como la Encomienda, la Procuraduría de los Pobres de Ponciano Arriaga, el párrafo segundo del Artículo 97 Constitucional, la -- Procuraduría del Consumidor, la Procuraduría General de la República, respecto a la recepción y manejo de quejas y de orientación al público, la Supervisión General de Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, un auténtico Ombudsman, pero no encontraremos en ellas las características esenciales - de esta institución, sino sólo similitud en su fin, ya que todas --- tienden a buscar el respeto a la integridad de la persona humana y - de los derechos del gobernado, sobre todo el de las clases desvalidas. Asimismo no creo que cuando se implantaron éstas, en México ya fuera conocida la institución Sueca. Por tanto no podemos hablar de que tomaron como antecedente al Ombudsman.

OCTAVA: La implementación de figuras que intentan ser un Ombudsman, en México surgen a partir del año de 1983, con la creación del Procurador de Vecinos del Municipio de Colima y otros casos probados a nivel local, pero en nuestro país sólo podemos hablar de dos instituciones que son auténticos Ombudsman, la Defensoría de los Derechos Universitarios y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

NOVENA: La Comisión Nacional de Derechos Humanos, surge como una medida del gobierno, por la necesidad ineludible de incorporar a las clases desvalidas, obreros, campesinos e indígenas, a los beneficios

de la justicia, antes sólo reservada a los extractos económicamente fuertes. Es la justicia del hombre pobre.

DECIMA: Otras causas del surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las encontramos en la creciente inseguridad en que se encuentra la población con respecto a la prepotencia y arbitrariedad de los cuerpos policíacos, en la crisis de nuestro Poder Judicial Federal, en la falta de actualidad de nuestro juicio y amparo - en el fracaso del Tribunal Contencioso Administrativo, lo que creó - en México una burocracia sin control en su actuación, con demérito - en los Derechos Públicos subjetivos del ciudadano.

DECIMA PRIMERA: Con el surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no se desarmen otras instituciones, el Ombudsman no su ple a nadie, sino que viene a ser una nueva herramienta en todo país democrático, que se suma a la magna labor que implica la defensa de los Derechos Humanos.

DECIMA SEGUNDA: La Comisión Nacional de Derechos Humanos, no está dotada de la fuerza del Rey Midas, que lo sana todo o que regulariza todo lo que cae bajo su control. No debemos crear expectativas que en la realidad se desmoronen. El Ombudsman va a contribuir a sanear el sistema administrativo, pero no viene a duplicar funciones, por lo tanto hay que crear conciencia entre gobernados y gobernantes, a efecto de no descuidar la restructuración de nuestras instituciones y pugnar porque éstas recobren su prestigio.

DECIMA TERCERA: Se hace un imperativo insoslayable en la actualidad, la Constitucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a efecto de darle permanencia, solidez jurídica y política, - alejarla de las vicisitudes del poder y evitar así que sea solo una medida populista que desaparezca en la próxima administración.

DECIMA CUARTA: No considero necesario agregar uno o más artículos al Ordenamiento Constitucional para fundamentar y legitimar la - creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino solo buscar la forma de incluirlo en dicha ley fundamental; de ahí que proponga únicamente una adición a los Artículos 73, 89 y 91, de tal manera que quedasen así:

Artículo 73. El Congreso, tiene la facultad.

XXXI.- Para expedir la ley de Organización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que es el órgano público descentralizado, responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos, cuya definición se encuentra contenida en esta Constitución como garantías individuales y sociales, así como en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

XXI.- Nombrar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y someter el nombramiento, las licencias, la renuncia y la remoción de éste, a la aprobación del Senado.

Artículo 91. Para ser Secretario del Despacho, se requiere:

Ser ciudadano Mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

Para ser Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se necesita:

- I. Ser Mexicano por nacimiento.
- II. Ser Doctor en Derecho, con reconocido prestigio profesional y moral.
- III. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto.
- IV. No militar en partido político alguno.
- V. Ser mayor de treinta y cinco y menor de setenta años.
- VI. No pertenecer a la administración pública, a menos que se ha ya separado de su puesto seis meses antes del día de su elección.
- VII. No desarrollar ninguna actividad que comprometa su imparcialidad e independencia.

