

57
2ej.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



**LA FUNCION DEL OMBUDSMAN EN
AMERICA LATINA:
EL CASO DE MEXICO.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A:
ILEANA MARGARITA GARCIA SOTO**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ROLANDO RIOS AGUILAR



MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios por darnos la oportunidad de existir.

A mi madre por su apoyo y comprensión, pero sobre todo por el amor y la incondicionalidad de siempre. Esto es tuyo.

A Guillermo y Karla por ser colaboradores y luchadores.

A Karla Paula y Mariana porque son la alegría de mi familia.

A Roberto, por ser maestro y sobre todo amigo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi eterna gratitud

Al Instituto Latinoamericano del Combustión agrarícola el apoyo que me dieron para llegar hasta este momento.

A los Combustioneros: Sr. Jacob Sedláček, Sr. Lucio Pérez de Arce, Sr. Rodolfo de Castro, entre muchos otros que hicieron grandes aportaciones para que se llegara este trabajo.

I N D I C E

| INTRODUCCION | PAGINA |
|---|--------|
| | 3 |
| 1.- LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN | 8 |
| 1.1. ORIGENES HISTORICOS | 8 |
| 1.2. EL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO | 17 |
| 1.2.1. EL OMBUDSMAN DE SUECIA | 18 |
| 1.2.2. EL OMBUDSMAN DE FINLANDIA | 22 |
| 1.2.3. EL OMBUDSMAN DE DINAMARCA | 26 |
| 1.2.4. EL OMBUDSMAN DE NORUEGA | 30 |
| 1.3. EL OMBUDSMAN EJECUTIVO | 32 |
| 1.3.1. EL OMBUDSMAN DE LA LIBRE COMPETENCIA | 32 |
| 1.3.2. EL OMBUDSMAN DE LOS CONSUMIDORES | 35 |
| 1.3.3. EL OMBUDSMAN PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE LOS SEXOS | 38 |
| 1.3.4. EL OMBUDSMAN PARA LA DISCRIMINACION ETNICA | 40 |
| 1.3.5. EL OMBUDSMAN DE LA PRENSA | 41 |
| 2.- CARACTERISTICAS DEL OMBUDSMAN | 44 |
| 2.1. DEFINICION INSTITUCIONAL | 44 |
| 2.2. DESIGNACION Y CESE DE FUNCIONES | 50 |
| 2.3. INDEPENDENCIA Y FACULTAD INDAGATORIA | 55 |
| 2.4. FACULTAD SANCIONADORA Y RESOLUCIONES | 63 |
| 3.- ACCIONES REGIONALES PARA CONSOLIDAR LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN AMERICA LATINA | 73 |
| 3.1. CONVENCION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS | 73 |
| 3.1.1. COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS | 79 |
| 3.1.2. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS | 95 |
| 3.2. INSTITUTO LATINOAMERICANO DEL OMBUDSMAN | 109 |
| 3.2.1. CREACION | 110 |
| 3.2.2. OBJETIVOS | 112 |
| 3.2.3. MIEMBROS | 113 |
| 3.2.4. ACCIONES MAS DESTACADAS | 125 |

| | |
|---|------------|
| 4.- LA PRESENCIA DEL OMBUDSMAN EN AMERICA LATINA | 128 |
| 4.1. EL CASO ARGENTINO | 128 |
| 4.2. EL CASO BRASILEÑO | 137 |
| 4.3. EL CASO DE GUATEMALA | 139 |
| 4.4. EL CASO DE PARAGUAY | 149 |
| 4.5. EL CASO DE PUERTO RICO | 152 |
| 4.6. EL CASO DE EL SALVADOR | 158 |
| 5.- EL OMBUDSMAN EN MEXICO | 169 |
| 5.1. LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES DE MEXICO | 169 |
| 5.2. DERECHOS HUMANOS EN EL CONGRESO | 195 |
| 5.3. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS | 199 |
| 5.3.1. DECRETO QUE CREA LA CNDH | 200 |
| 5.3.2. REGLAMENTO INTERNO | 201 |
| 5.3.3. OMBUDSMAN Y COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS | 210 |
| 5.4. SOCIEDAD MEXICANA Y OMBUDSMAN | 214 |
| 5.5. MEXICO Y EL OMBUDSMAN LATINOAMERICANO | 217 |
| CONCLUSIONES | 223 |
| BIBLIOGRAFIA | 228 |
| HEMEROGRAFIA | 232 |

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

La institución del *Ombudsman* es una figura de procedencia sueca que tal y como se le conoce ha sido utilizada desde el siglo XIX. Dicha figura fue creada como órgano del Estado para controlar el ejercicio del poder, buscando siempre el respeto de los conceptos de soberanía popular, ciudadanía, igualdad, etc., que habían sido legados por la Revolución Francesa.

Los hechos que motivaron el estudio de este tema son, primero tratar de dar una idea amplia y clara de lo que la figura significa en términos teóricos y la realidad histórica que ésta ha vivido desde su implantación.

Por otro lado, también se buscó analizar la inserción de esta institución dentro de las democracias latinoamericanas, para poder así llegar al caso concreto de México.

Aunque se trata de una institución con más de ciento ochenta años de existencia, en nuestra región todavía se le considera como muy reciente, debido a las diferencias estructurales que existen entre las administraciones nórdicas y las latinoamericanas.

Al plantearme la posibilidad de un estudio en torno al Ombudsman, yo estaba firmemente convencida de que éste no existía en nuestro país, pero a lo largo del desarrollo del mismo, hemos podido demostrar lo contrario, aunque ese punto lo dejo al criterio de quien me haga el favor de acercarse a este trabajo, que significa muchas cosas para mí, sobre todo que me dio la posibilidad de estar cerca de tanta gente ocupada en el tema como son Ombudsmen de países con tradición tan importante como el de Finlandia, Dr. Jacob Soderman, el Lic. Adolfo de Castro de Puerto Rico, el Escribano Antonio Cartañá de Buenos Aires, la Dra. Leni Pane de Pérez de Asunción, entre otras muchas personalidades, quienes aportaron información muy importante para el logro de este estudio.

El concepto genérico de Derechos Humanos ha tenido cabida en casi todos los sistemas legislativos del mundo occidental, lo que significa un cúmulo de principios, avances y logros concretos respecto de su formulación, defensa y activa promoción.

A pesar de todo, aún se siguen presentando situaciones que degradan al individuo atentando contra su dignidad, autonomía e individualidad, con lo que empieza a surgir una nueva conciencia y empeño para lograr que

toda violación a Derechos Humanos sea superada en el máximo grado posible.

Así pues, el Ombudsman mexicano surgió por iniciativa del Ejecutivo Federal, pero siempre asesorado por la sociedad cada vez más politizada y consciente del papel que juega en el avance de la nación que está forjando.

Actualmente se puede pensar que gobierno, sociedad y Ombudsman son elementos que se van vinculando gradualmente en nuestro país, pues el Ombudsman mexicano se ha convertido en mediador entre sociedad y gobierno.

Por ser el Ombudsman una figura tan reciente en el marco jurídico latinoamericano todavía carece de plena confianza por parte de la ciudadanía en general, pero su labor demuestra día a día que no es un adorno más en nuestro grueso cuerpo burocrático, sino una institución convencida del papel que debe jugar, pese a todos los obstáculos que tiene que sortear.

En el primer capítulo del presente trabajo, se revisó el origen del Ombudsman en el mundo, así como las adopciones que de éste se dieron en toda la región escandinava, además de que también se llevó a cabo la

clara separación de los Ombudsmen Ejecutivos que también han surgido en Suecia.

El segundo capítulo significa una revisión de las características más importantes del Ombudsman Escandinavo, que han prevalecido en casi todos los ejemplos de la figura en el mundo, para poder así darnos cuenta que en esencia se trata del mismo Ombudsman en cualquier región y ubicación geográfica.

En el tercer capítulo me corresponde hablar, ya instalada en América, de los trabajos más importantes a nivel gubernamental (Convención Interamericana de Derechos Humanos) y no gubernamental (Instituto Latinoamericano del Ombudsman), de la promoción que han tenido la defensa de los Derechos Humanos y el Ombudsman.

El capítulo que revisa las acciones de algunos de los Ombudsmen latinoamericanos nos deja clara la idea de la fuerza que va adquiriendo la Institución en nuestra región.

Finalmente, en el último capítulo el punto a desarrollar es el Ombudsman y los Derechos Humanos en México, por lo que se hace una reseña histórica de lo que ha ocurrido en nuestro país en la materia, su relación

con la sociedad y con el ámbito latinoamericano en general.

Así es como dejo este pequeño grano de arena para la promoción del Ombudsman en nuestro país con el único objetivo de que algún día todos los mexicanos pudiéramos gozar el absoluto respeto a nuestros Derechos Humanos; estoy convencida de que ésto no es una mera utopía sino un compromiso en el que todos debiéramos estar involucrados.

1.- LA INSTITUCION DEL O M B U D S M A N

En este capítulo se pretende hacer una narración de la evolución que tuvo la Institución del Ombudsman desde sus orígenes. Se va a hacer mención de cómo surgió esta figura en Suecia, la situación que prevalecía en aquel país y, también se verán los casos del Ombudsman en Suecia, Finlandia, Dinamarca, hasta el momento en que el mismo se integra al sistema de Administración de Noruega.

Finalmente se analizarán algunos ejemplos de las instituciones conocidas como Ombudsmen Ejecutivos, los cuales tienen otra forma de funcionar, desde cómo y por quién son elegidos hasta sus objetivos más generales.

1.1. Orígenes Históricos

La Institución del Justitie Ombudsman, es de procedencia sueca, se dice que sus orígenes se ubican en las tribus germánicas medievales que aplicaron el término al encargado de transferir bienes de familias o grupos que afectaban a otras personas, a las víctimas o a sus familias.

Fue hasta finales del siglo XVIII y principios del XIX cuando se empezó a utilizar el término tal y como ahora lo conocemos. En la Constitución sueca de 1809 se

instituyó al Ombudsman como un órgano jurídico del Estado. Desde antes, la creación de instituciones que velaran por la supervisión y control de las autoridades, mediante la defensa de los derechos de los ciudadanos, se había considerado como preocupación de los sistemas políticos constitucionales. Con la creación de este cargo, el Estado sueco manifiesta su necesidad por controlar la administración y la justicia, este tipo de inquietud ya se nota si recordamos "...al censor romano que ejercía acciones administrativas y recibía observaciones de las quejas de los ciudadanos inconformes con lo que ahora podemos llamar "mala administración".¹

Como se dijo anteriormente, el Ombudsman se creó como órgano del Estado para controlar el ejercicio del poder.

Los reyes absolutos de Suecia, a finales del siglo XVIII, enfrentaron duros problemas en función de las grandes distancias dentro de sus Reinos, motivo por el cual tuvieron que nombrar representantes que realizaran actividades administrativas, así como de impartición de justicia, lo que generó, al mismo tiempo, la necesidad de crear puestos de vigilancia y control de la actuación de estos agentes en cuestión de administración de gobierno e

¹Cuiden Gerald E. *International Handbook of the Ombudsman*, Westport-Greenwood Press, 1993, p. 9.

impartición de justicia. Según André Legrand, el primer antecedente del Ombudsman se ubica en el Gran Sénéchal o Drosten, cuya principal función fue descrita hacia 1660 por la Regeringsform o Disposición Real, como la de vigilar el buen funcionamiento y la administración de justicia en el Reino; lo anterior era con la finalidad de informar al Rey cómo se comportaban éstos, sin que contara con facultades para actuar en contra de quienes se apartaran de las normas trazadas.

En 1638, un funcionario real (Richz Schultz) fue facultado para iniciar acusaciones en contra de quienes violaran la norma, claro está que sólo tenía jurisdicción en el área de administración de justicia que le correspondía.²

Por su parte, el Rey Carlos XII, en 1713 creó el Justitiekansler o Canciller de Justicia, quien ya desde entonces cubriría las actividades del Gran Sénéchal y del General Schultz, además de que también estaba facultado para supervisar la administración y a los jueces, a quienes podía acusar. El nombre original del Canciller era Konugnes Høste Ombudsmannen o Comisario Supremo del Rey. Este cargo se conservó, y aún la Constitución sueca de 1720 la menciona en el punto que se refiere a la Corte

²Legrand, André. *El Ombudsman Escandinavo. Estudios Comparados sobre el Control de la Administración*, Biblioteca General de Derecho y Jurisprudencia, París, 1970, p. 23.

de Apelación. Aquí se establece que el Canciller de Justicia debía someter al Parlamento sus informes de actividades, además de su obligación de hacer las denuncias de las violaciones a las disposiciones constitucionales que se le presentaran o de las que tuviera conocimiento. Así es que aunque por estructura este Canciller de Justicia dependía del Rey, el Parlamento lo iba haciendo más dependiente de él.

En 1776, el Parlamento dispone que el Canciller de Justicia fuera designado por el propio Parlamento, para que cubriera el período en que no tenían sesiones. Un Golpe de Estado hace que la importancia que venía adquiriendo esta figura, se viera severamente reducida.

Debido al Golpe de Estado, Gustavo III se proclama Rey en 1772, pasando el Canciller de Justicia a depender directamente de él. Incluso, se estableció en la Constitución que debía ser designado por el Monarca, además de que seguiría vigilando la Ley y las Ordenanzas, el control de las actividades de los Procuradores Reales al igual de que ocuparía el rol de Acusador ante la Corte Suprema. Sus facultades fueron precisadas en una Ordenanza de la Cancillería en 1773 y mediante una Instrucción de 1779.³

³Salomón Delgado, Luis E. *El Ombudsman, México, 1992, p. 25.*

Durante el mandato del Rey Gustavo III, el Canciller de Justicia adquiere la misma importancia que los Ministros de la época, se convierte en Consejero del Rey ante el Consejo y la Corte Suprema.

En 1809, Suecia se independiza, adopta los conceptos de soberanía popular, ciudadanía, igualdad, etc., heredados de la Revolución Francesa. Se ve entonces a la Cancillería de Justicia como propia para un hombre en quien el pueblo pudiera depositar su confianza por medio de los representantes del Parlamento, o sea, como intermediario entre el Consejo del Rey y los gobernados.⁴

La influencia de las ideas de la Revolución Francesa, principalmente las de Montesquieu, en lo que a la división de poderes corresponde, es tomada de manera particular por los Constituyentes suecos, debido principalmente a la tradición histórica que hizo confluir las funciones judiciales y administrativas en una sola persona o Agente Real.

La idea del Poder Judicial separado del Ejecutivo y del Legislativo, fue bien vista por los suecos de la época. Esto fue tomado únicamente en el caso de los Jueces Supremos, pues los Jueces Inferiores así como

⁴*Leqrand, op. cit.* p. 25.

otros funcionarios de la administración, seguirían siendo nombrados por el Rey. Se considera entonces que aquí se da el origen de la facultad que aún conserva el Ombudsman de supervisar la administración de justicia.

Así es que por separación de poderes los suecos entienden separar entre el Rey y el Parlamento, pero esto no implicaba separación entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Alfred Bexelius, explica el esquema de control adoptado por la Constitución de 1809:

"... pronto se sostuvo que el Canciller no tenía suficiente independencia del gobierno para poder proteger a los ciudadanos eficazmente. En consecuencia, se sugirió que las autoridades públicas debieran estar controladas también por una oficina enteramente independiente del gobierno. La respuesta a esta opinión fue la creación del cargo de *JustitieOmbudsman* cuando se adoptó la nueva Constitución de 1809. Fue esta Constitución la que recibió, en cierta medida, 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 atribuciones amplias concedidas al Rey y 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".⁵

Concretamente se puede decir que la concepción del Ombudsman que tenemos, es la de la institución que surge en 1809 en Suecia, debido a la existencia previa del Canciller de Justicia y sus funciones, esto por un lado, mientras que por el otro, se debe a las ideas liberales y teorías de soberanía popular así como de división de poderes. Lo más importante del Ombudsman es que su lugar está dentro de la clásica división de poderes que fue instrumentada de una forma muy particular en aquel tiempo.

Por lo que se ha dicho, la verdadera causa del surgimiento del Ombudsman fue la necesidad de encontrar equilibrio entre los órganos de poder, además la influencia liberal del momento obliga a la defensa de la libertad individual frente a los excesos reales de las autoridades y como remedio a este mal, el Ombudsman fue lo que Suecia halló como respuesta.

⁵Rowat, Donald. El Ombudsman: Defensor del Ciudadano, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 57.

Por lo tanto, el Ombudsman es representante del Parlamento, quien a su vez, representa al pueblo, a los ciudadanos comunes y corrientes que diariamente salían a las calles.

Algunos autores dicen respecto de su importancia que:

"La Comisión estimó que el Justice Ombudsman debería igualmente hacer respetar los derechos y libertades de los particulares y acoger sus reclamaciones. Y como lo declaró uno de sus miembros ante la representación de los estados: deberá no solamente salvaguardar la seguridad del pueblo, sino también afirmar en él, el sentimiento de esta seguridad".⁶

La protección de la dignidad individual frente a las autoridades fue importante en el ambiente sueco de ese entonces, puesto que la transparencia del mecanismo de toma de decisiones fue preocupación del sistema, como lo atestigua la Ordenanza promulgada en 1766 por la que: "Todos los documentos en que se basen las decisiones de los funcionarios gubernamentales deben tener carácter público". Así no sólo estarían a disposición de las partes sino de cualquier otro ciudadano que deseara

⁶Desfautics, Henri. Le pouvoir de Control des les Parlements Nordiques, Paris, 1993, p. 129.

consultarlos. Esta norma, que no implicaba ninguna posibilidad de revisión o modificación de las decisiones de las autoridades, significó un gran avance, pues la libertad para consultar la documentación se constituyó en una verdadera garantía.⁷

El Ombudsman en sus orígenes fue un medio de control por parte del Parlamento para la administración, posteriormente se ha consolidado como protector de los derechos fundamentales, donde los valores van por encima del control técnico. Sus principales características (que serán descritas en el Segundo Capítulo de este trabajo), son: autoridad, publicidad, neutralidad política y respetabilidad. Las facultades del Ombudsman, que en su mayoría se han conservado sin cambios, lo hacen elemento de vital importancia en el sistema de control. Así es cómo esta Institución coexiste y colabora con la Suprema Corte Administrativa, al igual que con el Canciller de Justicia. El elemento distintivo de este medio de control (de entre varios que existen) es la autoridad moral nacida de su independencia tanto del poder u órgano al que supervisa, como del mismo Parlamento por el que fue nombrado, llamándosele a esto: independencia funcional.⁸ Ya que su relación no obliga a una dependencia jerárquica, pues de lo único que depende es de la Ley.

⁷Revelius, Alfred. *El Ombudsman de Rowat*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 56.

⁸Salomón Delgado, *op. cit.*, p. 29.

Hay que considerar que la institución carece de un poder coercitivo en sus funciones. Lo que lo legitima es el poder que el Parlamento le otorga, pero su actuación la basa en el prestigio y respetabilidad ganadas.

Si se analiza el nacimiento de una institución, que en este caso es la del Ombudsman, hay que tomar en cuenta la historia de las instituciones político-constitucionales de Suecia antes de la existencia de la Constitución de 1809, pues en esa época se buscaba el retorno precisamente a la legalidad, para poder dejar atrás un período absolutista, además de que como se ha venido mencionando reiteradamente, la presencia de las ideas liberales, herencia de la Revolución Francesa, cambiaron la concepción del ciudadano y de toda la sociedad.

1.2. El Ombudsman Parlamentario

En el segundo punto, se analizan varios tipos de Ombudsman, ya que a partir de la creación del Ombudsman Parlamentario Sueco, surgen en Europa figuras muy similares, aunque por obvias razones, estos Ombudsmen Europeos que le siguen, han sido adaptados a la realidad de cada uno de los países en donde fueron creados.

1.2.1. El Ombudsman de Suecia

Como se ha mencionado, el Ombudsman surgió en Suecia bajo un sistema de gobierno parlamentario. En la actualidad son muchos los países que han adoptado la institución del Ombudsman, sobre todo aquellos que cuentan con tipos de gobierno similares al de Suecia, aunque es un hecho que cada país lo ha llevado a cabo en función de su historia, tradiciones y costumbres, se llega al punto de convergencia de que todos poseen la misma naturaleza defensora.

Como se pudo ver en el apartado anterior, en Suecia se han presentado varios tipos de Ombudsman, o más claro, Ombudsmen con funciones distintas: por un lado se tiene aquel que era representante del Rey, cuyas funciones eran las de garantizar que leyes y estatutos fueran observados y cumplidos por los servidores públicos, además de que este tipo de Ombudsman podía acusar hasta llegar al juicio en contra de estos funcionarios en los casos en los que se les hallaba culpables de haber cometido errores u omisiones. Posteriormente, existió el Canciller de Justicia, que como también ya fue mencionado, sigue existiendo hasta la fecha. Al promulgarse la Constitución de 1809, el Parlamento sueco nombra al Justitieombudsmannen, quien también tenía la obligación de vigilar el cumplimiento de leyes y estatutos.

Ya en 1915, el Parlamento creó el Ombudsman encargado de asuntos militares. Y como veremos, actualmente coexisten cuatro Ombudsmen diferentes, todos elegidos por el Parlamento, con períodos de cuatro años y posibilidad de reelección. Hasta la fecha, se observa el carácter apolítico del cargo, al mismo tiempo que deben contar con la aceptación de todos los partidos políticos representados en el propio Parlamento.

El Ombudsman Jefe, es el responsable de la administración del organismo, es quien decide la orientación de las actividades de los Ombudsmen, así como quien se encarga de delimitar el cargo de responsabilidad de los mismos. Un elemento fundamental para el buen desempeño de las funciones es que cuenten los cuatro Ombudsmen con el reconocimiento de todos los miembros del Parlamento.*

Asimismo, la Constitución de 1809 estableció una división de autoridad entre el Rey y los Estados, esto gracias a la influencia de las ideas de Montesquieu, con la finalidad de evitar que una sola de las partes tuviera todo el poder, es así como quedaron el Rey y el Consejo al frente del Poder Ejecutivo, mientras que los cuatro Estados tenían la autoridad exclusiva de crear impuestos.

*Veru Ryan, Gerardo. EL Ombudsman en México: Antecedentes y Realidades, México, 1992, p. 11.

el Poder Legislativo correspondía conjuntamente al Rey en Consejo y a los cuatro Estados, para que finalmente, los Tribunales Independientes se encargaran del Poder Judicial. Las oficinas y los funcionarios estarían bajo el control del Canciller de Justicia (a nombre del Rey y el Consejo) y el JustitieOmbudsmannen (a nombre de los Estados, más tarde a nombre del Riskdag o Parlamento, que en 1866 sustituyó a los cuatro Estados).¹⁰

En 1866 la institución del Ombudsman asume su verdadero carácter de protector de los ciudadanos contra los abusos del Estado.

La Constitución de 1809 fue derogada y sustituida por la que entró en vigor el 1° de enero de 1975, y el Ombudsman se rige orgánicamente por la Institución para los Ombudsmen del Parlamento, dado en Estocolmo el 29 de diciembre de 1967.

Fue hasta 1976 cuando se reformó la Ley de 1967, de acuerdo con las recomendaciones presentadas por una Comisión Especial del Parlamento en que se sugiere la reorganización de la estructura de la institución y de sus atribuciones, pero sobre éstas últimas sólo en forma

¹⁰López Jiménez, Ma. de Lourdes. *El Ombudsman: su Estructura y Funciones*. México, 1992, p. 165

secundaria, justamente aquí es donde se establece la existencia de los cuatro Ombudsmen.

Como se mencionó anteriormente, el que ostenta el cargo de Ombudsman Jefe, es quien supervisa a los tribunales fiscales, públicos y a la policía; el segundo Ombudsman se encarga de supervisar el bienestar social; el tercero supervisa las fuerzas armadas, la educación pública, la cultura, la iglesia, las provisiones de trabajo y la protección ambiental, es necesario mencionar que por primera vez en la historia, una mujer ocupa este cargo, lo que la hace la primera mujer Ombudsman en Suecia, posteriormente veremos que esta idea ha sido bien aceptada en América Latina, lo que nos permite contar ya con varios ejemplos similares; el cuarto Ombudsman supervisa la administración de las prisiones, la ejecución de las sentencias en los casos civiles, la tributación y la inmigración.

Aproximadamente son 50 personas las que constituyen el grupo de apoyo de cada uno de los Ombudsmen, de los cuales la mitad son abogados y el resto forma parte del personal administrativo. Todos los abogados son auxiliares de los Ombudsmen, capacitados para poder tomar posturas imparciales ante las diversas situaciones de conflicto que se les presentan, con la idea de que no tomen partido del lado de la autoridad o de los quejosos.

El período que cumplen estos auxiliares es de cuatro a seis años.¹¹

Durante los cien primeros años de existencia de este organismo, el promedio de quejas al año fue de 70, actualmente se cuentan cuatro mil al año.

"La institución del Ombudsman Parlamentario, no puede, bajo ningún motivo, reemplazar organismos dedicados a mantener la ley como son los tribunales o los acusadores públicos, sin embargo, ha demostrado ser completamente inseparable de ellos".¹²

Es impresionante el hecho de que el Ombudsman sueco ha existido por más de 150 años, y que su estructura haya sido diseñada de una manera tal que ha podido adaptarse a la gran cantidad de cambios, tanto económicos, como políticos y sobre todo los cambios sociales que se han dado en aquel país.

1.2.2. El Ombudsman de Finlandia

Este es el segundo país que adoptó, en su Constitución de 1919, la institución escandinava del

¹¹Vera Ryan, *op. cit.*, p. 12.

¹²Eklundh. Claus. "La Experiencia del Ombudsman Sueco en la Actualidad", Conferencia dictada en la Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre de 1991, p. 21.

Ombudsman con el nombre de "OIKEUSASTAMIEN", el cual era un funcionario tomado de los lineamientos del caso sueco.

Bajo el dominio ruso, Finlandia logró adoptar una democracia parlamentaria en 1907, lo que se logró mediante la presión ejercida por una huelga general en el territorio finlandés, además de la inestabilidad que prevalecía a nivel político, principalmente en Rusia.

Fue así como se instituyó el derecho al voto universal e igualitario para todos los ciudadanos, incluidas ya las mujeres, que además contemplaba el derecho a postular como candidato en elecciones parlamentarias sin discriminación de sexo.

Para finales de 1917, Finlandia obtuvo su independencia de Rusia, pero a cambio de ello, en el territorio finlandés, se desató una sangrienta guerra civil entre rojos y blancos que vio su fin hasta 1918. En esa época fue cuando se inició la estructuración de la administración del nuevo Estado.

Para 1919, Finlandia contaba ya con una Constitución que ... "combina una fuerte posición del Presidente del Estado y el gobierno con el sistema parlamentario occidental. No obstante, conviene señalar que en lo

relativo a la fuerte posición del Jefe de Estado, existen diferencias con los demás países nórdicos".¹³

Según indica el artículo 49 de la Constitución, la obligación del Ombudsman es vigilar la observancia de las leyes en tribunales y otras actividades. La seguridad de independencia del Ombudsman finlandés, al igual que en el caso sueco, es que es elegido por el Parlamento, se da cada cuatro años y una característica importante es que las elecciones se han realizado con el apoyo de la gran parte del Parlamento.

Es interesante destacar que el Parlamento no puede entrometerse en los asuntos del Ombudsman, a reserva del análisis que realiza del informe anual de actividades. El Ombudsman al actuar toma como base que es representante parlamentario con lo que ratifica su independencia tanto del mismo Parlamento como, y sobre todo, del Ejecutivo.

El Dr. Soderman menciona que "el Ombudsman Parlamentario desempeña su control de la legalidad en dos áreas principales. La primera consiste en atender las quejas de los ciudadanos, que son alrededor de dos mil por año. La segunda, es efectuar inspecciones necesarias, la mayoría de las cuales se hacen en las prisiones, y

¹³Soderman, Jacob. El Ombudsman Parlamentario. La Experiencia Finlandesa. Helsinki, Noviembre de 1991, p. 2.

otras instituciones cerradas, como también en unidades de las Fuerzas Armadas.¹⁴

El sistema finlandés permite al Ombudsman Parlamentario iniciar procesos en los Tribunales contra funcionarios públicos o tomar medidas disciplinarias; en realidad la situación de iniciar procesos es poco común en la práctica. Generalmente se realizan advertencias por la infracción de la legalidad o la actuación incorrecta. Lo que se considera más común es que las autoridades corrijan la situación durante el mismo proceso, a modo de restituirle sus derechos a los quejosos.

Se puede considerar al Ombudsman más como orientador y consultor que como gestor de castigos y amonestaciones, aunque no por ello se libere de críticas que consideran que esta manera de proceder obligue la pérdida de credibilidad en su gestión. Pero lo que realmente preocupa al Ombudsman finlandés es el correcto procedimiento legal en todas las circunstancias, tal y como la ley lo establece.

Finlandia acogió en 1976 el Convenio de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en 1990 ratificó el Convenio de Derechos Humanos de Europa.

¹⁴Soderman, *op. cit.* p. 4.

Ambos convenios son puestos en práctica a diferencia de los demás países nórdicos, estos instrumentos se encuentran al mismo nivel que la legislación interna, ya que es evidente que la supervisión de los Derechos Humanos es responsabilidad que corresponde al Ombudsman.

1.2.3. El Ombudsman de Dinamarca

Después de 146 años de haberse establecido el Ombudsman sueco, en 1955 nació en Dinamarca, con una clara versión propia.

Dinamarca cuenta con una Constitución democrática desde 1849, la que dispone que el Rey es responsable del Poder Ejecutivo de manera nominal, aunque no tenga responsabilidad personal, quien ejerce el poder por medio de los Ministros que sí la tienen. Dicha Constitución cuenta con un sistema unicameral denominado *Folketing*, que consagra el principio de división de poderes, donde otorga al Poder Judicial plena autonomía. Desde esa época Dinamarca ya contaba con un sistema de administración local en el que los municipios tenían su propia estructura administrativa local que actuaba con independencia, pero siempre bajo la supervisión del gobierno central. Además existía ya, responsabilidad política de los Ministros que se exigía por la representación en la *Folketing*, y que conducen la administración política del Estado. Existen tribunales

administrativos que guardan estrecha relación con los tribunales de los ministerios.

La Constitución de 1953, en su artículo 55, prevé la existencia del Ombudsman:

"Una ley dispondrá que la Folketing designe una o varias personas que no sean miembros de éste, para vigilar la administración civil y militar del Estado.¹⁵

Otras leyes que siguieron a ésta en esta materia son: la del 11 de junio de 1954, las Instrucciones del 22 de mayo de 1956, con las modificaciones de 1959, 1961 y 1962. Así, finalmente se tiene noticia de que el primer Ombudsman fue elegido el 29 de marzo de 1955 y tomó posesión el 1º de abril del mismo año. El procedimiento establece la incompatibilidad para desempeñar cualquier cargo público o privado. Dura en el cargo un periodo de cuatro años, también se establece que debe poseer una sólida formación jurídica.

"Las funciones del Ombudsman en Dinamarca, quedan en muchos casos, confusas por la difícil distinción de las labores que realizan algunas instituciones nominalmente

¹⁵ Abraham, Henri. *Danish Folketing Ombudsman*. *Public Administration Review*, Copenhagen, 1988, p. 96.

sujetas a su control".¹⁶ Tanto instituciones como personas con funciones políticas están excluidas de la competencia del Ombudsman, pues su naturaleza de control no es política, aunque se ha establecido que de los Ministros de la Folketing, sí quedan bajo control cuando no actúan en calidad de representantes políticos.

Tampoco los Tribunales competen al Ombudsman, totalmente contrario a lo que sucede en Suecia. Lo anterior debido a que en Dinamarca se considera que si el Ombudsman controlara a estas instancias se estaría actuando en contra del principio de independencia del Poder Judicial. Los funcionarios civiles que emplea, están sujetos al control del Ombudsman, excepto en los asuntos que directa o indirectamente involucren los principios y la práctica de la Iglesia Luterana.

En 1962 se amplió la competencia del Ombudsman para las personas al servicio de las autoridades municipales en todos los asuntos que puedan ser apelados ante la autoridad central.

En este país no se ha implementado el principio absoluto de la publicidad de todas las resoluciones tomadas por la administración, sino que por el contrario,

¹⁶*Salomon Delgado, op. cit., p. 60.*

a partir de que los agentes de la administración pública están obligados de poner al alcance de la institución todos los documentos relacionados con el asunto, mismos que no pueden ser dados a conocer a las partes comparecientes ante la Institución.

Dinamarca incluyó el requisito de que no haya transcurrido un año a partir de la resolución del acto lesivo para el quejoso o de la fecha de la última actuación de la autoridad administrativa conducente.

El Ombudsman es un medio para completar el control sobre la administración pública y la protección ciudadana, pues es decisión política el definir qué tipo de control debe tener el sistema.

Finalmente hay que especificar que la ley danesa establece la necesidad de agotar los recursos administrativos antes de presentarse ante el Ombudsman, o sea que, las reclamaciones contra actos sobre los cuales puede recurrirse ante una autoridad administrativa superior, no pueden presentarse ante el Ombudsman, sino cuando dicha autoridad superior no ha hecho pública su decisión. La regla relativa a la necesidad de agotar previamente el recurso jerárquico correspondiente, no se aplica a las quejas respecto al comportamiento de los

servidores públicos, ni a los casos en que el Ombudsman decide investigar de oficio.¹⁷

1.2.4. El Ombudsman de Noruega

Actualmente funcionan en Noruega tres Ombudsmen: el dedicado a las cuestiones militares, el de cuestiones civiles y el encargado de los asuntos de los consumidores. Se puede considerar como el tronco fundamental al Ombudsman de Asuntos Civiles. En 1958, en virtud de que una comisión de expertos en procedimiento administrativo, nombrado por el Rey en Consejo, publicó un informe respecto a las salvaguardas de la administración pública, en vista de los fenómenos que se presentaron después de la Segunda Guerra Mundial, y el crecimiento de los orígenes del Poder Ejecutivo y del poder de que disponían. Esta comisión tenía la función del control parlamentario, que fue justo donde se consideró la adopción de un Ombudsman como los existentes en Suecia y Dinamarca.

En 1961, el gobierno presentó el proyecto de ley del *Storting*. El 22 de junio de 1962 fue aceptada la ley, promulgándose en ese mismo año las Instrucciones Reglamentarias de la Institución. No obstante, el 22 de

¹⁷Rovut, *op. cit.*, p. 118.

marzo de 1968 y el 8 de febrero de 1980 éstas fueron modificadas.

El Ombudsman de Asuntos Civiles es elegido por el Storting por un periodo de cuatro años, requiriendo de la aprobación de las dos terceras partes del Parlamento. Sus funciones son independientes del Parlamento, al mismo tiempo de que se le considera como persona de confianza del mismo. Su principal objetivo será intentar garantizar que no hayan injusticias por la administración pública contra el ciudadano individual.

Su competencia se ubica en los organismos oficiales de la administración y a todos los trabajadores al servicio del Estado, municipales o de las diputaciones provinciales, sin incluir el Consejo de Ministros, Tribunales, Religión del Estado ni Consejos Municipales o Provinciales.

La Iglesia del Estado es controlada en cuanto a la situación administrativa corporativa, y no como Institución de culto. Este Ombudsman también tiene la posibilidad de penetrar en la esfera empresarial del Estado y de los servicios prestados con relación a la educación, investigación y de salud.

1.3. El Ombudsman Ejecutivo

Según la forma en que son designados los titulares de estas figuras jurídicas se clasifican en Ombudsman Parlamentario, como se ha podido ver en el apartado anterior, designados por el Parlamento; los Ombudsmen Ejecutivos son nombrados por la administración pública y; podría mencionarse una tercera clasificación del Ombudsman en Suecia, que es la institución del Ombudsman No Gubernamental o de la Sociedad Civil: éste es innumerable, pues puede ser adoptado por las personas jurídicas privadas o grupos de particulares, asociaciones, universidades, hospitales, iglesias, etc.

1.3.1. El Ombudsman de la Libre Competencia.

Como primer ejemplo se tratará el Ombudsman de la Libre Competencia, el cual fue creado en 1954, y ahora basa su actividad en la Ley de la Competencia de 1982, misma que promueve la sana competencia en la economía según el interés público.

En la citada ley se puede ver que una limitación a la libre competencia puede afectar la formación de los precios, restringe la productividad en las actividades económicas e impide y obstaculiza la actividad comercial de otros.

Este Ombudsman, se supone, busca evitar este tipo de prácticas. Consta de 30 personas aproximadamente, aunque puede solicitar a la Dirección Nacional de Precios y de la Competencia, a la Inspección Nacional de la Banca o la Inspección Nacional de Compañías de Seguros privadas, el apoyo que requiera.

Otra prohibición que señala esta Ley, es la de prácticas comerciales que restrinjan la competencia. En caso de violaciones en este aspecto, el tipo de sanción es penal pero como primer recurso, busca la concertación, siendo así como se resuelven la mayoría de los casos.

En caso de no haber concertación, Suecia cuenta con Tribunales de Mercado, a quienes les corresponde solucionar el conflicto. Este Tribunal es una Magistratura Especial que aplica no sólo los preceptos generales de la Ley de la Competencia, sino que además, también aplica las Leyes conocidas como de Prácticas Comerciales, Contra Términos Contractuales Impropios, sobre Créditos al Consumidor y de Seguridad de los Productos.

El Tribunal puede imponer prohibiciones a una empresa si ésta aplica normas que afecten la libre competencia, también puede ordenar el suministro de mercancías en las mismas condiciones a las ofrecidas a

otra empresas, así como la modificación de prácticas comerciales restrictivas.

La forma en que este Tribunal sanciona es bajo la imposición de multas administrativas, claro que, antes de sancionar, lo que busca es la negociación.

Otro aspecto contemplado en esta Ley, es un sistema para el control de fusiones. Es decir que, cuando una empresa adquiere o se fusiona con otras y se llega a un grado tal que la práctica comercial se vuelve contra el público, la Institución a la que nos referimos, puede anular la fusión, claro que no hay que olvidar la negociación previa, como se mencionó en el párrafo anterior. Aunque es necesario afirmar que una prohibición así, solo podrá ser vigente contra la empresa si es el gobierno quien la mantiene. En estos casos el Ombudsman de la Libre Competencia es quien se va a encargar de realizar las investigaciones preliminares que lo lleven a decidir si la fusión se turna o no a los Tribunales.

Otra de las facultades con que cuenta este tipo de Ombudsman es la de emprender acciones contra medidas reguladoras que eviten la competencia, así como la de difundir todos los aspectos relativos a este asunto (la competencia).

1.3.2. El Ombudsman de los Consumidores

Por otro lado, también existe en Suecia el Ombudsman de los Consumidores. Aunque a manera de aclaración habría que hacer hincapié en que la figura anterior vela por los intereses de la competencia entre las empresas, mientras que éste se encarga de proteger al consumidor.

Este segundo Ombudsman Ejecutivo, se constituyó en 1971 con la idea de hacer respetar, principalmente, la Ley de Prácticas Comerciales y la Ley contra Términos Contractuales Impropios.¹⁸ Es a partir de 1976 que el Ombudsman cuenta con un organismo integrado por su propia oficina y la Dirección Nacional de Protección de los Consumidores, de las cuales es titular.

La primera Ley que se ha mencionado, se aplica a empresas y comerciantes que venden mercancías, servicios, etc., o sea, que involucra a todos aquellos que practican el comercio. Cualquier práctica comercial se puede prohibir si afecta al consumidor, e incluso, al propio comerciante. En este punto se debe destacar la situación de la publicidad engañosa (práctica muy arraigada y evolucionada en nuestro país). En cualquier caso en que el empresario ofrezca más de lo que su producto sea realmente, se podrá aplicar esta Ley, pero en los casos

¹⁸El Instituto Sueco "La Política de Protección de los Derechos de los Consumidores" Información sobre Suecia, Suecia Ed., El Instituto Sueco, folleto, Estocolmo, diciembre de 1989.

de publicidad de opiniones o en propagandas políticas la Ley que los respaldará será la de Libertad de Prensa.

También se puede exigir a empresas y comerciantes el suministro de información de especial importancia para el consumidor, esto se refiere a detalles en cuanto al precio, naturaleza de las mercancías, etc.

Si una mercancía se considera riesgosa para el consumidor, o su propiedad, se puede prohibir su venta o renta. Además pueden ser prohibidos aquellos objetos o servicios que se consideren inadecuados para su propósito principal.

En 1989 entró en vigor una Ley sobre la Seguridad de los Productos que incluye la norma contra la venta de productos de consumo y servicios peligrosos, así como nuevas normas sobre el retiro de productos.¹⁹

Por su parte, la segunda Ley a la que se hizo referencia al principio de este tema (Ley sobre Términos Contractuales Impropios), se elaboró como instrumento de protección del consumidor contra las cláusulas absurdas que suelen utilizar los comerciantes, y esto principalmente en lo que a contratos de adhesión se

¹⁹Canseco Martínez, Roberto. *Trascendencia Sociopolítica del Ombudsman y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, p. 110.*

refiere, destinados a la venta de bienes de servicios. Así es que con esta Ley, los términos que se interpretarían totalmente a favor del comerciante, pueden resultar prohibidos o anulados.

En aquellos casos de comercialización, utilización de términos injustos, créditos al consumidor o productos peligrosos pueden ser denunciados por el Ombudsman en el Tribunal del Mercado. También en este caso, el primer paso a dar por parte del Ombudsman, tanto en los casos que le denuncien, como en los que interviene de oficio, será buscar el arreglo de las partes y como último recurso lo presenta ante el Tribunal del Mercado, en donde solicita sea sancionado el comerciante con la prohibición de que continúe con su práctica comercial o que modifique las condiciones contractuales inadecuadas. Si interviene el Tribunal, éste sentenciará generalmente con multas, además de que sus fallos son inapelables.

Este organismo atiende 4000 quejas al año aproximadamente, de las cuales de un 50 a un 65% se refieren a violaciones a la Ley de Prácticas Comerciales, y sólo 20 casos (de los 4000), llegan al Tribunal.

1.3.3. El Ombudsman para la Igualdad de Oportunidades entre los Sexos.

Este tipo de Ombudsman se creó en 1980, y su objetivo es asegurar el cumplimiento de la Ley para la Igualdad de los Sexos en las Relaciones Laborales. Esta Ley, que entró en vigor en el mismo año, busca fomentar la igualdad de derechos tanto de los hombres como de las mujeres en lo que se refiere al trabajo, las condiciones laborales y el potencial de desarrollo en el trabajo. No permite ningún tipo de discriminación por razones de sexo y obliga a tomar medidas que promuevan la igualdad en los centros de trabajo.

A pesar de que esta situación de búsqueda de igualdad se presenta en un país de Primer Mundo, no por ello ha escapado a las críticas en el sentido de que propicia medidas activas muy cautelosas basadas en la educación e información para cambiar actitudes. Hubo un Ombudsman que propuso la modificación del carácter neutral de la Ley, en favor del apoyo manifiesto para la mujer.²⁰

Principalmente este Ombudsman da información, forma la opinión pública y se ocupa de casos individuales de

²⁰Laundby, Edwards. "Representación Femenina y Política de Igualdad entre el Hombre y la Mujer" Actualidades de Suecia. El Instituto Sueco, Estocolmo, 1989, p. 8

discriminación, además de que también puede investigar tanto a petición de parte, como de oficio.

Busca principalmente el acatamiento voluntario de la Ley por parte de los empleadores, pero si esto no se logra, puede denunciar ante el Tribunal del Trabajo, además de que en los casos de adopción de medidas activas para el fomento de la legalidad, puede hacer llegar una solicitud a la Comisión para la Igualdad de Oportunidades, en donde busque que al empleador que ha desacatado la Ley sea persuadido a cumplirla.

La Ley permite que mediante convenios colectivos entre el empleador y organizaciones sindicales haya responsabilidad de fomentar la igualdad en los puestos de trabajo. Aproximadamente la población activa ha firmado en un 90%, acuerdos de este tipo, aunque no quiere decir que la discriminación por razones de sexo ya haya sido erradicada.

Hay entre ciento cincuenta y doscientas quejas de este tipo al año, siendo setenta y cinco aproximadamente por discriminación clara, principalmente se refieren a nombramientos para diversos cargos.²¹

²¹ *Cunseco Martínez, op. cit.*, p. 113

1.3.4. El Ombudsman para la Discriminación Étnica.

Se instituyó en 1986, mediante la Ley para la Discriminación Étnica. La función de este Ombudsman es contrarrestar este tipo de discriminación en la sociedad, sobre todo en los centros de trabajo así como con los inmigrantes, además de los ámbitos relacionados con la enseñanza, la vivienda, la vida asociativa, la asistencia médico-sanitaria, la industria y el comercio.

Atiende a las personas discriminadas y le da protección a sus derechos, facilita información y asesoría pericial, ayuda a formar opinión, participa en debates públicos, recomienda legislaciones y cualquier medida que combata este tipo de discriminación.

A diferencia de los anteriores tipos de Ombudsmen Ejecutivos, éste no puede litigar en casos concretos, ni mucho menos en las sentencias de los Tribunales, así como en decisiones de las autoridades en casos particulares. Lo que sí puede hacer, es recomendar cambios a las Leyes, así como a otros métodos que disminuyan la discriminación.

Cuenta con una comisión integrada por tres miembros que nombra el gobierno para asesorar al Ombudsman en cuestiones de aplicación de la Ley.

1.3.5. El Ombudsman de la Prensa

Se creó en 1969, existe un Comité Especial, compuesto por un Ombudsman Parlamentario, los Presidentes del Colegio de Abogados y del Club de Prensa Nacional, que son los encargados de nombrar a su titular.

Este tipo de Ombudsman también tiene facultad para atender denuncias de violación a la ética periodística, así como a responder consultas de la comunidad respecto de esta ética periodística ya mencionada.

Cualquier persona se puede querellar en contra de noticias o comentarios violatorios de esta ética periodística, aunque es la persona a la que corresponde el artículo denunciado la que autoriza que con base en la queja se censure al periódico.

En los casos realmente graves, el Ombudsman turna el asunto al Comité de Prensa Sueco o Corte de Honor, si la violación es menor, sólo se censura. Ambas posibilidades podrán ser apeladas al Comité y en casos extremos, las partes pueden trasladar el asunto a un Tribunal Ordinario después de que revisaron tanto el Ombudsman como el Comité.

El Comité de Prensa Sueco, se instituyó en 1916, por lo que se le considera el más antiguo del mundo en su

tipo, quien lo estableció fue el Club de Prensa Nacional, la Unión de Periodistas y la Asociación de Editores de Prensa. Se compone de un Juez que es el que lo preside, así como de representantes de las organizaciones que lo integran, además de que también participan dos representantes de la población en general, los que no deben tener vínculos con editores de periódicos ni organizaciones de prensa.

Si un periódico es considerado como violador de normas éticas, la sanción será publicar el fallo del Comité o del Ombudsman. Además de que en ciertos casos también debe cubrir una multa por gastos administrativos.

Anualmente se tienen de trescientas a cuatrocientas quejas, principalmente de publicaciones sobre procesos penales en donde incurren en el error de intervenir en la vida privada de los actores de estos procesos.

Casi el 30% de las quejas se resuelven en el Comité tanto después de haber sido revisados por el Ombudsman, como por apelación de las partes involucradas. Las demás han sido criticadas por el Ombudsman o se han cancelado por razones tales como falta de bases o hasta que haya rectificado el propio periódico.

Sólo de sesenta a ochenta quejas al año han sido censuradas por el Ombudsman o el Comité. Este organismo se patrocina de las tres organizaciones que la integran.

A este tipo de Ombudsman se le reconoce como Ombudsman Mixto, por la Participación del Ombudsman Parlamentario.

Como ha podido verse en este primer capítulo, se destaca ampliamente la facultad controladora del Ombudsman desde sus orígenes en Suecia, posteriormente se ha hecho un breve recorrido de las principales características de los Ombudsmen europeos más destacados por su actuación frente a la administración pública de los países en los que hemos puesto nuestra atención para el presente estudio.

Ahora bien, en la siguiente parte se hará la conceptualización, a detalle, del Ombudsman Parlamentario, así como se especificarán las características más generales de la figura en comento.

2.- CARACTERISTICAS DEL OMBUDSMAN

2.1. Definición Institucional

Habiéndose mencionado los aspectos históricos, los ejemplos más destacados del Ombudsman a nivel europeo (Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega), y bien especificada su naturaleza jurídica, llega el momento de elaborar una definición concreta de lo que significa el término *Ombudsman*.

La raíz sueca "OMBUD", se traduce como persona encargada de fungir como vocero o representante de otra. El término completo "OMBUDSMAN", se traduciría literalmente como persona que da trámite o que tramita.²²

Por su parte, Norberto Bobbio menciona que el significado del término es: encargado, delegado, fiduciario. "En la legislación y en la literatura anglosajona el término es suplantado por el de *Parliamentary Commissioner* y, el uso de la voz Comisario Parlamentario ha sido aceptada incluso en la doctrina y en las recientes propuestas de la ley italianas".²³

²²Rosa Guzmán, *Hugo Ricardo de la. La Comisión Nacional de Derechos Humanos: El Ombudsman Mexicano (Análisis Crítico y Perspectiva)*, México, 1992. s/p.

²³Bobbio, Norberto; *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1972. p. 1122.

Más adelante, Bobbio también menciona que las tareas asignadas al Ombudsman son, preferentemente, de inspección, administrativas y, algunas veces, parajurisdiccionales, son los procedimientos que emplea en el desempeño de las funciones. Sin embargo, el órgano tiende hacia el Poder Legislativo o, al menos se considera auxiliar del mismo.

Dicho autor considera como elementos identificantes del Ombudsman, con alguna tendencia bastante unívoca respecto de su tipificación:

1.- El ordenamiento que lo adopta debe seguir, por lo menos, en las líneas generales del propio organizativo de la separación de poderes.

2.- El Ombudsman está definido para colaborar con el Poder Legislativo, en cuanto a controlar al Poder Ejecutivo, por lo que se debe sustraer de cualquier influencia posible.

3.- La operatividad de esta figura, interesa directamente sólo a los departamentos administrativos dependientes del gobierno y no a los responsables políticos (esto último se refiere a los Ministros).

4.- El Ombudsman es fiduciario del Parlamento, goza de amplia autonomía respecto de él, en lo que se refiere, a su actuación concreta, el Parlamento fija principios de acción y directivas generales, pero nunca hace proposiciones preceptivas de casos concretos.

5.- La institución que nos interesa no es titular de poderes de orientación política, ni de política sindical sobre el uso de los poderes de orientación, su presencia no debería modificar el mecanismo equilibrado de las relaciones Parlamento-Gobierno que, si bien con notables diversificaciones, caracterizan los sistemas con gobiernos parlamentarios de los países de Democracia Clásica.

6.- El mal uso del poder administrativo, es otro aspecto muy importante dentro de las funciones del Ombudsman. Por mal uso se debe entender el que está o no vinculado a lesiones de intereses individuales, sin poder sustituir con su acción la de la administración pública.

Por otro lado, en el Diccionario Enciclopédico Quillet, se establece que el término Ombudsman es un vocablo que significa representante (coincidiendo con las ideas anteriormente expuestas), delegado o mandatario.

²⁴ Diccionario Enciclopédico OUILLET, Ed. Cumbres, Buenos Aires, 1979.

Además afirma que "de manera aproximada podemos describir a uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, que con el auxilio del personal técnico, 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 injusticia, irresponsabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de esta investigación, pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones".²⁵

Definitivamente, no se puede pensar en un Ombudsman designado por el Parlamento y el Ejecutivo, puesto que no podemos considerar como cierta la afirmación de Sonia Venegas, respecto de que existen Ombudsmen Mixtos.

Al designar al Ombudsman, se manifiesta la voluntad del titular de un órgano de poder, es decir, que un Defensor del Ciudadano (término empleado por ciertos países hispanoamericanos) no puede ser al mismo tiempo Parlamentario y Ejecutivo.

²⁵ *Idem.*

Hugo Ricardo de la Rosa, hace esta aclaración de la siguiente forma: en la legislación mexicana, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia son designados por el Presidente de la República, para que posteriormente sean ratificados o no por el Senado, quedando muy claro que el Senado sólo aprueba o no el nombramiento, pero no hace la designación en la forma más estricta del término.²⁶

El Instituto Internacional del Ombudsman, acepta como la mejor definición la formulada por la *International Bar Association*, tomando las palabras de Per-Erick Nilson, en una conferencia dictada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el año de 1986:

"El Ombudsman es un cargo estipulado por la Constitución o por acto del Cuerpo Legislativo o Parlamento, que encabeza un funcionario público independiente y de alto nivel, que es responsable ante el cuerpo legislativo o Parlamento, el cual recibe quejas de personas agraviadas contra órganos de autoridad y quien tiene la atribución de investigar, recomendar acciones correctivas y emitir informes."²⁷

²⁶Rosa Guzmán, *op. cit.*, s/p.

²⁷Nilson, Per-Erick; *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, p. 15.

Al igual que los autores que no reconocen la existencia de los Ombudsmen Ejecutivos, yo compartimos la idea de que al referirnos al Ombudsman, queda implícito que estamos hablando de la persona que se ocupa de los derechos generales e individuales del pueblo. Obligadamente se debe reiterar que la principal responsabilidad del Ombudsman, es la de vigilar que la Administración Pública, y en ciertos casos también, los Tribunales Judiciales cumplan con las normas jurídicas establecidas, aunque no debe dejarse de lado que también debe examinar las mismas normas, para lograr conservar una legislación moderna.

Cuando el Ombudsman considera que han habido actos irregulares que obligan la violación de los derechos públicos subjetivos de una persona, emite recomendaciones, opiniones, críticas, requerimientos, etc., que van dirigidos a la actividad responsable, así como en ciertos casos también se le dirigen al Parlamento. Tales consideraciones no tienen carácter obligatorio, pero lo sorprendente en este caso, es que pese a la falta de obligatoriedad, éstas cuentan con el respaldo de acceso a los medios de publicidad y la mayor sanción de la que una autoridad puede ser objeto, es justamente de la opinión pública.

2.2. Designación y Cese de Funciones

En la época en que el Parlamento Sueco se integraba por dos Cámaras (se constituyó en una sola Cámara en 1969) la designación del Ombudsman se realizaba por medio de un grupo de cuarenta y ocho electores (veinticuatro de cada Cámara), los cuales debían elegir al Ombudsman el mismo día en que ellos eran designados, por lo que era obligado el hecho de que se llevaran a cabo acuerdos previos entre los líderes de los Partidos y los miembros más destacados del Parlamento, situación que no contaba con el apoyo de todos los parlamentarios, pues con sobrada razón argumentaban que la elección debería realizarse de manera efectiva por los electores.

En 1941, con la idea de erradicar la práctica de los acuerdos previos, fue otorgado un plazo de diez días para realizar la elección, lo que también resultó poco funcional, veinte años más tarde se amplió el término del plazo a quince días. Como se ha mencionado, a partir de 1969 el Parlamento contó con una sola Cámara, por lo que también se modificó el sistema de elección.²⁸

En 1974, la Ley del Parlamento estableció en el artículo 10 que debe haber cuatro Ombudsmen en el Parlamento, uno de ellos sería el Presidente, quien es el

²⁸Ludvik, *Ulf. Comentarios sobre el Ombudsman de Asuntos Cíviles. Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 81.*

responsable de decidir la orientación principal de los cuatro Ombudsmen.

Todos los Ombudsmen son elegidos por el Pleno del Parlamento en la inteligencia de que éstos permanecerán en el cargo por un periodo de cuatro años, en elecciones que son preparadas por el Comité Constitucional del propio Parlamento. El cargo es definitivamente apolítico y, la tradición ha establecido que el perfil de estas personas debe ser aceptable para todos los partidos políticos con representación parlamentaria. Uno de los fundamentos de esta autonomía es, precisamente, el carácter apolítico de estos funcionarios.

La forma en que esto sucede está delineada en las disposiciones complementarias del artículo 10 del capítulo 8 de la citada Ley, donde se indica que el Comité Constitucional, deberá seleccionar a una "delegación para los Ombudsmen Parlamentarios", consistente en seis miembros del Comité, la cual preparará la elección de un Ombudsman mediante consultas con los miembros de la conferencia de representantes (*speaker's conference*) (disp. complen. 8.10.2). Además, la citada delegación tendrá también el objetivo de consultar con un Ombudsman las reglas de procedimiento y

otros asuntos relativos a la organización, cuando así lo requiera un Ombudsman, (disp. complém. 8.10.1.).²⁹

Cuando la elección se hace por votación secreta, el procedimiento que se debe seguir, según lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1, capítulo 8, que establece que el candidato que reciba más de la mitad de los votos, queda electo. Si no se obtuviera dicha mayoría, deberá realizarse otra votación. Cuando en esta ocasión ningún candidato recibe más de la mitad de los votos, deberá efectuarse una tercera elección entre los candidatos que obtuvieron el mayor número de votos en la segunda elección. Entonces será elegida la persona que reciba más votos en la tercera elección.³⁰

La selección de las personas que serán candidatos, generalmente se hace entre aquellos miembros de la judicatura que se consideran como apropiados para desempeñar el cargo de magistrados de la Suprema Corte o del Supremo Tribunal Administrativo. La reelección está permitida y es muy frecuente que se lleve a cabo ésta práctica.

²⁹Cunseco Martínez, *op. cit.*, p. 73.

³⁰Ombudsman *Parlamentario* (Suécia). *The Swedish Parliamentary Ombudsman*, 4ta. Edición, Estocolmo, 1986, pp. 119 y 120.

El informe anual de actividades es revisado por el Comité Constitucional, el Parlamento puede remover al Ombudsman si considera que no goza de su confianza, esto se determina mediante votación mayoritaria. En caso extremo, el Comité Constitucional puede promover un proceso legal en virtud de alguna acción irregular llevada a cabo por el propio Ombudsman en su periodo como tal, lo que queda establecido por la Ley Parlamentaria en su capítulo 9. Además, si un Ombudsman deja el cargo antes de concluir su periodo de cuatro años, el Parlamento elige inmediatamente, a un sucesor, quien también deberá cubrir su periodo correspondiente a cuatro años. Cuando un Ombudsman se ausenta por largo tiempo, el Parlamento es quien designa a la persona que lo habrá de cubrir este tiempo.

Por otro lado, Sonia Venegas menciona que un dato significativo es la relación temporal que existe, en casi todos los casos, entre el Ombudsman y el órgano que lo nombra. Actualmente, en promedio, los Ombudsmen duran cuatro años en el cargo.

Continuando con el caso de Suecia, es designado por cuatro años, mientras que el Parlamento dura tres, lo que

manifiesta una vez más la independencia de la Institución frente al propio Parlamento.³¹

Cabe hacer mención, de que el Parlamento Sueco está facultado para destituir al Ombudsman, si considera que éste no es confiable. Además, también el Ombudsman, puede ser removido en caso de cometer un delito y sea condenado por ello. Por su parte, la ley sueca permite la reelección en el cargo.

En la actualidad, en virtud del creciente intervencionismo estatal, además de la complejidad de la administración pública, se requirió que el órgano dejara de ser unipersonal, y a pesar de que prevalece la unidad del órgano, el ámbito de competencia se ha dividido entre cuatro Ombudsmen.

La Ley Orgánica de 1967 establece que el Parlamento elige a cuatro Ombudsmen, sin dejar asentada la obligatoriedad para la elección de los titulares de éstos cargos en una mayoría calificada, cada uno puede ser electo por unanimidad, práctica común, al mismo tiempo de que todos los partidos políticos tratan de ponerse de acuerdo para elegir a una persona imparcial, de reconocida solvencia moral y prestigio jurídico.

³¹ *Yenegas Alvarez, Sonia, Origen y Devenir del Ombudsman, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, p. 59.*

María de Lourdes López, menciona que el "control del Parlamento sobre el Ombudsman lo ejercita principalmente el Comité Legal, aunque la naturaleza de este control depende de la calidad de sus miembros y de la eficacia del trabajo.³²

El Ombudsman finlandés también ejerce su cargo por cuatro años. A diferencia del caso sueco, que pueden ser cesados por desconfianza de quien los nombra, en Finlandia esto no puede ocurrir, siendo que también se lleva a cabo la elección por votación mayoritaria.

2.3. Independencia y Facultad Indagatoria

La independencia es un aspecto fundamental en la normatividad de todo Ombudsman, lo que se entiende como la disposición de que este funcionario no estará sujeto a ningún mandato imperativo, es decir que, no recibirá instrucciones de ninguna autoridad, traduciéndose como el hecho de que el Ombudsman debe desempeñar sus funciones con autonomía e independencia, respecto de los órganos a los que va a supervisar.

El Ombudsman sueco ha gozado de esta característica. Donald Rowat menciona que el Ombudsman es enteramente independiente del gobierno, formalmente y en realidad.

³²López Jiménez, *op. cit.*, p. 170.

Una característica notable de la oficina, en la forma que le dio el Parlamento en 1809, es su independencia no solamente del gobierno, sino también del propio Parlamento. El JO (Justitie Ombudsmannen) sólo depende del rey.³³

En el Derecho Romano, surgió el concepto de mandato, el cual fue concebido como un acto consensual, por lo que una de las partes prometía ejercer una comisión o encargo que la otra parte había conferido. El mandato en el Derecho Romano carecía de carácter representativo, mientras que actualmente puede tenerlo o no, pero lo importante en este punto es el hecho de que del mandato se deriva una relación de dependencia del que manda, que termina con la rendición de cuentas, y cuya manifestación más importante es la revocación del mandato.³⁴

Por lo anterior, es evidente que la naturaleza del Ombudsman niega la relación de dependencia que pueda tener respecto de cualquier órgano. No es posible considerar que exista relación de jerarquía del Ombudsman, así como tampoco puede haber dependencia con otro órgano.

³³Rovvat, *op. cit.* p. 56.

³⁴Fuig Brutau, José. *Enciclopedia jurídica SEIX, tomo 15 voz "mandato"*.

Se habla de dos condiciones obligadas para poder hablar de jerarquía en sentido administrativo. las cuales son: a) existencia de pluralidad de órganos de competencia material coincidente y escalonada, por razón del nivel en el seno de la estructura administrativa, y; b) la garantía a través del conjunto de poderes de la prevalescencia de la voluntad del órgano superior sobre el inferior, de tal forma que el primero pueda tanto dirigir y sustituir la actividad del segundo, como modificar y anular sus decisiones.

En el caso del Ombudsman, esta categoría no opera debido a que con ello se contradeciría uno de los requisitos más importantes: la independencia funcional.

Debe quedar muy claro que al hablar de independencia funcional, no se pretende presentar al Ombudsman como una isla dentro del sistema constitucional, la idea que pretendo transmitir es que esto implica solamente el hecho de que en el desempeño de sus funciones no puede ser objeto de mandatos imperativos. La razón de ser de esta característica radica precisamente en su función controladora, que requiere de esa independencia para poder lograr resultados satisfactorios. Por lo anterior, se entiende el análisis que de la función hace la doctrina, debido a que se establece que el control es de varias clases. Por un lado, se tiene conciencia de un

control de legalidad, realizado principalmente por las funciones jurisdiccionales, mientras que por otro lado, haya control de eficacia, relacionado con criterios de productividad y menor esfuerzo con mayor resultado.

Cuando hablamos del Ombudsman, debe quedar claro que se trata del control de legalidad en aras del respeto a los derechos fundamentales, aunque esto no tenga nada que ver con los medios de control jurisdiccionales. Además se han clasificado a los controles en preventivos, sucesivos, permanentes y provocados, por lo que de inmediato ubicamos al Ombudsman con los controles preventivo y permanente en defensa de los derechos fundamentales y, por ende, de la legalidad.

En resumen, el Ombudsman no es un cuarto poder, sino una institución estatal a la que el gobierno supremo, a través del poder legislativo confía la realización de algunas actividades dirigidas a la atención y satisfacción de las demandas públicas, pertenecientes a una materia y ámbito jurídico determinados, efecto para el cual lo debe dotar legalmente de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.³⁵

³⁵Roccuti Mireille, *Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 1993, p. 50.

Continuando con las aseveraciones del párrafo anterior, se debe establecer que la autonomía del Ombudsman se basa en la separación de la administración central, o lo que es lo mismo, no está sujeto a las decisiones jerárquicas de ésta. La separación de la que se habla es técnica, administrativa y orgánica.

Cuando la autonomía se ve reducida tanto de hecho como de derecho, se pierde la fisonomía y la existencia real, dañando con ello severamente la eficacia esperada en el cumplimiento del objetivo para el cual se crea la institución en estudio. Es así como queda claro que el Ombudsman no debe recibir instrucciones ni indicaciones de autoridad o servidor público en el desempeño de sus atribuciones. Generalmente esta autonomía la otorga la ley que le da origen, pero a pesar de ello, es el Ombudsman quien debe exigir el reconocimiento y el respeto de esta prerrogativa institucional, basado en la fuerza y energía que le da su autoridad moral, apoyado además en la voluntad soberana que la sociedad civil le otorga.

Partiendo del hecho de que la idea del Ombudsman es mejorar la convivencia social, basado en la seguridad cotidiana, se deben ampliar los medios para proteger los derechos de la sociedad y extender la cultura de los Derechos Humanos con el objetivo de desviar la aplicación

de la ley por actitudes o conductas que la puedan violentar. En este orden de ideas, es posible ubicar la imparcialidad del Ombudsman, entendiéndose esto como el deber jurídico de abstenerse a resolver en favor de alguna de las partes involucradas sin la debida fundamentación jurídica o sin las pruebas que evidencien el sentido de la resolución.

Hay que recordar que el Ombudsman no surge como adversario de otras instituciones ni autoridades o servidores públicos, sino por el contrario, se le debe considerar como colaborador de éstas. Aún siendo representante de los habitantes de un conglomerado social determinado frente al poder público, no significa esto, que sean trastocados sus derechos. Su único actuar se da en contra de la impunidad, nunca contra la autoridad.³⁶

En cuanto a la forma de provocar la función indagatoria, se señala que los Ombudsmen examinan las reclamaciones recibidas de toda la sociedad en general, así como que también es posible que inicien las investigaciones e inspecciones que consideren necesarias. Es como queda clara la facultad para actuar de oficio, con que está investida la figura.

³⁶Roccati, *op. cit.*, p. 52.

Según la Constitución Sueca de 1809, una de las facultades del Ombudsman, la más importante, es la de vigilar la forma en que los jueces, funcionarios de gobierno y otros servidores civiles observan las leyes, y de acusar a quienes actúen ilegalmente u olviden sus deberes.

La facultad de vigilancia e indagación, a la que nos hemos venido refiriendo, significa que el Ombudsman tiene acceso a todos los datos, inclusive, a aquellos considerados como secretos y confidenciales, así como el derecho de estar presente en todas las deliberaciones en que los jueces o funcionarios administrativos tomen sus decisiones. Esta facultad también da el derecho al Ombudsman de pedir la asistencia de cualquier funcionario para el propósito de realizar las investigaciones necesarias y todos los fiscales deben iniciar cualquier acusación que le decrete u ordene él.

En este momento es importante volver a mencionar que no tiene facultad para cambiar las decisiones de los tribunales o de los funcionarios administrativos. Es fiscal en los casos de interferencias indebidas o de errores de parte de los funcionarios públicos, pero en la mayoría de los casos que conoce no actúa como fiscal, no acusa, lo que hace es realizar una reprimenda pública o

una crítica de la decisión y es la única que se necesita para resolver alguna situación.

Otra posibilidad más, dentro de la facultad indagatoria del Ombudsman, es el hecho de poder realizar una serie de declaraciones a cerca de la forma en que ciertas leyes deben ser correctamente interpretadas y aplicables.

El control del Ombudsman no implica únicamente la naturaleza o contenido de las decisiones, sino que también cubre el procedimiento que se siga al manejar los casos, es decir, las cuestiones de un proceso justo.

Por otro lado, no es necesario que el quejoso agote previamente los recursos disponibles conforme a la ley, ya que la queja puede interponerse previa, simultánea o posteriormente ante el Ombudsman, para que éste, según sus facultades discrecionales, decida si se avoca o no a conocer la reclamación. Cuando asume este hecho, y la evaluación exige conocimientos especiales, la autoridad gubernamental experta que corresponda, está obligada a asistirlo en su investigación y a darle su opinión.

Es común el hecho de que el Ombudsman inicie investigaciones sin que medie una queja, sino a partir de informes relativos a las actividades de los funcionarios

administrativos que aparecen en la prensa, y en muchos casos se inician como resultado de las observaciones, que hace durante sus inspecciones.

2.4. Facultad Sancionadora y Resoluciones

La Ley de la Institución para los Ombudsmen Parlamentarios, establece en su sección 6, al describir las medidas que puedan tomar los Ombudsmen, se señalan las características que algunos autores consideran como la que ha permitido el éxito de esta figura jurídica.³⁷ Lo anterior significa que no puede forzarse el cumplimiento de sus resoluciones, lo que bajo una apreciación inicial las hace aparecer como intrascendentes, aunque en la práctica éstas han sido regularmente efectivas.

Por lo anterior, podemos ver que un Ombudsman interviene en un asunto emitiendo una decisión en la cual manifiesta su opinión respecto de una medida que ha sido tomada por una autoridad o un funcionario que contraviene la ley u otra disposición normativa, o si sustituye una falta desde cualquier otro punto de vista.

Otra de las facultades con que cuentan los Ombudsmen, es en su competencia como fiscales especiales,

³⁷Fix-Zamudio, Héctor, "El Ombudsman y la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México" *Profesión Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios comparativos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colección Manuales, México, 1991/5, p. 218.

la posibilidad de inculpar a un funcionario sujeto a supervisión, por cometer un delito, que implica apartarse de las obligaciones que le incumben en sus deberes oficiales o comisiones. Además, un funcionario que se aparta de las obligaciones que le corresponden puede ser sujeto de medidas disciplinarias, esto es, el Ombudsman puede elaborar un informe a la persona o dependencia que tenga la autoridad de decidir sobre tales medidas.

Por otro lado, en el caso de que el Ombudsman considere necesario que un funcionario sea separado de sus funciones o impedido para realizarlas en virtud de un acto delictivo grave o reiterada negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones, tiene la facultad de informar de esto a quien tenga la autoridad correspondiente, tal y como quedó establecido en el párrafo anterior.

El Ombudsman está facultado también para promover ante un tribunal la modificación de una decisión de la autoridad que se pronuncie en contra de cualquier funcionario, siempre que se trate de asuntos respecto de la apelación de una disposición especial establecida en leyes u otras normas que regulen la responsabilidad disciplinaria, dimisión forzosa o destitución de los funcionarios públicos en razón de un acto punible o incumplimiento de sus obligaciones.

Si en base a las disposiciones legales relativas, un funcionario ha acudido a un tribunal para intentar que sea modificada una decisión en su contra como la referida en el párrafo anterior, y si esa misma decisión fue adoptada con base en el informe proporcionado por un Ombudsman, éste último es la única contraparte del funcionario en la disputa.

La mencionada Ley establece también, que el Ombudsman no puede actuar de ninguna manera contra los funcionarios subordinados que no estén investidos de poderes independientes, salvo en el caso de que esto sea necesario por razones especiales. Lo anterior se antoja interesante, debido a que pudiera pensarse que el mencionado precepto representa una sensible limitación para el actuar del Ombudsman, en el sentido de que pudieran estar subordinados a los Ministros, todos los funcionarios, pero no hay que olvidar que la base de nuestra información, en este momento, es el caso de Suecia, lo que en ese sentido no ocurre así.

Se debe especificar que los Ministros suecos, no fungen como superiores de un Ministerio, en el mismo sentido en que es concebido en México, ya que en Suecia no es permitido dictar órdenes a los funcionarios que están ubicados en el campo de su responsabilidad. El gabinete en pleno, es el único que cuenta con esta

posibilidad de emitir ordenamientos, haciéndose esto a través de decretos o directrices para el empleo del presupuesto asignado a las autoridades administrativas. Además, el gabinete no puede fijar el sentido en que debe decidir un funcionario en el caso específico del ejercicio del poder público en contra de un ciudadano, o inclusive, de la municipalidad. En este sentido me permito aseverar que los funcionarios administrativos gozan de una independencia semejante a la que tienen los tribunales.³⁸

En la sección 10 de la Ley en comento se dice que un Ombudsman está obligado a iniciar y proseguir el juicio que el Comité Constitucional instaure en contra de un Ministro del gabinete, así como cualquier acción legal decidida por un comité del Parlamento de acuerdo con la Ley, en contra de un funcionario o Comité del Parlamento, pero jamás la persecución de otro Ombudsman, teniendo presente que Suecia cuenta simultáneamente con cuatro de ellos.

Se ha podido ver el contenido que pueden tener algunas resoluciones del Ombudsman, pero se debe considerar además, su naturaleza, validez y eficacia.

³⁸Pratt, Julio A. El Ombudsman, sus Orígenes, su Prestigio Actual y su Recepción. Por los Derechos del Occidente. Revista Uruguaya de Derecha Constitucional y Política. Montevideo, Tomo V, No. 9, octubre-noviembre, 1985, p. 144.

Al decir que las resoluciones del Ombudsman son meras propuestas, recomendaciones u opiniones, surge la duda respecto de si ello se pudiera considerar como un producto jurídico, o si sólo se trata de buenos deseos de un individuo carente de fuerza obligatoria. Además es cuestionable su utilidad e incluso, se piensa que dichas resoluciones deberían aplicarse obligatoriamente. Es así como se realiza un severo cuestionamiento respecto de la naturaleza misma de las resoluciones.

Hans Kelsen establece en su Teoría General del Derecho, que la resolución del Ombudsman se determina por todo un sistema al que pertenece, es decir, que dicha resolución es una norma jurídica y su validez radica en que es creada en la forma en que lo establece el orden jurídico eficaz al que pertenece.

El Ombudsman determina en su resolución, el sentido específico en el que "debe" conducirse el servidor público, sin considerar el "ser" de la conducta humana de los que son supervisados.³⁹

Esta resolución, a la que me he referido reiteradamente ha sido creada conforme lo establece la legislación aplicable a la actividad del Ombudsman, que a

³⁹Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, p. 43.

su vez crea una norma jurídica individual que se refiere a un caso concreto que no es recurrente y puede ser establecida y aplicada sólo una vez.

Si la resolución del Ombudsman cumple por lo señalado por la norma superior que establece su creación, entonces resulta ser válida. La mayor trascendencia de que sea válida, es que en esa particularidad reside el poder considerarla como obligatoria.

En este momento se vuelve oportuno el distinguir entre validez y eficacia. La eficacia de las resoluciones del Ombudsman puede entenderse en función de que los servidores públicos realicen la actividad prevista por el Ombudsman, pero si esto no sucede, no tiene ningún efecto en la validez de la resolución ni en su carácter obligatorio. Por su parte, la validez se ha de referir a la "existencia" de la resolución; al hecho de que en el procedimiento de su creación se hayan cumplido todos los aspectos que prevé la norma que la rige y, por lo tanto, se puede decir que es válida o que cumple con todos los requisitos necesarios para ser obligatoria.

Se ha dicho que el procedimiento establecido para crear la norma jurídica individual o resolución del Ombudsman es discrecional. Lo anterior deriva del hecho de que la Ley de Instrucción para los Ombudsmen

Parlamentarios establece que un Ombudsman interviene en un asunto, emitiendo una decisión en la que manifiesta su opinión respecto de si una medida tomada por algún servidor público contraviene la ley o cualquier otra disposición normativa, o si constituye una falta o impropiedad en cualquier otro aspecto. Lo último es lo que permite un amplio margen de discrecionalidad para emitir su resolución.

Considerando la apreciación de la Teoría del Derecho de Kelsen, la conclusión del párrafo anterior permite al Ombudsman, tanto para crear una norma individual sustantiva, como para determinar discrecionalmente su contenido, con lo que queda claro que el Ombudsman no tiene que sujetarse a una norma general aplicable preexistente para determinar una falta o impropiedad.

Es importante recordar que si el Ombudsman al crear la resolución o norma individual, no actúa como lo establece la norma superior, entonces podría suceder que el Parlamento ya no tenga confianza en él y determine retirarlo de su cargo.

Por otro lado, la eficacia de las resoluciones del Ombudsman debe entenderse como la verificación de que efectivamente se aplique una sanción en el supuesto de que un servidor público no actúe como lo prescribe el

Ombudsman. Esta sanción es la publicidad que se le da a los casos previstos de dicho supuesto.

En cuanto a la posibilidad de una apelación ante las resoluciones del Ombudsman, debe considerarse que nada impide que el Ombudsman pueda volver a considerar un caso, ya sea por el surgimiento de nuevas pruebas o alguna otra causa. Asimismo, el servidor público implicado puede pedir al Ombudsman que, en caso de que exista una falta que lo amerite, lo acuse ante tribunales, para que éstos decidan.

Otra opción es que el servidor público se dirija al Comité Constitucional del Parlamento para exponer su punto de vista sobre una decisión del Ombudsman, lo que tomará en cuenta el Comité al estudiar el informe anual del Ombudsman, pero sin estar obligado a responder en el caso concreto.

Precisamente, el informe anual (de unas quinientas hojas aproximadamente) es el medio para dar publicidad a todas las actividades de los Ombudsmen, incluyendo aquellos asuntos en los que los servidores públicos no acatan sus resoluciones. Conforme a la ley de instrucción para los Ombudsmen Parlamentarios, éstos deben presentar al Riksdag un informe impreso anual que comprenda el año laboral anterior del 1° de julio al 30 de junio,

incluyendo todas la actividades que se consideran de interés general abordadas en forma casuística y un apartado en el que se realice un resumen con una visión global (sección 11). Desde 1969, se ha añadido a dichos informes un extracto en inglés.⁴⁰

Al mismo tiempo que se presenta el informe anual al Parlamento, deberán ponerse a disposición del Comité Constitucional los registros de actuaciones, las minutas y los expedientes de los documentos relacionados con el periodo del informe.

Una vez que el Comité Constitucional ha estudiado el informe, resoluciones, actas y demás documentos inherentes a las actividades de los Ombudsmen, informa al Parlamento al respecto, lo cual puede ser discutido en sesión plenaria.

Asimismo, el informe anual es distribuido entre los diferentes servidores públicos, jueces, académicos y diversas personalidades, quienes lo consideran un documento de gran interés y con frecuencia es citado en escritos sobre derecho.

⁴⁰*Ektundh, op. cit.* p. 20.

Cabe destacar que en Suecia existe la ya tradicional facultad de los ciudadanos para poder acceder libremente a cualquier documento oficial, excepto a aquellos que hayan sido expresamente declarados como secretos por alguna regulación gubernamental. Esto significa que la prensa puede publicarlos, lo cual también se aplica a las actuaciones del Ombudsman. En ocasiones la prensa critica a los servidores públicos por los hechos que se exponen en las investigaciones, pero también se llega a criticar al Ombudsman. Queda a criterio de la prensa, decidir cuáles datos no deben ser publicados por alguna razón, por ejemplo, la posibilidad de que la queja sea infundada o que el quejoso se viera afectado en su vida privada.

Es así como se ha pretendido dar a conocer de una manera más concreta el concepto del Ombudsman al igual que sus principales características, destacando siempre su independencia como la más importante de ellas, además de otros puntos que se desarrollaron y que serán comprobados en los próximos capítulos.

3.- ACCIONES REGIONALES PARA CONSOLIDAR LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN AMERICA LATINA

3.1 Convención Interamericana de Derechos Humanos

La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, fue adoptada en 1969, en una Conferencia convocada por la Organización de los Estados Americanos, misma que tuvo lugar en San José de Costa Rica. Dicha Convención entró en vigor en julio de 1978.

La adopción de la Convención y su entrada en vigor significó el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, al dar mayor efectividad a la Comisión y en general a los mecanismos interamericanos de promoción y protección de esos derechos.

Cuando entró en vigor la Convención, el sistema regional de promoción y protección de los Derechos Humanos entró en una nueva fase, desde el punto de vista de la naturaleza jurídica de los instrumentos como desde el punto de vista de su estructura institucional.

Unicamente los Estados Miembros de la OEA tienen el derecho de adherirse a la Convención, aunque no todos los países lo han hecho.

Actualmente estos son los países signatarios: Argentina, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

En este momento considero prudente hacer mención de que en cuanto a la Declaración Interpretativa se tiene que México presentó el instrumento de adhesión a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, el 24 de marzo de 1981, con dos declaraciones interpretativas y una reserva.

Declaraciones Interpretativas:

"Con respecto al párrafo 1 del artículo 4 (Derecho a la vida) considera que la expresión "en general", usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción" ya que ésta materia pertenece al dominio de los Estados".

"Por otra parte, el concepto del Gobierno de México, la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse

precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del artículo 12". (Libertad de conciencia y de religión).

Reserva:

"El gobierno de México, hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos".

Esta Convención es más extensa que la mayoría de los otros instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos. Contiene ochenta y dos artículos y enumera más de ciento doce derechos distintos.

Uno de sus principales propósitos es consolidar en este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

En la primera parte se establece como obligación de los Estados respetar los derechos y libertades en ella reconocidos y el deber de los mismos de adoptar las

disposiciones de derecho interno que sean necesarias para hacer efectivo el goce de tales derechos. No sólo es su obligación el respetar los derechos garantizados en la Convención sino de asegurar el libre y pleno ejercicio de las mismas.

Se debe mencionar en cuanto al catálogo de derechos que los de la Convención Americana son más extensos que los que proclama la Convención Europea.

Por otro lado, en la segunda parte de la Convención se establecen los medios de protección, que fueron delegados en dos órganos para poder supervisar el cumplimiento de lo estipulado en la Convención: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A estos Organos se les declaró competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos con los Estados Parte de la Convención.

Se sabe que eventualmente la Convención Americana quedó circunscrita a los derechos civiles y políticos, mientras que de los derechos económicos, sociales y culturales, solamente se comprometieron a "adoptar providencias" tanto a nivel interno como mediante la

cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas sobre la materia contenidas en la Carta reformada "...en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".⁴¹

El gobierno de Costa Rica en 1982, efectuó una propuesta para que se elaborase un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dicha propuesta fue recogida por las Resoluciones de la Asamblea General 619 que encargó a la Secretaría General de la OEA la elaboración de un anteproyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana que definiera los derechos culturales, sociales y económicos.

El anteproyecto de la Secretaría General contiene veinticinco artículos referidos a los derechos sobre trabajo, familia, alimentación, vivienda y vestido, educación, ciencia y cultura.

En dicho Protocolo, los Estados Parte se comprometen a transmitir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos informes periódicos sobre las medidas que hubieren adoptado y los progresos realizados con el fin

⁴¹ Artículo 26 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el mismo.

La doctrina inició a hablar de que existen tres generaciones de Derechos Humanos.

La primera se da tanto en el área nacional como internacional, que es el surgimiento de los derechos políticos y sociales.

Por el desarrollo económico y social del Estado moderno fue necesario adicionar los derechos puramente civiles y políticos con un catálogo de derechos sociales, económicos y culturales (segunda generación). Se comprobó que los primeros no tendrían vigencia real si no eran complementados por los segundos.

En la actualidad se habla de la tercera generación en torno al desenvolvimiento de los Derechos Humanos. Esta tercera generación ya no sólo se refiere a los seres humanos, sino a los pueblos como colectividad: "derechos de solidaridad" o un "derecho común de la humanidad", derechos ecológicos, a la alimentación, un trato económico internacional justo y equitativo, entre otros.

Cabe destacar que el proyecto considera dos tipos diferentes de derechos, en razón de su naturaleza

jurisdiccional. Por una parte, se incluyen derechos de aplicación y exigibilidad jurisdiccional inmediata, como es el caso de la casi totalidad de los derechos laborales y, por otra, el proyecto de la realización y aplicación progresiva de que dependerá, para ser efectivos ciertos factores condicionantes, el nivel real de desarrollo económico y social de cada país y que, por lo tanto, deben ser instrumentados paulatinamente. Tal es el caso del derecho al trabajo, a la educación, a un nivel de vida adecuado y de aquellas disposiciones que procuran la protección de instituciones o grupos sociales como son la familia, los niños, la juventud, los ancianos, y los minusválidos.

Finalmente fue aprobado el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en aquella ciudad.

Ahora bien, como se mencionó al principio de este apartado, esta Convención se forma de dos Organos reguladores, mismos que a continuación serán estudiados.

3.1.1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada por la V Reunión de Consulta de Ministros de

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Relaciones Públicas, en Santiago de Chile, en 1953, aunque empezó a funcionar hasta 1960 como una entidad autónoma de la Organización de Estados Americanos, y es hoy en virtud de las reformas que experimentara la Carta de la OEA en Buenos Aires, Argentina, en el año de 1967, uno de los órganos por medio de los cuales la Organización alcanza sus objetivos, teniendo como fin principal el de promover la observancia y la defensa de los Derechos Humanos a la vez que actuar como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Esta Reunión adoptó una resolución importante en materia de Derechos Humanos, se declaró que los progresos alcanzados al respecto después de once años de proclamada la Declaración Americana de Derechos Humanos, habían preparado el ambiente en el hemisferio para que se celebrara una Convención y consideraron indispensable que tales derechos fueran protegidos por un régimen jurídico a fin de que el hombre no viera compelido el supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

Con ese propósito, en la parte I de la Resolución se encomendó al Consejo de la elaboración de un Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos y otro u otros proyectos de Convención sobre la creación de una Corte Interamericana para la protección de los Derechos Humanos

y de otros órganos adecuados para la tutela de los mismos.

El Consejo de la Organización aprobó finalmente los Estatutos de la Comisión el 23 de mayo de 1960, eligiendo a los primeros miembros de la misma el 29 de junio de ese año.

Como lo establece el Estatuto, la Comisión "es una entidad autónoma de la Organización de los Estados Americanos cuyo mandato es el de promover los Derechos Humanos".⁴²

El Estatuto rigió a la Comisión hasta 1965. La Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, resolvió modificarlo ampliando funciones y facultades de la Comisión.

La Comisión, que representa a todos los países miembros de la OEA, está integrada por siete miembros elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización para un periodo de cuatro años reelegibles por otro periodo igual, mismos que deberán contar con alta autoridad moral y reconocida versación en materia de Derechos Humanos.⁴³ Su directiva se compone de un

⁴² Artículo 1° del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁴³ Artículo 2 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Presidente, un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente, quienes duran un año en el ejercicio de sus cargos pudiendo ser reelegidos una sólo vez por cada periodo de cuatro años.

El cargo de miembro de la Comisión es incompatible con el ejercicio de actividades que pudieran afectar su independencia, imparcialidad, así como la dignidad o el prestigio de su cargo en la Comisión.⁴⁴

En lo que respecta a las inmunidades, en el artículo 12 del documento al que me he referido reiteradamente, dispone que los miembros gozan desde la elección y mientras dure su mandato, de las inmunidades reconocidas por el derecho internacional a los agentes diplomáticos. Además, por lo que se refiere a la renuncia de un miembro, se dispone que ésta debe ser presentada al Presidente de la Comisión, mismo que debe hacer la notificación ante el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.

Entre las atribuciones delegadas al Presidente se tiene: representar a la Comisión ante los otros órganos de la Organización y otras instituciones; convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión;

⁴⁴ Artículo 8 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

promover los trabajos de la Comisión; rendir un informe escrito a la Comisión al iniciar sus periodos de sesiones y, hacer cumplir las resoluciones de la Comisión, entre otras.

La sede de la Comisión es la ciudad de Washington, D.C., donde funciona en forma permanente. La Secretaría Ejecutiva, es la unidad funcional especializada encargada de dar cumplimiento a las tareas que le son encomendadas por la Comisión, desarrollar las actividades que le son propias de conformidad a su Estatuto y Reglamento como son: dirigir, planificar y coordinar el trabajo de la propia Secretaría, rendir un informe escrito a la Comisión, al iniciarse cada periodo de sesiones sobre las labores cumplidas por la Secretaría, preparar los proyectos de informes, resoluciones, estudios y otros trabajos que le encomiende la Comisión o el Presidente, así como hacer que sean distribuidas entre los miembros de la Comisión las actas resumidas de sus reuniones y los documentos de que conozca la Comisión y, en general, desempeñar las labores de la Secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esta unidad funcional especializada está a cargo de un Secretario Ejecutivo, nombrado por el Secretario General de la OEA en consulta con la Comisión y cuenta para el eficaz cumplimiento de sus labores, con los recursos y personal profesional y administrativo adecuado y necesario.

La Comisión celebra en su sede tantos periodos de sesiones ordinarias como decida la propia Comisión, con duración de no más de seis semanas al año, pudiendo celebrar, cuando las circunstancias lo ameriten, periodos extraordinarios por convocatoria de su Presidente o a solicitud de la mayoría absoluta de sus miembros. Tanto los periodos ordinarios de sesiones, como los extraordinarios, podrán celebrarse fuera de la sede en el territorio de un Estado miembro de la Organización previa anuencia del gobierno respectivo.

Para constituir el quórum, es necesaria la presentación de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.

Asimismo, cuando es invitada por el gobierno de un Estado miembro, la Comisión efectúa visitas para constatar el grado de observancia de los Derechos Humanos en ese país (observaciones *in loco*), haciendo las observaciones y recomendaciones que estime necesarias de acuerdo a los resultados de la investigación realizada durante la visita.

En términos generales, se puede decir que las funciones de la Comisión son básicamente: a) estimular la conciencia de los Derechos Humanos en los pueblos de

América; b) velar por la observancia y el respeto de estos Derechos en los Estados Americanos.

En lo que corresponde al primero de los objetivos se puede decir que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lleva a cabo las siguientes tareas:

1.- Desarrolla un programa general de trabajo, por medio del cual se examinan aspectos fundamentales de los Derechos Humanos, se hacen estudios, informes, compilaciones e investigaciones jurídicas que se publican y distribuyen entre las instituciones oficiales, planteles de enseñanza, agrupaciones cívicas, sindicatos de trabajadores, etc.

2.- Celebra ciclos de conferencias, seminarios universitarios, intercambio de información, para desarrollar el interés por el estudio de los Derechos Humanos en el nivel académico y profesional.

Por lo que corresponde al segundo punto mencionado dentro de las funciones de la Comisión, ésta ejerce las siguientes facultades que prescribe su Estatuto:

1.- Examina las comunicaciones y quejas que dirigen personas e instituciones, denunciando violaciones de los Derechos Humanos en países americanos;

2.- Formula, cuando lo estima conveniente, recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten medidas progresivas en favor de los Derechos Humanos dentro del marco de sus leyes internas, de sus preceptos constitucionales y de sus compromisos internacionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos.

3.- Prepara los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones.

4.- Solicita de los gobiernos de los Estados, que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de Derechos Humanos.

5.- Atiende las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formule cualquier Estado miembro en cuestiones relacionadas con los Derechos Humanos de ese Estado y, dentro de sus posibilidades, presta el asesoramiento que éstos le soliciten.

6.- Rinde el informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en el cual se tiene debida cuenta del régimen jurídico aplicable a los Estados Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el de aquellos que no lo son.

7.- Practica observaciones en el territorio de un Estado miembro de la OEA con la anuencia o por invitación del Gobierno respectivo (observación *in loco*).

8.- Lleva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos los casos que de acuerdo al Estatuto y Reglamento, ameriten ser sometidos a la decisión de ese Tribunal.

Es importante hacer mención que a partir del Protocolo de Buenos Aires, la Comisión fue elevada a la jerarquía de Organó Principal de la Organización de los Estados Americanos.

La Asamblea General de la OEA, en su noveno periodo ordinario de sesiones, (La Paz, Bolivia) en octubre de 1979, aprobó el nuevo Estatuto de la Comisión, por lo que en el siguiente periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en Washington, D.C., en el mes de noviembre de 1980, se modificaron los artículos 60. y 80. del mencionado Estatuto.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su 49o. periodo de sesiones, realizado en el mes de abril de 1980, aprobó un nuevo Reglamento, mientras que en su 64o. periodo, mismo que se celebró en el mes de marzo de

1985, se modificaron los artículos 7, 8, 17, 19, 34, 45, 53 y 74 de dicho Reglamento.

No debe dejarse de lado el hecho de que la Comisión podrá, *motu proprio*, considerar cualquier información disponible que le parezca idónea y en la cual se encuentren los elementos necesarios para iniciar la tramitación de un caso que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin.

La Convención tiene dos tipos de competencia: a) competencia obligatoria, que sirve para examinar las peticiones de cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA y, las cuales contengan denuncias o quejas de violaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por otro lado, la Convención Americana es más avanzada que la Convención Europea, puesto que en sistema europeo-occidental, la competencia de la Comisión para examinar las peticiones individuales, es opcional.

Lo anterior se refiere a que la Comisión tiene competencia para "recibir y examinar las comunicaciones

en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones de Derechos Humanos".⁴⁵

Cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida puede presentar a la Comisión en cualquiera de los idiomas oficiales de la misma (español, francés, inglés y portugués) peticiones en su propio nombre o en el de otra u otras personas, referente a la violación de Derechos Humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La petición deberá ser presentada por escrito dentro de un plazo razonable después de ocurridos los hechos o de seis meses de la sentencia definitiva en caso de agotamiento de los recursos internos, y deberá contener:

1.- Nombre, nacionalidad, profesión u ocupación, dirección postal o domicilio y la firma de la persona o personas denunciantes; o en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental, su domicilio legal o dirección postal, el nombre y la firma de su representante o representantes legales.

⁴⁵ Artículo 45 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

2.- Una relación del hecho o situación que se denuncia, especificando el lugar y la fecha de las violaciones alegadas, y si es posible, el nombre de las víctimas de las mismas, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada.

3.- La indicación del Estado aludido que el peticionario considera responsable, por acción o por omisión, de la violación de alguno de los Derechos Humanos, aunque no se haga una referencia específica a los artículos presuntamente violados.

4.- Una información sobre la circunstancia de haber hecho uso o no de los recursos de jurisdicción interna o sobre la imposibilidad de hacerlo.

5.- Una información sobre la circunstancia de que la petición no está pendiente de otro procedimiento de arreglo ante otra organización internacional gubernamental de que sea parte el Estado aludido.

Si la petición no llena los requisitos mencionados, la Comisión, por medio de la Secretaría solicitará al peticionario o a su representante o abogado que hubiere nombrado en la propia petición o en otro escrito, que la

complete indicándole cuáles son las informaciones que hacen falta.

Si por el contrario, la petición llena los requisitos establecidos o, completados éstos en la forma que se indica anteriormente, la Comisión se dirige al Gobierno del Estado aludido, solicitándole información respecto al caso denunciado y, transcribiéndole las partes pertinentes de la petición, guardando la debida reserva del nombre del o los peticionantes, excepto en los casos en que ellos autoricen expresamente por escrito a que su identidad sea revelada.

Esta solicitud de información, no significa que la Comisión ha tomado una decisión definitiva acerca de la admisibilidad o inadmisibilidad de la denuncia, pues ésta (la decisión), sólo se adopta después de haberse agotado todos los trámites que prescriben el Estatuto y Reglamento de la Comisión. Este Organismo puede también, en casos graves y urgentes, solicitar al gobierno aludido que permita examinar los hechos denunciados en su propio territorio autorizando el viaje de sus miembros para tal menester.

Hay que destacar que la admisibilidad se produce cuando satisface las condiciones de las que depende la averiguación de su mismo contenido. Una petición

admisible es fundada, cuando por su contenido, es apropiada para obtener una resolución favorable a las pretensiones de quien la plantea.

Si el gobierno no suministra la información solicitada en un plazo que puede ser de hasta noventa días, a partir de la fecha del envío de la solicitud, siempre y cuando, de otros elementos de juicio no resulte una conclusión diferente, la Comisión adoptará resolución, dando por ciertos los hechos relatados en la denuncia y formulando las proposiciones y recomendaciones que estimare conveniente.

Por su parte, el gobierno puede, justificado el motivo, pedir prórroga de treinta días, pero en ningún caso se concederán prórrogas que excedan los ciento ochenta días, a contar de la fecha del envío de la primera comunicación al gobierno del Estado aludido.

Si el gobierno suministrare la información solicitada, de ella se dará conocimiento al o a los peticionarios para que hagan las observaciones que tuvieren a bien y presenten las pruebas en contrario de que disponga dentro del plazo de treinta días.

Las partes pertinentes de las observaciones y las pruebas presentadas por el peticionario se remitirán al

Gobierno aludido para que éste haga sus observaciones finales en el plazo de treinta días.

A fin de llegar a una solución amistosa del asunto de que se trate, la Comisión en cualquier estado del proceso de examen de la petición, se pondrá a disposición de las partes a solicitud de cualquiera de ellas o por iniciativa propia.

Una vez realizadas estas diligencias o transcurridos los plazos mencionados, y no habiéndose llegado a una solución amistosa en su caso, la Comisión examinará el caso tomando en cuenta las observaciones y pruebas presentadas por el peticionario, y el gobierno aludido, así como las que la propia Comisión recogiere de testigos, documentos, registros, publicaciones oficiales, o los resultantes de la observación *in loco* si hubiese tenido lugar y en base a ellos formulará las conclusiones a que llegare respecto al caso, haciendo a la vez las proposiciones o recomendaciones que estimare convenientes. Todo lo cual será transmitido al peticionario o al Estado aludido, el que si no pidiere reconsideración del caso, deberá poner en práctica las recomendaciones del informe dentro de un plazo previamente señalado.

Si el Estado no adopta dentro de un plazo previsto las medidas recomendadas por la Comisión, ésta podrá hacer públicas sus conclusiones, recomendaciones y proposiciones ya sea mediante su inclusión en el informe que anualmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe rendir a la Asamblea General o por cualquier otra forma que la Comisión considere apropiada.

Unicamente la Comisión seguirá con el análisis del caso, siempre y cuando el peticionario haya cumplido con los siguientes requisitos:

1.- Agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, pudiendo determinar las providencias que considere necesarias para aclarar las dudas que subsistan.

2.- Otras materias relacionadas con la admisibilidad de la petición o su improcedencia manifiesta que resulten del expediente o que hayan sido planteadas por las partes.

3.- Si existen o subsisten los motivos de la petición, ordenando, en caso contrario, archivar el expediente.⁴⁶

⁴⁶ Artículo 35 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El artículo 37 del Reglamento hace una excepción en cuanto al agotamiento de los recursos internos y es:

1.- Cuando no existe en la legislación interna del Estado de que se trata un debido proceso legal, para la protección del derecho o derechos que se alega, han sido violados.

2.- Cuando no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos, el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos.

3.- Cuando haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

3.1.2. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Según lo que fue analizado por la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, se establecieron dos órganos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que estudiaremos a continuación.

Es importante destacar que la protección internacional de Derechos Humanos busca garantizar la dignidad esencial del Sistema establecido en la Convención Americana.

Respecto de la Corte, se puede decir que es una Institución prácticamente nueva, debido a que fue establecida a penas en junio de 1979.

En su Estatuto, la Corte Interamericana es definida como una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴⁷

En la Carta de la OEA no se hace mención expresa de la Corte, por lo que las funciones que ésta puede llevar a cabo con relación a los Estados no Parte de la Convención son todavía más limitadas que las de la Comisión.

La Convención Americana contiene dos funciones judiciales distintas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por un lado tiene la facultad de resolver controversias en los casos en que se reprocha a un Estado Parte haber violado la Convención, al desempeñar esta función la Corte ejerce su llamada competencia contenciosa o litigiosa.⁴⁸

Por otro lado, la Corte tiene la facultad de interpretar la Convención y algunos otros Tratados sobre

⁴⁷ Artículo 1° de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

⁴⁸ Artículos 61, 62 y 63 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Derechos Humanos, en los casos en que no ha sido llamada a resolver una controversia específica, esto es lo que se conoce como competencia consultiva de la Corte.⁴⁹

Entre otras funciones, la Corte también está facultada para recibir, conocer y resolver los casos que le sean sometidos por la Comisión y los Estados Parte, siempre y cuando, éstos últimos, al momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión, hayan declarado que reconocen como obligatoria de pleno derecho y sin requerir acuerdo especial dicha competencia.

Sobre la competencia contenciosa de la Corte, se sabe que existen requisitos judiciales previos establecidos en el artículo 62 de la Convención.

1.- Un Estado Parte puede, al depositar su instrumento de ratificación o adhesión a la Convención, o en cualquier momento subsecuente, declarar que reconoce como obligatoria, *ipso facto* y sin requerir acuerdo especial, la competencia de la Corte en todos los asuntos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención.

⁴⁹ Artículo 64 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

2.- Tal declaración se puede hacer incondicionalmente, bajo condición de reciprocidad, por un cierto periodo, o para casos específicos. Se debe presentar al Secretario General de la Organización, quien a su vez, debe remitir copia de la misma a los demás Estados miembros de la Organización y a la Secretaría de la Corte.

3.- La competencia de la Corte puede comprender todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención sometidos a ella siempre que los Estados Parte en el caso, reconozcan o hayan reconocido tal competencia.

Queda claro que un Estado Parte al ratificar la Convención no queda sometido automáticamente a la competencia contenciosa de la Corte, más bien, la Corte es la que adhiere tal competencia con respecto al Estado, sólo cuando éste ha presentado la declaración especial de la que habla el citado artículo 62.

Otra posibilidad es la de someter un caso a la Corte por "Acuerdo Especial", mismo que no está contemplado en el artículo 62, pero sabido es, que puede ser celebrado por y entre los Estados Parte.

Al quedar establecido que sólo los Estados Parte y la Comisión tienen el derecho de someter un caso a la Corte, se encuentra en el artículo 61 de la Convención que las personas privadas no pueden iniciar este tipo de procedimiento. Lo anteriormente expresado no significa que los casos que surjan de demandas de individuos no pueden llegar a la Corte, evidentemente pueden hacerse del conocimiento de la instancia, únicamente por la Comisión o por un Estado, pero nunca como un individuo.

En el mismo artículo se dispone que un caso no se puede presentar a la Corte antes de que la Comisión aún no se haya enterado de él y haya sido agotado, precisamente el procedimiento previsto en el artículo 48 del Reglamento de la Comisión.

Por lo que a la competencia litigiosa toca se tiene que todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención. La anterior declaración puede ser hecha incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad por un plazo determinado o para casos específicos.

Se trata de una cláusula opcional por medio de la cual los Estados Parte pueden aceptar la competencia de la Corte con carácter obligatorio, sea incondicionalmente, o en determinadas condiciones, dispensando así la necesidad de una Convención especial para cada caso.

Las condiciones permitidas versan sobre tres materias:

1.- Reciprocidad.- Implica que el otro Estado Parte en el litigio, que es el demandante, también haya aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte.

2.- Plazo.- Puede la jurisdicción ser aceptada, por un plazo determinado o sin limitación de tiempo.

3.- Naturaleza del caso.- Es admisible la condición de aceptación de jurisdicción obligatoria para todos los casos, con exclusión de casos específicos, o solamente para casos específicos, con exclusión de todos los demás.

La organización de la Corte se compone de siete jueces nacionales de los Estados miembros de la Organización, elegidos a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral y de reconocida competencia en materia de Derechos Humanos. No está

permitida la presencia de dos jueces de la misma nacionalidad.

El período de elección de los jueces de la Corte es de seis años, pudiendo ser reelectos una sólo vez.

En cuanto al procedimiento previo de elección de los jueces se tiene que son elegidos en votación secreta por mayoría absoluta de votos de los Estados Parte en la Convención, en la Asamblea General de la Organización de una lista de candidatos propuestos por los mismos Estados Parte. Cuando sea propuesta una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente.⁵⁰

Existe una disposición en el Estatuto que establece que seis meses antes de que termine el mandato para el cual fueron elegidos los jueces, el Secretario General de la OEA pedirá por escrito a cada Estado Parte presente, dentro de un plazo de noventa días, sus candidatos para jueces de la Corte. El Secretario General de la OEA elabora una lista por orden alfabético de los candidatos presentados y la hace llegar a los Estados Parte por lo menos treinta días antes del próximo periodo de sesiones

⁵⁰ Artículo 7 del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

En cuanto a los requisitos se sabe que debe:

- 1.- Ser jurista de la más alta autoridad moral.
- 2.- Tener reconocida competencia en materia de Derechos Humanos.
- 3.- Reunir las condiciones requeridas para el ejercicio de la más elevada función judicial, conforme la ley del país del cual sea nacional o del Estado que lo proponga como candidato.

El cargo de Juez de la Corte es incompatible con otras actividades que pudieran afectar su independencia o imparcialidad.

En relación a las inmunidades y privilegios de los jueces, encontramos que éstos gozan desde el momento de su elección y mientras dura su mandato, las inmunidades reconocidas a los agentes diplomáticos por el derecho internacional; y durante su ejercicio, gozan de los

privilegios necesarios para el desempeño de sus funciones.⁵¹

A los jueces no podrán exigirles responsabilidad por votos emitidos o actos realizados en el ejercicio de sus funciones. Tales responsabilidades son en materia penal, administrativa o de otra naturaleza jurídica. La excención protege al juez en el territorio de todos los Estados Parte en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Otro punto a considerar es el que corresponde al quórum. Para la deliberación se sabe que es de cinco jueces. En cuanto al problema del quórum mínimo, existe una regla que dispone que si el quórum es de cinco, y prevaleciendo la regla universal de que las decisiones se toman por mayoría de votos de los magistrados presentes, la consecuencia será que bastarán tres votos para que se formé eventualmente una mayoría.

La sede de la Corte fue establecida en San José de Costa Rica, sin embargo se dispone, que podrá celebrar reuniones en cualquier Estado Miembro de la OEA, en que lo considere conveniente por mayoría de sus miembros y previa equiesencia del Estado respectivo. Asimismo, la

⁵¹ Artículo 15 del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

sede puede ser cambiada por el voto de las dos terceras partes de los Estados Parte en la Convención, en el seno de la Asamblea General de la OEA.⁵²

La estructura de la Corte se define de la siguiente manera:

1.- La Corte elige a su Presidente y Vicepresidente, el primero dirige el trabajo de la Corte, la representa, ordena el trámite de los asuntos que se someten a la Corte y preside sus sesiones. En caso de ausencias temporales, el vicepresidente sustituye al Presidente y ocupa su lugar en caso de vacante. En este caso la Corte elegirá a un Vicepresidente que reemplace al anterior por el resto de su mandato. En la Presidencia los jueces titulares tienen precedencia después del Presidente y Vicepresidente de acuerdo a la antigüedad en el cargo, si hubiera dos o más jueces de igual antigüedad, la precedencia se determinará por la mayoría de edad.

2.- Secretaría: Cuenta con un Secretario que debe residir en la sede de la Corte y asistir a las reuniones que ella celebre fuera de la misma. Funcionará bajo la dirección del Secretario de la Corte, de la Secretaría General de la Organización en todo lo que no sea

⁵² Artículo 3 del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

incompatible con la independencia de la Corte. El Secretario es nombrado por la Corte. Este debe ser funcionario de confianza de la misma y de dedicación exclusiva a la Corte. Un Secretario Adjunto auxiliará al Secretario en sus labores y lo sustituirá en sus ausencias temporales.

Por otro lado, los jueces serán impedidos de participar en asuntos en que ellos o sus parientes tuvieran intereses directos o hubieran intervenido anteriormente como agentes, consejeros o abogados, o como miembros de un tribunal nacional o internacional o de una Comisión Investigadora o en cualquier otra calidad a juicio de la Corte.

La renuncia de un juez deberá ser presentada por escrito al Presidente de la Corte. Tal renuncia no se puede hacer efectiva sino hasta que ésta haya sido aceptada por la Corte. El Presidente de la Corte es quien debe notificar la aceptación de la renuncia o la declaratoria de incapacidad al Secretario General de la OEA.

En otro orden de ideas, la efectividad de cualquier sistema jurídico de protección internacional de Derechos Humanos depende de la existencia de órganos de defensa de

los derechos definidos convencionalmente y del acceso del individuo a estos órganos.

Cuando un Estado Parte somete un caso a la Corte actúa por derecho propio y en su nombre, pero cuando la Comisión comparece ante la Corte, actúa en defensa del derecho de la persona reconocida como víctima de una violación y, por lo tanto, en representación del individuo y no del propio órgano.

Para la formulación de una Consulta por parte de un Estado Miembro de la Organización hacia la Corte debe ser a cerca de lo siguiente:

1.- La interpretación de la Convención Americana o de otros Tratados concernientes a la protección de los Derechos Humanos de los Estados Americanos.

2.- De la compatibilidad entre cualquiera de las leyes internas del Estado consultante y de los mencionados instrumentos internacionales.

La Comisión Interamericana tiene acceso a la Corte por derecho propio, pudiendo versar su acceso sobre asuntos de su interés particular y no como representante de una persona aludida en un caso.

El procedimiento ante la Corte comprende una etapa escrita y otra oral.

La etapa escrita comprende la presentación de una memoria y una contramemoria. La memoria debe contener una exposición de los hechos sobre los que se fundamenta la demanda; una exposición de derecho y las conclusiones. La contramemoria por su lado, debe contener el reconocimiento o la contradicción de los hechos contemplados en la memoria; si es pertinente una exposición adicional de los hechos; las observaciones a la exposición de derecho de la memoria; una nueva exposición de derecho y las conclusiones.

La etapa oral consiste en que cuando el caso está listo para audiencia, el Presidente debe fijar la fecha de la apertura del proceso oral, previa consulta con los agentes de la Parte y Delegados de la Comisión.

Posteriormente viene una etapa de debates a la cual el presidente puede llamar a hablar a los agentes, consejeros, abogados de las partes, y delegados de la Comisión.

En cada audiencia se debe levantar un acta firmada por Presidente y el Secretario, la cual debe contener:

- 1.- El nombre de los jueces presentes.
- 2.- El nombre de los agentes, consejeros, abogados que estuvieron presentes.
- 3.- Los nombres, apellidos, datos personales y domicilio de los testigos, peritos u otras personas oídas.
- 4.- Las declaraciones hechas expresamente para constar en acta el nombre de las partes.
- 5.- La mención sumaria de las preguntas hechas por los jueces y las respuestas dadas a ellas.
- 6.- Toda decisión de la Corte tomada durante la audiencia.⁵³

Si el demandante quisiera desistir de la instancia, éste deberá notificarle al Secretario su intención. Si las otras partes aceptan el desistimiento, la Corte resolverá después de conocer la opinión de la Comisión si hay lugar o no al desistimiento, y si procede a cancelar la instancia y archivar el expediente.

⁵³ Artículo 40 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por otra parte, la Corte puede decidir que prosiga el examen del caso no obstante el desistimiento, la solución amistosa, la audiencia, etc.⁵⁴

Terminada esta etapa se procede a dictar la resolución que corresponda. Las decisiones de la Corte se deben comunicar en sesiones públicas y se notifican por escrito a las partes, además de que se publican conjuntamente los votos y opiniones separados de los jueces y con los otros datos o antecedentes que la Corte considere conveniente.⁵⁵

En la deliberación final se toma la votación definitiva, se aprueba la redacción de la sentencia y se fija la fecha de la audiencia pública en que se comunicará a las partes de la misma.

Los fallos deben ser firmados por todos los jueces que participaron en la votación. El fallo de la Corte es definitivo e inapelable.

3.2. Instituto Latinoamericano del Ombudsman

El Instituto Latinoamericano del Ombudsman es una organización que seguramente no significa nada para más de una persona que se acerque al presente trabajo, en

⁵⁴ Artículo 42 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁵⁵ Artículo 24 del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

realidad ésta es una Institución muy importante para el fomento y difusión de los defensores de Derechos Humanos en nuestra región, por lo que me he permitido incluir un apartado en el presente capítulo.

3.2.1. Creación

Como se sabe, actualmente las instituciones privadas y mucho más las públicas, tienden a ser invadidas por la discrecionalidad, el capricho de sus directivos y empleados, la inacción y, en última instancia la desvirtuación de los buenos objetivos para las que fueron creadas. Esta es, precisamente, la naturaleza del ser humano.

La ya clásica división de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con su recíproco control que, en teoría, debiera funcionar, se ha hecho una ilusión ante la cantidad de papeles, formularios, timbres, permisos, etc., que obligadamente dejan al ciudadano común en el estado de indefensión más absoluto y arbitrario.

Precisamente, en esta parte es donde la figura del Ombudsman, Defensor del Pueblo o del Ciudadano, ensayada con éxito en varios países de todos los continentes y "que un grupo de Latinoamericanos con inquietud intelectual y cívica se propusieron adaptar y adoptar

para nuestro continente. Esa etapa de gestación comenzó allá por enero de 1983, en la sede de la Fraternidad Hebrea B'nai B'rith de Venezuela y tuvo partida oficial de nacimiento con la Convocatoria del Primer Coloquio Latinoamericano sobre el Proyecto Ombudsman celebrado en Caracas del 2 al 4 de junio de ese mismo año".⁵⁶

Así es como se dio la fundación del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, del que de igual forma se desprendieron capítulos nacionales en otros países del continente, haciendo promoción de un movimiento que se ha concretado en la creación de varios Defensores del Pueblo y en el decidido avance de proyectos legislativos para instituirlos en varias naciones más.

Fue hasta el año de 1988, cuando en San José de Costa Rica, se pudo realizar el Segundo Coloquio, con una asistencia mucho más notable que en el evento de Caracas, dejando claro con ello, que la idea inicial había venido tomando cuerpo, así como que se avanzaba hacia una rápida y generalizada concreción continental, anunciada ya también por la publicación de varios libros sobre el tema en diversas naciones más.

⁵⁶ Instituto Latinoamericano del Ombudsman. *El Ombudsman. Boletín Informativo del Instituto Latinoamericano del Ombudsman*. Caracas, Venezuela, Año 1, No. 1, Mayo-Junio, 1989. s/p.

3.2.2. Objetivos

Los siguientes objetivos son tomados principalmente de la Declaración de Caracas, documento en el que se constituyó el Instituto Latinoamericano del Ombudsman:

"Sumar nuestro Coloquio a los homenajes en el año Bicentenario a Simón Bolívar, El Libertador, y a las celebraciones del vigésimo quinto aniversario de la Democracia venezolana.

Consagrar nuestros esfuerzos individuales e institucionales a la promoción y protección de los Derechos Humanos en nuestros respectivos países.

Contribuir con nuestros recursos intelectuales, profesionales o políticos a la difusión, discusión e implantación de instituciones como la del Ombudsman en América Latina, de acuerdo a las necesidades y características específicas de cada sociedad.

Crear el Instituto Latinoamericano del Ombudsman, con sede en Caracas, para ayudar a coordinar los esfuerzos dedicados al estudio, promoción y creación del Ombudsman en los distintos países de América Latina.

Continuar en cada país los trabajos necesarios para traducir nuestras aspiraciones en normas jurídicas o

constitucionales de acuerdo a las condiciones políticas, económicas y sociales de cada país y destinadas a modificar tales condiciones en cuanto violen o restrinjan los Derechos Humanos que exigimos sean protegidos y garantizados.

Invitar a quienes comparten el espíritu y propósito de esta Declaración a adherirse a ella".⁵⁷

Así es como quedaron plasmados los objetivos de una organización que ha crecido y gradualmente ha tomado fuerza en países tan cercanos a México, manifestado resultados reales y palpables.

3.2.3. Miembros

Como se mencionó anteriormente, el Instituto Latinoamericano del Ombudsman, ha instaurado capítulos nacionales en diversos países de América Latina, mismos que ahora conoceremos:

Capítulo Venezolano.

Como ya se sabe, desde Venezuela se lanzó la idea del Ombudsman hacia todo el continente. El Instituto Latinoamericano del Ombudsman fue creado en Caracas en el año de 1983, concretándose a un año de su creación el

⁵⁷ *Idem.*

Capítulo Venezolano, el cual fue presidido por hombres de la talla del Dr. Orlando Tovar Tamayo. En la actualidad el Capítulo lo dirige el magistrado Pedro Miguel Reyes, acompañado por un núcleo de hombres comprometidos con la democracia concreta y palpable.

El interés hacia la figura del Defensor del Pueblo u Ombudsman, es muy marcado dentro de la Fiscalía General de la República y de la Procuraduría, así como en la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), instituciones todas, que realizan estudios y análisis serios sobre el Ombudsman y su inserción y desarrollo dentro del marco jurídico venezolano. Por lo demás el actual Fiscal General de la República, Dr. Ramón Escobar Salom, es un entusiasta de la institución del Ombudsman, y desde hace más de veinticinco años está interesado en el tema.

En el año de 1988, los entonces senadores Ramón J. Velázquez, Pedro Pablo Aguilar y Antonio José Herrera, presentaron al Senado de la República un Anteproyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Ministerio Público, que crea la figura del Defensor del Ciudadano. El Anteproyecto fue consignado al Presidente del Congreso de la República, Dr. Octavio Lapage.

En esa oportunidad, los medios de comunicación social y la opinión pública comentaron que el proyecto obedecía a una exigencia muy actual del país, ante la necesidad de contar con una institución que asuma plenamente la defensa del ciudadano ante las arbitrariedades del Estado.⁵⁸

Capítulo Argentino.

El 22 de agosto de 1985, fue aprobado por la Cámara de Senadores el Proyecto de Ley, por el cual se instituyó en el ámbito del Congreso de la Nación Argentina, la Defensoría del Pueblo, constituyendo el primer paso importante hacia la institucionalización de la figura del Ombudsman, único órgano que "procura la defensa directa e inmediata de los derechos del ciudadano" tal como fuera señalado por el Senador Eduardo Menem, quien junto al senador Libardo Sánchez, fue protagonista de ese hecho. Dicho proyecto se inspiró principalmente en el similar régimen legal existente en España.

En cuanto a la creación de la institución a nivel nacional, existiendo ya media sanción parlamentaria, tan sólo faltaba la aprobación de la Cámara de Diputados para que se convirtiera en ley, lo cual no fue posible por haber caducado el término legal.

⁵⁸ Instituto Latinoamericano del Ombudsman. *El Ombudsman. Boletín Informativo del Instituto Latinoamericano del Ombudsman*, Caracas, Venezuela, Año 1, No. 2, 1989, *s/p*.

En mayo de 1988, fue creada y puesta en marcha la Controladuría General Comunal de la Municipalidad de Buenos Aires, por el Consejo Deliberante de esta ciudad, recayendo la primera designación para el cargo correspondiente en el Escribano Antonio Cartañá. Esta institución se ha venido ocupando desde su creación de los problemas cotidianos de la población, atendiendo reclamaciones de vecinos, haciendo recomendaciones públicas, o abriendo sumarios por irregularidades, es decir, ejerciendo las funciones de Ombudsman.

El presidente del Capítulo Argentino, filial del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, es el Dr. Miguel Padilla.

Una de las personalidades argentinas más destacadas y autor intelectual del Proyecto de Ley de la Defensoría del Pueblo, es el Dr. José Luis Maiorano, su obra "El Ombudsman" ha contribuido a la divulgación del Defensor del Pueblo, desmitificándolo como una institución lejana a nuestras realidades políticas e institucionales dentro de América Latina.⁵⁹

⁵⁹ *Idem.*

Capítulo Costarricense.

En diciembre de 1983 se formó la Asociación Ombudsman o Defensor del Habitante Costarricense, convirtiéndose más tarde en el Capítulo Costarricense del Instituto Latinoamericano del Ombudsman.

La Junta Directiva del Capítulo está conformada por las siguientes personalidades: Presidente: Lic. Edgar Cervantes Villalta; Primer Vicepresidente: Dr. Luis Paulino Mora Mora; Segundo Vicepresidente: Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada; Secretaria: Lic. Bárbara Rodríguez Asmann; Tesorera: Sra. Yogevelt Weinstock Wolfowicz; Dr. Enrique Rojas Franco, quien es el actual Presidente del Instituto Latinoamericano del Ombudsman.

Asimismo, el entonces Presidente de Costa Rica, Dr. Oscar Arias, presentó en 1988 un proyecto para crear el Defensor del Pueblo con rango constitucional, y trasladar al Poder Legislativo varios defensores específicos con que cuenta Costa Rica.

Ya en la oportunidad de la realización del II Coloquio sobre el Proyecto de Ombudsman para América Latina, en San José de Costa Rica, el Presidente Arias informó sobre dicho proyecto, expresando, entre otros preceptos, que "la labor de un Defensor del Pueblo ayudaría a las personas a defenderse de los abusos de la

administración pública, porque los medios convencionales de protección del interés individual y colectivos de los administrados resultan ya insuficientes para reparar las injusticias cometidas por la administración".⁶⁰

Capítulo Chileno.

El Capítulo Chileno del Ombudsman se constituyó en 1985. La institución nació por iniciativa del Grupo de Estudios Constitucionales (Grupo de los 24) que es entidad patrocinante junto con el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET).

El Dr. Jorge Mario Quinzio Figuereido ocupó el cargo del Capítulo Chileno hasta los primeros meses de 1989, fecha en que se designó un nuevo Comité Directivo. La actual Junta Directiva está conformada por Alejandro Silva Bascuñán, Presidente; Carlos Andrade Geywiz y Julio Subercaseaux, Vicepresidentes; Juan Milos H., Secretario General; Carlos López, Secretario de Asuntos Internacionales; Bernardo Pinto, Secretario de Estudios; Lilián Jara, Tesorera.

Entre las actividades más notables llevadas a cabo por el Capítulo Chileno del Ombudsman, se cuenta la visita a éste país del Ombudsman de Suecia, Sr. Anders

⁶⁰ *Idem.*

Wigelius, quien durante seis días desarrolló un amplio programa de actividades, preparado por el Capítulo de común acuerdo con la Embajada de Suecia.

En Chile, a pesar de la peculiar situación institucional que se ha tenido, en la cual no han tenido vigencia las normas constitucionales, existe un acentuado interés en la figura del Defensor del Pueblo. Así por ejemplo, de manera individual, es decir, sin acreditar representación política, el Grupo de Estudios Constitucionales, llamado Grupo de los 24, ha elaborado un proyecto de Ley tendiente a regular en veintiocho artículos "el Defensor de los Derechos Humanos", ponencia presentada por Jorge M. Quinzio F. y Bernardo Pinto Giraud al Primer Simposio Latinoamericano del Ombudsman, celebradc en Buenos Aires, en la Universidad de Belgrano.⁶¹

Capítulo Uruguayo.

Entre las personalidades más representativas de la adhesión a la idea del Ombudsman, en Uruguay, se inscribe el Dr. Héctor Gros Espiell, quien fue el primer Presidente del Instituto Latinoamericano del Ombudsman.

⁶¹ *Idem.*

El actual Presidente del Capítulo Uruguayo, es el Dr. Daniel Hugo Martins.

En 1987, fue presentado por parte del ex-representante nacional demócrata-cristiano, Dr. Daniel Sosa Díaz, un Anteproyecto de Reforma Constitucional, el cual fue objeto de consulta entre los partidos políticos. Dicho anteproyecto agrega una disposición al artículo 85 de la Constitución que establece las competencias del Poder Legislativo, a saber:

"Designar en sesión de ambas Cámaras convocadas especialmente al Procurador del Pueblo, para la defensa de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución a cuyo efecto supervisará la actividad administrativa del Estado. La designación requerirá de dos tercios de votos del total de componentes de la Asamblea General.

El Procurador del Pueblo actuará con independencia de los Poderes del gobierno y demás órganos constitucionales, debiendo rendir cuenta de su gestión a la Asamblea General, al menos una vez al año. Tendrá facultades de designación y remoción del personal de su dependencia y de proposición del presupuesto a la Asamblea General.

En caso de no seguir sus recomendaciones y sugerencias podrá ponerlas a consideración de la opinión pública. El desempeño del cargo será incompatible con toda otra función pública y actividad privada remunerada".

Este Anteproyecto, sin duda, constituye un paso significativo dentro de los objetivos del Capítulo Uruguayo del Ombudsman, dado que expone una serie de ideas mantenidas por el Instituto y que promueven la institucionalización de la figura del Defensor del Pueblo en ese país. ⁶²

Capítulo Paraguayo.

A raíz del II Coloquio sobre el Proyecto Ombudsman para América Latina realizado en Costa Rica, se dio cumplimiento, durante los primeros meses de 1989, al encargo de la Asamblea y el Directorio del Instituto, en el sentido de organizar el Capítulo Paraguayo. Integran este Capítulo destacados y brillantes juristas, catedráticos de la Universidad Nacional de Asunción, quienes han manifestado su complacencia por formar parte del Instituto Latinoamericano del Ombudsman. Son, asimismo, cinco Ministros del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de

⁶² *Idem.*

Derecho y Ciencias Sociales de esta casa de estudios, y un vocal de la Asociación Paraguaya de Estudios Administrativos y Fiscales. Estos miembros son, a su vez, integrantes de la Comisión Directiva de la Asociación Paraguaya de Estudios Administrativos y Fiscales.

Vale la pena destacar, por su significación que el mencionado Instituto ha elaborado el "Anteproyecto de Ley de Administración Pública", un verdadero código administrativo, que de aprobarse vendría a constituir la segunda ley en importancia, después de la Constitución Nacional. El proyecto contiene un capítulo completo sobre el Control de la Administración. La ley regiría en toda la administración pública, centralizada y descentralizada, incluso las municipalidades. Ha sido ya estudiada por la Comisión Nacional de Codificación, y se espera remitirla al Congreso Nacional Paraguayo para su estudio y sanción.

El Presidente del Capítulo Paraguayo es el profesor, Dr. Luis Enrique Chase Plate, personalidad ampliamente conocida en su país, catedrático en la Universidad Nacional de Asunción, y en la Academia de Estudios Diplomáticos y Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, es miembro del Comité Ejecutivo del Instituto Internacional de Derecho Administrativo Latino, en Bogotá, Colombia. Recientemente fue publicada una obra

de su autoría titulada "Derecho Administrativo Municipal", libro que contiene lineamientos básicos de la organización municipal y los planteamientos que pudieran conducir al mejoramiento del régimen de la administración de Paraguay.⁶³

Capítulo Boliviano.

En 1991 y gracias a la labor sostenida por la Dra. Rosario Chacón Salamanca, destacada defensora de los Derechos Humanos durante las dictaduras, fue constituido el Capítulo Boliviano del Ombudsman.

El acto de constitución estuvo a cargo de distinguidas personalidades como el Vicepresidente de la República, Luis Ossío, y los expresidentes de la República, Luis Adolfo Siles Salinas y Walter Guevara Arce, quienes junto a la expresidenta Lidia Gueiler y el padre Julio Tumiri, Presidente Vitalicio de la Asamblea de Derechos Humanos, fueron nombrados miembros honorarios del Capítulo Boliviano del Ombudsman.

Además, el Capítulo cuenta con otras cincuenta y dos personalidades del mundo político, periodístico, jurídico y académico. Entre éstas, dirigentes de partidos

⁶³ *Idem.*

políticos, parlamentarios de diferentes bancadas y varios Ministros de Estado.

Rosario Chacón, quien asumió el cargo de presidenta de la filial boliviana, anunció durante el acto que su misión consiste en promover la incorporación de la figura del Ombudsman dentro del ordenamiento jurídico del país. Para el efecto, se requieren reformas constitucionales que evalúen la existencia y actividad de esta institución.⁶⁴

Capítulo Nicaragüense.

En la ciudad de Managua, Nicaragua, el día 8 de julio de 1994, fue Constituido el Capítulo Nicaragüense del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, con la presencia de los directivos de esta institución.

Entre los fines que persigue dicho Capítulo, se pueden mencionar: propugnar por la creación de la figura del Defensor del Pueblo o Procurador de los Derechos Humanos y una vez establecidas, servir de vínculo para orientar a la población nicaragüense sobre la mejor utilización de los servicios que brinda la institución, instruir al funcionario público en el mejor desempeño de su función, ser interlocutor entre el Procurador y la

⁶⁴ Instituto Latinoamericano del Ombudsman. *El Ombudsman. Boletín Informativo del Instituto Latinoamericano del Ombudsman*, Caracas, Venezuela, Año II, No. 4, 1991, s/p.

población nicaragüense para la defensa y protección de los Derechos Humanos, y promover la capacitación en esa materia a nivel nacional.

Como Presidente del Capítulo Nicaragüense, fue nombrado Monseñor Pablo Antonio Vega; Vicepresidentes: Diputado Carlos Gallo y Diputada Miriam Argüello; Secretario: Sergio Cuaresma; Fiscal: Aldo Díaz Lacayo, así como 10 Vocales.⁶⁵

3.2.4. Acciones más Destacadas

Definitivamente esta Institución a través del tiempo ha venido cobrando importancia y de entre todas las actividades que ha llevado a cabo yo no puedo dejar de considerar dos; una muy general y otra muy específica.

La primera a la que me refiero es la promoción regional de la figura del Ombudsman, lo que poco a poco, como se ha podido ver, ha sembrado la semilla y en algunos casos ya ha dado fruto.

El segundo punto mencionado es definitivamente el IV Coloquio Internacional, mismo que se llevó a cabo en la ciudad de Maracaibo, Venezuela en mayo de 1995, y cuyo

⁶⁵ Instituto Latinoamericano del Ombudsman. *El Ombudsman. Boletín Informativo del Instituto Latinoamericano del Ombudsman*. Caracas, Venezuela, No. 7, 1995, *np*.

nombre fue "El Ombudsman: Alternativa para las Democracias en Latinoamérica".

Con la participación de diversas personalidades dedicadas a la defensa internacional de los Derechos Humanos, adquirió un nivel muy importante.

La protección de los intereses del pueblo, el respeto a los Derechos Humanos, la preservación del orden interno, y la paz de la nación son algunas de las tareas fundamentales del Ombudsman.

En este encuentro se reunieron expertos de España, Argentina, Chile, Paraguay, Colombia, Nicaragua, Perú, Panamá, El Salvador, Guatemala, Finlandia, Brasil, Costa Rica, Puerto Rico y Venezuela.

Los temas desarrollados fueron de tanto interés en el contexto latinoamericano como el tráfico de drogas, los Derechos Humanos, corrupción e impunidad, marginalidad y pobreza, fronteras o integración, y la figura del Ombudsman en la Reforma Constitucional Venezolana.

Así es como ahora, después de tener conocimiento cómo a nivel internacional, se ha buscado la defensa de

los Derechos Humanos, sigue revisando concretamente qué ha sucedido en los países al interior respecto del tema.

4.- LA PRESENCIA DEL OMBUDSMAN EN AMERICA LATINA

Como se ha mencionado, la presencia del Ombudsman se ha hecho cada vez más fuerte en América Latina, siempre dominados por la esencia de lo que la figura significa en general, aunque como se estudiará ha sido necesaria la adecuación en cada país, lo que se hace con la finalidad de eficientar la actividad del Ombudsman.

4.1. El Caso Argentino

El Dr. Antonio Cartañá, establece en el Defensor del Pueblo en la República Argentina⁶⁶, que uno de los grandes temas relativos al Estado, desde sus inicios ha sido la disyuntiva que se da entre la autoridad y la libertad. Actualmente el Estado ha debido intervenir cada vez más en la vida de la comunidad hasta llegar a convertirse en ente regulador, redistribuidor y hasta planificador de los objetivos de la sociedad, además se le puede considerar como factor de compensación para los sectores menos favorecidos del pueblo, por lo que se le coloca en el punto de ser promotor de la justicia social.

También el Dr. Cartañá, menciona que "dentro de la administración deben tomarse, todos los días, muchas decisiones. Algunas de las cuales no son tan acertadas

⁶⁶ Cartañá, Antonio. *El Defensor del Pueblo en la República Argentina*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1991, p. 47.

como se debería. A consecuencia de esto se han multiplicado por todas partes los conflictos entre la administración, auténtica gestora de intereses colectivos, por una parte, y los administrados, por otra. Estos últimos resultan beneficiados unas veces y perjudicados otras por la conducta administrativa, no siempre oportuna, eficiente y razonable. Acciones que desde el punto de vista de la democracia, podrían considerarse nimiedades, son con frecuencia fundamentales y agraviantes, pero el ciudadano medio, cuando se enfrenta a ese pequeño poder de la burocracia, fuente constante de injusticias. La burocracia despersonalizante, irrita al administrado, lo frustra, lo perjudica."

En la República Argentina el Ombudsman ha sido incorporado a través de las respectivas reformas constitucionales operadas a partir de 1986, en varias provincias como: la Rioja, Salta, Córdoba, Río Negro y Tierra del Fuego, ya sea creándolo directamente o previendo su adopción por el Poder Legislativo.

En 1983, los diputados nacionales J. M. Casella y R. J. Cornaglia, presentaron dos proyectos de creación de Ombudsman especializados: un Ombudsman militar y un Ombudsman para la defensa de la tercera edad, los discapacitados y el consumidor.

El diputado provincial Alejandro Tizón, de Santa Fé, Argentina, propuso la instauración del Defensor del Pueblo a nivel provincial. Por su lado el Diputado Provincial de Salta, Ernesto Solá, elaboró un proyecto reglamentario de la figura prevista en la Constitución.

Los senadores nacionales de la provincia de la Rioja, Eduardo Ménem y Libardo Sánchez, en 1985, propusieron la creación de un Ombudsman Parlamentario a ser elegido por la Asamblea Legislativa dependiente del Congreso de la Nación y cuya competencia sería la administración pública central, dicha propuesta fue aprobada por los senadores en 1985 y 1987. El Poder Ejecutivo Nacional hizo público también su propósito de impulsar en la Cámara de Diputados la sanción definitiva de la Ley.

Se sabe que las defensorías en funcionamiento en la ley argentina son: Provincia de San Juan, establecida en 1987; Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, establecida en 1988; Provincia de Córdoba, establecida en el año de 1989; y la Provincia de San Luis, establecida en 1990.

La Defensoría del Pueblo es una Magistratura íntimamente ligada al prestigio personal de quien la desempeña. En todos los países en donde funciona existe

una continuidad que permite a un Ombudsman recoger el prestigio que le heredan sus antecesores. Esta institución cuenta con un nivel de respetabilidad que hace mayor su éxito. El hecho de que no haya coacción legal en las decisiones del Ombudsman obliga a que éstas sean altamente racionales y convincentes para que logren su objetivo.

En Buenos Aires no hay antecedentes del funcionamiento y prestigio de este cargo. El primer Controlador Municipal era conocido en el ámbito comunal interno, pero ello no era común para la opinión pública. Para poderlo transmitir, al público se tuvo que elaborar una imagen con el fin de que fuera instalado en la ciudad el conocimiento de la Magistratura y del Magistrado.

El término de Controlador no resultó tan adecuado como se había pensado para especificar su verdadera misión, por lo que éste fue cambiado al de Defensor del Pueblo, resolviéndose manejar el nombre de Controlador Ombudsman para que la sociedad pudiera entender el verdadero concepto de la Institución.

La Controladuría fue ampliamente acogida por la prensa, aunque ésta dio a conocer una imagen de omnipotencia del funcionario, lo que resultó totalmente contraproducente. El propio Controlador fue quien se

encargó de dejar claro que esta Institución no es la panacea de todos los males, por lo que sí produce resultados positivos, pero éstos no son tan notables a corto plazo.

Después de un tiempo de ver actuar al organismo, los medios de comunicación apoyan la idea de que se le otorgue más poder, para con ello hacerlo más efectivo. Al respecto la Controladuría quiere dejar claro que "la efectividad y el poder no pueden provenir de facultades legales que desnaturalizarían su esencia (el Ombudsman no juzga, ni legisla, ni gobierna) sino que con el apoyo a la opinión pública hace que convierta sus recomendaciones en elementos de convicción tan contundentes que sea ética y políticamente costoso desoirlos.⁶⁷

De 1990 y hasta la fecha, la Controladuría General Comunal cuenta con un espacio semanal en una estación radiodifusora de la ciudad de Buenos Aires, mismo que permite tratar los temas en profundidad y, sobre todo, otorga la posibilidad de transmitir la dimensión exacta de los alcances de la figura.

El 86% del contenido de los reclamos, se refiere a problemas individuales, mientras que sólo el 14% va

⁶⁷ Curtiñá, *op. cit.* p. 60.

orientado a la solución de problemas de carácter colectivo o social.

El hecho de que quienes acuden a la Institución, en su mayoría pertenecen a los grupos más privilegiados de la sociedad, se atribuye a la falta de información de los sectores de menores recursos, además de una cultura de conformismo, según palabras del Dr. Antonio Cartañá.

Uno de los propósitos de la Controladuría es estar al servicio de los más necesitados, mismos que no cuentan con los medios necesarios para obtener una reparación, cuando sus derechos son atropellados por la administración.

Al igual que otros Ombudsmen del mundo, se ha pretendido dejar claro que la Controladuría General Comunal, no es el camino rápido para obtener soluciones inmediatas a los problemas que tienen vías normales de desarrollo dentro de la administración, pero lo que sí justifica la intervención del Organismo es cuando el trámite tarda más de lo normal o si el proceso del que se trate fuese notablemente ineficaz, engorroso y destinado a impedir, sistemáticamente, la satisfacción de los requerimientos del público.

Casi el 30% de las presentaciones ante la Controladuría General Comunal fueron efectuadas por funcionarios, empleados o jubilados municipales por conflictos con la administración y, en general, fueron admitidas debido a la gran indefensión que tienen estas personas.

La forma en que opera la Controladuría General Comunal es la siguiente:⁶⁸

1.- La sola apertura de una investigación suele provocar en la administración una reacción de interés y de preocupación en las cuestiones involucradas.

2.- El Ombudsman puede emitir una sugerencia, o si el asunto fuera de mayor importancia, una recomendación. En los dos casos, el funcionario interpelado, si la rechaza, debe fundarlo por escrito dentro de los treinta días de notificado.

3.- Puede dirigir un recordatorio de deberes legales, preanuncio de una posible acción judicial o administrativa por incumplimiento de deberes del funcionario público.

⁶⁸ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Ordenanza 40.831 de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Ediciones Banzas, Argentina, 17 de octubre de 1985.

4.- La denuncia de la situación planteada, puede ser ante la opinión pública, ante el Consejo Deliberante, ante la justicia o ante los organismos administrativos extramunicipales encargados de tutelar ciertos derechos.

La institucionalización del Ombudsman en la Argentina implica, a juicio del Dr. Jorge Luis Maiorano, "que aumentará el control sobre la administración en sectores que escapan generalmente a los órganos y procedimientos tradicionales, con inmediata repercusión de ello; aumentará la esfera de protección y tutela jurídica de los administrados, proponiendo así a una más integral defensa de las libertades y derechos fundamentales, no sólo de carácter cívico, sino también los de índole económico, social y cultural, así como los pertenecientes a la Tercera Generación, es decir, los de solidaridad social; permitirá, asimismo, implementar un importante instrumento que estimulará la participación de los administrados en la gestión de los asuntos públicos; mediante su inserción orgánica en la órbita del Poder Legislativo, contribuirá al indispensable proceso de fortalecimiento del Parlamento en el contexto institucional y social; como obvia consecuencia del fortalecimiento del Poder Legislativo se alcanzará una mayor consolidación del sistema republicano.⁶⁹

⁶⁹ Maiorano, Jorge Luis. El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas, Ediciones Muhdi, Buenos Aires, 1987, *op.*

En cuanto a los logros concretos en la Ciudad de Buenos Aires, se cree que el mayor éxito obtenido es haber denunciado los principales rasgos de la problemática municipal. Se pudo describir a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y las relaciones informales que ella encierra. Se pusieron de manifiesto las características de una estructura que resulta desconocida a veces, hasta para sus propios operadores y para los millones de ciudadanos que involucra diariamente en su accionar.

También se han podido analizar las condiciones del recambio de administración y se capitalizó la experiencia para mejorar la efectividad de la resolución de demandas individuales, sobre todo en casos de deficiencias en los servicios públicos.

Otro logro que se ha tenido es, la consolidación de la Institución por parte de la prensa que comprendió cabalmente la competencia y forma de acción de la Controladuría General Comunal y se logró un apreciable crecimiento del número de casos resueltos en favor de los vecinos reclamantes.

Los argentinos están conscientes de lo difícil que puede resultar modificar la realidad, a través de recomendaciones no vinculantes, cuando aún las leyes que

presentan normas y soluciones obligatorias no logran mitigar los principales problemas sociales. Sin embargo, consideran que el poder de denuncia representa un arma muy valiosa para iniciar esa transformación.

Por todo lo anterior, se puede decir que la experiencia vivida en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, permite imaginar que el Ombudsman viable, en la medida en que los organismos tomen el camino del esfuerzo inteligente y, no el de la solución mágica, para la resolución de los problemas comunes.

4.2. El Caso Brasileño

En 1984, la Asamblea Legislativa de Río de Janeiro creó la figura jurídica de la Ouvidoria Geral (Supervisor General) dependiente del Ejecutivo con funciones de Ombudsman para "fiscalizar, investigar con carácter imperativo y controlar la actividad de las autoridades de la Administración Pública Estatal.⁷⁰

Posteriormente, el Decreto número 93.174 del 15 de diciembre de 1986, expedido por el Ex-Presidente de la República, José Sarney, creó la Comisión de Defensa de los Derechos del Ciudadano (COCIDI), como organismo

⁷⁰ *Andrea Ferreira Sergio de. Ombudsman Study Project, Comparative Law Review, Japan, 1987, p. 17.*

colegiado integrante del Gabinete Personal del Presidente, constituida por servidores del Gabinete Militar, del la Consultoría General de la República, de la Secretaría de la Administración Pública, de la Presidencia y del Gabinete Civil, designados por el Presidente de la República, quienes redactarían su propio Reglamento Interno.

Al COCIDI le compete la Defensa de los derechos del ciudadano; puede recibir las reclamaciones y quejas de cualquier persona en cualquier tiempo por errores, omisiones o abusos de las autoridades de toda la administración pública, incluso la descentralizada y entidades sometidas al control de la Unión, así como a las fundaciones bajo la vigilancia ministerial, concesionarios de servicios públicos y demás instituciones que ejecuten servicios delegados del poder público federal.⁷¹

El COCIDI debe rendir un informe anual de las actividades que desarrolló durante el año, el informe será remitido a la Cámara de Diputados al Estado Federal y al Tribunal de Cuentas para su conocimiento.

⁷¹ Aguilar Cuevas, Magdalena. *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*. Universidad Nacional Autónoma de México-Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, p. 110.

Por otro lado, otra institución importante en torno a la defensa de los Derechos Humanos en Brasil, es la Ouvidoria Pública de Santos. En este caso pude investigar que aunque en realidad el nombre de Ouvidoria Pública suena antiguo para los brasileños, ésta ha sido creada dentro de un espíritu moderno de este tipo de instancias. Se trata de un instrumento de defensa del municipio y un soporte para el perfeccionamiento de la democracia.

Durante algún tiempo, debido a la cultura autoritaria, tanto el gobierno como las instituciones tomaban las decisiones sin consultar a la población, por tal motivo los ciudadanos no tenían a quién reclamar sus derechos.

Actualmente, el Defensor del Ciudadano en Santos, atiende todo tipo de reclamaciones sobre asuntos relacionados con la Prefeitura de inadecuada atención, servicios ineficientes, demora injustificada, así como otros problemas de interés público.

4.3. El Caso de Guatemala

Como lo establece la Constitución de 1986, el Congreso de la República es el responsable de nombrar una Comisión de Derechos Humanos, misma que debe estar integrada por un Diputado de cada partido político representado en el correspondiente periodo. Dicha

Comisión tiene la responsabilidad de presentar al Congreso tres candidatos que deben reunir las calidades de Magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Además de lo anterior, la Ley menciona que la Comisión se encargará del estudio y análisis de la legislación sobre Derechos Humanos en aquel país.

El artículo 4° de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Derechos Humanos establece que la Comisión tiene las siguientes atribuciones:

1.- Proponer al Pleno del Congreso, dentro del plazo de los sesenta días siguientes a la instalación de la Comisión, una terna de candidatos para el cargo de Procurador de Derechos Humanos. Si por cualquier motivo quedara vacante dicho cargo, el plazo para hacer las propuestas del sustituto no deberá exceder de diez días.

2.- Realizar estudios de la legislación vigente con el objeto de proponer iniciativas de Ley al Pleno del Congreso, tendientes a adecuar la existencia a los preceptos constitucionales relativos a los Derechos Humanos y a los Tratados y Convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala.

3.- Preparar un plan anual de trabajo que incluya estudios, seminarios e investigaciones técnico-científicas sobre Derechos Humanos, así como participar en eventos nacionales e internacionales sobre tal materia, en representación del Congreso de la República.

4.- Dictaminar sobre Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos.

5.- Ser el medio de relación del Procurador de Derechos Humanos, con el Pleno del Congreso, trasladando informes y gestiones que dicho funcionario formule ante el Congreso; la Comisión podrá hacer observaciones por separado sobre el informe o informes del Procurador.

6.- Formular Recomendaciones a los Organismos del Estado para que adopten medidas en favor de los Derechos Humanos y solicitarles los informes respectivos.

7.- Mantener comunicación constante con los Organismos nacionales e internacionales de defensa de los Derechos Humanos para consulta e intercambio de información.

8.- Plantear al Pleno del Congreso el cese en sus funciones del Procurador de Derechos Humanos, cuando

existieran las causas que específicamente contempla la Constitución política de la República y la Ley.

9.- Recibir y trasladar al Procurador de Derechos Humanos, las comunicaciones y quejas provenientes del exterior del país, que dirijan personas o instituciones al Congreso de la República denunciando violaciones de los Derechos Humanos en Guatemala.

10.- Examinar las comunicaciones y quejas provenientes del exterior del país que dirijan personas o instituciones al Congreso de la República, denunciando violaciones de los Derechos Humanos en Guatemala.

Es así que esta Comisión de la que hemos venido hablando, no vela por el cumplimiento de la Ley en materia de Derechos Humanos, sino que lo que realmente hace, es velar por que éstos se encuentren presentes en la legislación positiva. Por lo anteriormente expuesto, es obvio el hecho de que toda norma o precepto relativo a los Derechos Humanos, debe ser revisado por esta Comisión. La Procuraduría, por su parte, es una Institución cuya función es la de vigilar el respeto de los Derechos Humanos.

La figura del Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, es de carácter personal, o sea que, las

funciones le son asignadas por la Ley al funcionario "Procurador de Derechos Humanos" y no a la Procuraduría. Es notable que esta característica se presenta en la mayoría de las instituciones de este tipo.

Se dice que el Procurador de Derechos Humanos es un Comisionado del Congreso de la República; también se le exige que cumpla las mismas condiciones que se requieren para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia, cargo que es incompatible con otros cargos públicos, dirección de partidos políticos, de organizaciones sindicales, patronales o de trabajadores, además de que no puede ser ministro de ninguna religión o culto, ni ejercer privadamente su profesión.

Este Procurador se elige por un periodo de cinco años, sin la posibilidad de ser reelecto; se lleva al cabo la elección en una sesión del Congreso específicamente convocada para el efecto, treinta días después de que se hubieren recibido las ternas presentadas por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, que se realiza por votación nominal de dos tercios de los diputados en sesión pública.

Por lo que respecta a sus principales atribuciones, se encuentran las siguientes:

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

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

3.- Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona sobre violaciones a los Derechos Humanos.

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

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

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

De acuerdo con el artículo 14 de la misma Ley, son además atribuciones del Procurador:

1.- Coordinarse con las dependencias responsables, para que en los programas de estudio, en los

establecimientos de enseñanza, oficiales y privados, se incluya la materia específica de los Derechos Humanos, que deberá ser impartida en los horarios regulares y a todos los niveles educativos.

2.- Desarrollar un programa permanente de actividades para que examinen aspectos fundamentales de los Derechos Humanos, se realicen informes, compilaciones, estudios, investigaciones jurídico-doctrinales, publicaciones, campañas divulgativas y cualesquiera otras actividades de promoción, con el propósito de hacer conciencia en los diversos sectores de la población sobre la importancia de estos Derechos.

3.- Establecer y mantener comunicación con las diferentes organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeras, encargadas de la defensa y promoción de los Derechos Humanos.

4.- Divulgar en el mes de enero de cada año, por los medios de comunicación social, el informe anual y los informes extraordinarios a que se refiere la Ley.

5.- Participar en eventos internacionales en materia de Derechos Humanos.

6.- Recibir, analizar e investigar toda denuncia de violación de los Derechos Humanos, que presenten en forma oral o escrita cualquier grupo, persona individual o jurídica.

7.- Iniciar de oficio las investigaciones que considere necesarias en los casos que tenga conocimientos sobre violaciones de los Derechos Humanos.

8.- Investigar en cualquier local o instalación, sobre indicios racionales que constituyan violación sobre cualesquiera de los Derechos Humanos, previa orden de juez competente. La inspección no requiere la notificación previa a los funcionarios o encargados de quien, directamente, dependen los locales o instalaciones.

9.- Exigir de particulares, funcionarios y empleados públicos de cualquier jerarquía al presentarse a los locales o instalaciones referidos en el párrafo anterior, la exhibición inmediata de toda clase de libros, documentos, expedientes, archivos, incluso los almacenados en computadora, para lo cual se acompañará de los técnicos necesarios.

10.- Emitir resolución de censura pública en contra de los responsables materiales y/o intelectuales de la

violación de los Derechos Humanos, cuando el resultado de la investigación arribe a esa conclusión.

11.- Organizar la Procuraduría de los Derechos Humanos y nombrar, amonestar y remover al personal de la misma, de conformidad con el reglamento respectivo.

12.- Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Procuraduría y remitirlo a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, para que sea incluido en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Por otro lado, es importante mencionar que la Constitución de Guatemala establece en el artículo 274 que el Procurador tiene la facultad de supervisar la administración, extendiéndose esta responsabilidad a los Organos Legislativo y Judicial.

La Ley establece que las solicitudes de investigación o denuncias sobre violaciones a los Derechos Humanos, se presentan por escrito o verbalmente, cualquier persona física o moral, sin estar limitado a ningún tipo de formalidad, además de que estos servicios siempre y bajo cualquier circunstancia serán gratuitos. Al haber presentado la denuncia se abre un expediente por instrucciones del propio Procurador, además de que se

inician las investigaciones necesarias para la verificación y el esclarecimiento del caso.

Al mismo tiempo se ordena a la autoridad jerárquica superior de la Institución o funcionario, a la que correspondan las explicaciones que sean pertinentes para el caso. El informe en comento debe rendirse a más tardar en un plazo de cinco días, bajo pena de tener por ciertas las afirmaciones del denunciante.

Una vez que transcurren dichos términos, el Procurador debe fallar en ocho días.

Dentro de las facultades que tiene este funcionario al dictar resolución, están:

1.- Ordenar el cese inmediato de la violación y la restitución de los Derechos Humanos violentados.

2.- Promover, de acuerdo a la gravedad de la violación, el procedimiento disciplinario, que puede incluir la destitución del funcionario o empleado respectivo y cualquier otro procedimiento punitivo.

3.- Formular denuncia o querrela ante el órgano jurisdiccional competente, en caso de establecerse que se dio la comisión de un delito o falta.

Esta es la manera en que a nivel gubernamental se hacen valer los Derechos Humanos de los Guatemaltecos, considerando que esta institución tiene gran peso político en el país.

4.4. El Caso de Paraguay

Paraguay fue uno de los países que más tardó en América Latina en llegar a la democracia, debido a que tuvo como presidente a un dictador militar durante treinta y cinco años. En el prolongado periodo de autoritarismo de Alfredo Stroessner, se vivieron momentos muy difíciles de violaciones a Derechos Humanos de los guaraníes.

Estas violaciones de los Derechos Humanos, dejaron como secuela que la mayoría de la población estuviera ignorante en lo que respecta a esta materia. Según dice la Dra. Leni Pane de Pérez, Ombudsman de Asunción, capital de Paraguay: "muchos paraguayos se acostumbraron a ser pisoteados y maltratados".⁷²

En la era democrática paraguaya, los ciudadanos no pueden todavía ejercer una acción directa sobre sus derechos porque todavía no conocen muchos de ellos. Ese es uno de los legados de la cruel dictadura que el país

⁷² Pane de Pérez, Leni. "35 Años de Dictadura Dejaron Pisoteados los Derechos Humanos en Paraguay". *Panorama*, Maracaibo, Venezuela, 2 de junio de 1995, pp. 4-11, col. 4.

tuvo que vivir por treinta y cinco años a manos de Stroessner, quien tuvo como característica el terminar totalmente con cualquier intento en su contra.

Es interesante notar cómo la actual Ombudsman de Asunción, es la primera mujer en ocupar el cargo de defensor del pueblo en América Latina, además de que no se trata, como de costumbre de un abogado, en este caso es doctora en Ciencias de la Educación con especialidad en Antropología.

Se sabe que en el caso de Paraguay, como en la mayoría de los casos, uno de los primeros trabajos del Ombudsman ha sido la labor didáctica, pues deben ser enseñados los derechos que le corresponden a toda la población, quién debe ser el garante de los mismos, cómo reclamar una violación y todo lo que se debe conocer, pero que no se sabe por culpa de la ignorancia dejada por treinta y cinco años de oprobio.

La propia Dra. Pane de Pérez, hace mención de que en la actualidad, son muy pocas las violaciones de Derechos Humanos que existen en Paraguay, asintiendo que en el sector público no hay en estos momentos. Todo lo contrario de lo que ocurría en la época de Stroessner

cuando sí eran numerosos.⁷³ Actualmente la parte más importante del trabajo de la Ombudsman paraguaya radica en la restauración de los Derechos Humanos de los campesinos, indígenas y marginales.

El peor de los males del Paraguay en estos momentos, según lo reconoce la Dra. Pane de Pérez, es la carencia de educación, salud y de todo, lo que hace muy difícil la vida de los guaraníes. El país atraviesa actualmente momentos apremiantes porque todos los recursos que se generan van al pago de la deuda externa, lo que obviamente daña la calidad de vida de toda la población.

Un punto que sí está muy claro en Paraguay, es que tanto el gobierno nacional, como el estatal, el municipal y el comunal, están comprometidos en el mejoramiento que hace falta de los Derechos Humanos, partiendo de la educación del ciudadano para que conozca lo que es su patrimonio: sus Derechos.

Los paraguayos han respondido de una manera muy positiva a la figura del Ombudsman, que se ha visto reforzado por tantos problemas y carencias que tiene un gobierno nuevo y en muchas ocasiones, inexperto. La población, en realidad, busca al Ombudsman como un

⁷³ *Idem.*

mecanismo para enmendar esos errores y problemas que les afectan en su vida diaria.

En Asunción, Paraguay, el Ombudsman es elegido por el Parlamento Municipal o Junta Legislativa de la Ciudad, con un periodo de ejercicio de cinco años y sin posibilidades de reelección, hasta el momento.

La corrupción es muy frecuente en el Paraguay, por ser una herencia de la larga dictadura vivida. El principal problema de corrupción es que fue sacado del poder el dictador, pero muchos de sus hombres se mantienen en cargos clave. El actual presidente del país guaraní, Juan Carlos Wasmosy, está en plena lucha por erradicar del Estado a quienes todavía conservan y aplican las enseñanzas de Alfredo Stroessner.

4.5. El Caso de Puerto Rico

Puerto Rico es una isla que tiene tres millones y medio de habitantes, un Gobernador, un Senado, una Cámara de Representantes, un cuerpo judicial y doscientos cuarenta mil funcionarios públicos. En 1977, se legisló para crear un Ombudsman facultado para obligar al gobierno a rendir cuentas. El mencionado Ombudsman fue facultado para investigar todos los actos administrativos de las agencias de la rama ejecutiva, con excepción de la Oficina del Gobernador, los Regidores de la Propiedad en

cuanto a la calificación de documentos, la Universidad de Puerto Rico en cuanto a sus tareas docentes y la Comisión Estatal de Elecciones.

La competencia conferida a este funcionario es muy amplia, pues los actos administrativos a los que se refiere, tratan sobre cualquier acción, omisión, decisión, recomendación, práctica o procedimiento de las ciento cuarenta agencias públicas. Además, también está facultado para investigar esos actos administrativos de oficio, o motivado por el reclamo de algún ciudadano cuando, a su juicio, él entienda que debe hacerlo. Distinto, por ejemplo, a la jurisdicción que la Ley le otorga al Ministro de Justicia para investigar actos ilegales. La competencia del Defensor del Pueblo, como la del Ombudsman clásico escandinavo, de donde proviene la institución puertorriqueña, además de investigar conducta ilegal, puede investigar lo irrazonable, injusto, ofensivo, lo que aparenta estar basado en errores de hecho o en motivos improcedentes, lo que no está acompañado de razones y hasta lo que se haga ineficazmente. En concreto, y según las propias palabras del Lic. Adolfo de Castro, Ombudsman de Puerto Rico, no hay nada que deba escapársele al ojo vigilante del Ombudsman Legislativo de Puerto Rico.⁷⁴

⁷⁴ Castro, Adolfo de, *El Ombudsman de Puerto Rico, II^o Coloquio del Instituto Latinoamericano del Ombudsman*, Maracaibo, Venezuela, Mayo 31-Junio 02 de 1995, p. 2

Es importante destacar el hecho de la precisión con que el legislador se aseguró que ningún funcionario ejecutivo, juez o legislador, pudiera cuestionar la decisión del Ombudsman sobre cuándo y qué investigar, lo anterior incluye los casos en que el legislador señala que no deben ser investigados por alguna razón, como por ejemplo, porque pueda darse una duplicación de esfuerzos o porque el acto a ser investigado esté fuera del ámbito jurisdiccional del Ombudsman, entre otros. El legislador deja claramente establecido que en todas estas situaciones, la decisión de si se investiga o no se investiga, es asunto que le compete únicamente al Ombudsman determinar. Con lo anterior se entiende que ni Juez, ni Ministro de Justicia, ni Gobernador o Legislador, tiene facultad para impedir que el Ombudsman investigue cuando a su juicio, existan razones suficientes que den lugar a una investigación.

Al hablar de actos administrativos, se trata de todo tipo de acción gubernamental que pueda violentar, de alguna forma, los derechos de la ciudadanía: los derechos naturales que se tienen por condición humana, así como los derechos civiles que llegan del Derecho Positivo. Según lo dicho por el Lic. Adolfo de Castro, la dejadez, la desidia, la indiferencia, la insensibilidad, etc., son los defectos más importantes de la burocracia gubernamental, mismos que unidos a las negligencias,

arbitrariedades y faltas de pericia de quienes tienen a cargo los mecanismos administrativos que se utilizan para dispensar los servicios públicos, pueden ocasionar serias violaciones a los derechos de los ciudadanos.

Como mencioné al principio del presente apartado, el Ombudsman de Puerto Rico fue creado en 1977, siendo que desde esa fecha y pasando ocho largos años, en realidad la figura no tuvo la posibilidad de hacer nada, es decir, no investigó mala práctica administrativa alguna, ni acto discriminatorio, abusivo o injusto que cometiera algún funcionario en contra de cualquier habitante del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así es como al no investigar, tampoco emitió ningún tipo de recomendación o alguna otra medida que permitiera corregir los males que se dieron en perjuicio de la ciudadanía, en esos primeros ocho años.

En realidad, la intervención del Ombudsman en asuntos de los ciudadanos se usaba más para conseguir una gracia ejecutiva, y no para exigir el desagravio al gobierno, como si los propios puertorriqueños desconocieran que la Constitución de la isla les confiere ese derecho.

El propio Gobernador "...sencilla y lamentablemente, se había tragado al Ombudsman, sometiéndolo a la

obediencia de los dictámenes de sus * más grandes -
Ministros: el de Gobernación, el de Justicia y,
posiblemente el más poderoso de todos, el de
Presupuesto".⁷⁵

Fue hasta finales de 1985, cuando el Ombudsman recién nombrado realmente pudo llevar a cabo sus funciones en Puerto Rico.

El Lic. de Castro, menciona en su discurso que, a pesar de haber tenido muchos factores en contra, actualmente la opinión pública respalda el sentir de la ciudadanía, consciente de sus derechos, que no está dispuesta a esperar a que se dé un evento electoral cada cuatro años para hacerse sentir.

Esta Institución ha podido comprobar que el Gobierno prefiere componer que confrontar, que prefiere abrirse a la crítica reparadora confidencial a sufrir el azote de una opinión pública adversa. Se ha comprobado que en la práctica, el gobierno corrige sus errores con mayor presteza y facilidad cuando el Ombudsman se lo pide públicamente que cuando se lo ordena el Poder Judicial. La administración ha aprendido a cooperar con el Ombudsman, reconociendo que sus investigaciones y

⁷⁵ *Ibid.*, p. 4

críticas constructivas pueden ayudar a mejorar sus procedimientos.

Se considera que lo más importante para asegurar que el Defensor del Pueblo pueda seguir adelante es poner en sus manos las herramientas necesarias para realizar su trabajo. Por lo que se sabe, como disposiciones indispensables que debe contener cualquier legislación habilitadora de la Institución del Ombudsman. Refiriéndome al estatuto de Puerto Rico los cinco puntos fundamentales son:

1.- Independencia fiscal, investigadora y política, es decir, adscripción a la rama legislativa, nombramiento a un término mayor que el del gobierno electo; separación del Ombudsman por juicio de residencia, exclusión de las leyes de contabilidad y presupuesto.

2.- Independencia de criterio o juicio personal del Ombudsman.

3.- Poder investigativo, o lo que es lo mismo, facultad para obligar la producción de documentos, la declaración de testigos y el acceso a todos los archivos de las agencias investigadoras.

4.- Publicidad.

5.- Inmunidad.

Como se puede ver, gran parte del trabajo del Ombudsman consiste en verificar que todo el mecanismo de la administración pública, funcione de acuerdo a las normas legales que lo rigen (principio de legalidad).

Definitivamente, el Ombudsman de Puerto Rico reconoce que el monstruo de la burocracia no se deja vencer así por así, cuando se piensa que ésto ha sido logrado, una y otra vez levanta su cabeza, debido a que no se pueden proporcionar los grandes servicios sin la creación de grandes y complicados organismos administrativos que necesariamente van a burocratizarse.

4.6. El Caso de El Salvador

La Constitución Salvadoreña establece que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