DECIMA QUINTA: Considero pertinente se legisle en la materia relativa a la responsabilidad económica por parte de la administración pública, de tal manera que se establezca en la ley de responsabilidades el derecho del gobernado a ser indemnizado por toda lesión que sufran en cualesquiera de sus bienes, siempre que la lesión sea consecuencia de una deficiente administración pública, y de ésta manera el Ombudsman Mexicano pueda recomendar en este rubro al órgano del gobierno al que esté adscrito el funcionario infractor, sin perjuicio de que se repita contra éste.

DECIMA SEXTA: También me parece necesario se instituya a favor de la autoridad recomendada el derecho a que pueda formular su inconformidad con las recomendaciones que se le dirijan, cuya revisión -- hará la propia Comisión en una forma sumárisima y acto continuo pasará ya a darle publicidad. Esto a mi entender daría mayor aceptación a la Comisión ante el aparato burocrático.

DECIMA SEPTIMA: En el caso del Ombudsman Mexicano, la prudencia y eficacia del funcionario que lo titularicé; La diligencia, entusiasmo y actividad de los administrados que lo movilizan; y la adecuada respuesta del aparato burocrático a los requerimientos y medidas que disponga el órgano, son tres elementos que van a definir su eficacia y trascendencia en nuestro sistema, las propuestas que hoy formulo se encaminan a reforzar estos tres elementos, que tienen que ganarse día con día, para que los supremos valores de la equidad y la justicia alcancen su plenitud en México.

DECIMA OCTAVA: Finalmente el más seguro, pero más difícil medio para prevenir las violaciones a los Derechos Humanos, es perfeccionar la educación. Actualmente todos los pueblos de occidente coinciden en considerar la educación como el medio insustituible para asegurar así un progreso integral. Educar se ha dicho consiste en impulsar la virtud por la fácil vía del sentimiento y en desviarla del mal por la vía infalible de la necesidad y de lo inconveniente, y no por lo incierto del mando que no obtiene más que una simulada y pasajera obediencia.

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

- ARRIAGA, PONCIANO.
Proyecto para el Establecimiento de una Procuraduría de Pobres,
en San Luis Potosí. Visible en la Antología de Clásicos Mexicanos
de los Derechos Humanos. 1991/2.
- BARRERA, GRAF JORGE
La Defensoría de los Derechos Universitarios: Análisis Legal,
en el libro La Defensoría de los Derechos Universitarios de la
U.N.A.M., y la Institución del Ombudsman en Suecia.
U.N.A.M. 1986.
- BICENTENARIO DE LA DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL
CIUDADANO, 1789-1989.
Edición Conmemorativa.
Secretaría de Gobernación
- BURGOA, IGNACIO.
Derecho Constitucional Mexicano
Porrúa, México 1985.
- CARRILLO, FLORES ANTONIO.
La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos,
Porrúa, México 1981.
- CASTRO, JUVENTINO V.,
"El Ombudsman Escandinavo y el Sistema Constitucional Mexicano",
en su libro Ensayos Constitucionales.
Textos Universitarios.
México 1977.
- FAIREN, GUILLEN VICTOR.
El Defensor del Pueblo (Ombudsman),
Centro de Estudios Constitucionales 1982-1986
Madrid.

- FIX-ZAMUDIO HECTOR.
Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios Comparati
vos.
Comisión Nacional de Derechos Humanos
México, 1991.

- FIX-ZAMUDIO HECTOR.
"Ombudsman", Diccionario Jurídico Mexicano
U.N.A.M. 1984.

- FIX-ZAMUDIO HECTOR.
"La Justicia Municipal en México"
La Reforma Municipal en la Constitución
Porrúa. México 1986.

- FIX-ZAMUDIO HECTOR.
Tres Instituciones Francesas Revolucionarias y el Derecho Cons-
titucional Mexicano.
Bicentenario de la Revolución Francesa
Instituto de Investigaciones Jurídicas
U.N.A.M. 1991.

- GIL ROBLES Y GIL DELGADO ALVARO.
El Defensor del Pueblo
Civitas, Madrid. 1979.

- GIL ROBLES Y GIL DELGADO ALVARO
El Control Parlamentario de la Administración (El Ombudsman)
2a. Edición
Instituto Nacional de la Administración Pública 1981.
Madrid.

- GUADARRAMA, LOPEZ ENRIQUE.
El Defensor del Pueblo Español y la Defensoría de los Derechos
Universitarios de la U.N.A.M.
Notas Comparativas
Instituto de Investigaciones Jurídicas
U.N.A.M. 1989.

- MEDINA, CERVANTES JOSE RAMON.
Derecho Agrario
Colección Textos Jurídicos Universitarios 1987.

- NAVA, NEGRETE ALFONSO.
El Tribunal Contencioso Administrativo del D. F.
Noveno Congreso Mexicano de Derecho Procesal
Memoria. Revista de la Facultad de Derecho
U.N.A.M. 1984.
- NILSSON, PER-ERIK.
El Ombudsman Defensor del Pueblo ¿o qué?, La Defensoría de los
Derechos Universitarios de la U.N.A.M. y la Institución del --
Ombudsman en Suecia.
U.N.A.M. 1986.
- NORIEGA, CANTU ALFONSO.
El Juicio de Amparo,
Noveno Congreso Mexicano de Derecho Procesal.
Memoria, Revista de la Facultad de Derecho
U.N.A.M. 1984.
- OSORIO, ANGEL. El Alma de la Toga,
Ediciones Jurídicas Europa-América.
Buenos Aires, 1986.
- PADILLA, MIGUEL M.,
La Institución del Comisionado Parlamentario (El Ombudsman)
Buenos Aires, 1972.
- QUINTANA, ACEVES FEDERICO.
El Ombudsman, instrumento de control del principio de legalidad
y moralizador de la administración pública federal.
Un estudio en homenaje al Doctor Héctor Fix Zamudio, en sus ---
treinta años como investigador de las ciencias jurídicas.
Tomo II.
U.N.A.M. 1988.
- RABASA, EMILIO.
La Constitución y la Dictadura.
Porrúa, México 1972.
- ROWAT, DONALD C.,
El Ombudsman.
Traducción de Eduardo L. Suárez, México
Fondo de Cultura Económica
Primera Reimpresión 1986.

- SAGUES, NESTOR PEDRO.
La Constitucionalización del Ombudsman interrogantes y alternativas.
Estudio en homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio, en sus treinta -- años como investigador de las ciencias jurídicas.
Tomo II.
U.N.A.M. 1988.

- VALADES, DIEGO.
Un proyecto para garantizar el acceso a la justicia.
Estudio en homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio, en sus treinta -- años como investigador de las ciencias jurídicas.
Tomo III.
U.N.A.M. 1988.

- VANOSSI, JORGE R. A.
El Defensor del Pueblo o Comisionado Parlamentario en el régimen constitucional argentino.
Memoria del III congreso iberoamericano de Derecho Constitucional.
Tomo II.
U.N.A.M. 1987.

- VENEGAS, ALVAREZ SONIA.
Origen y Devenir del Ombudsman
¿Una institución encomiable?
México, U.N.A.M. 1988.

- GACETA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
Nos. 90/0, 90/1, 90/2 y 90/10.

- PRIMER INFORME SEMESTRAL
Junio-Diciembre de 1990.
Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994
Poder Ejecutivo Federal.

LEYES, CODIGOS Y DECRETOS

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- LEY DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS - DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.
- LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO.
- DECRETO DE CREACION DE LA PROCURADURIA DE LA MONTAÑA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA. PERIODICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD DEL 26 DE SEPTIEMBRE DE 1986.
- DECRETO DE CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.
- REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.
- ACUERDO DE CREACION DE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- REGLAMENTO INTERNO DE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
- ESTATUTO DE LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS.
- REGLAMENTO DE LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS.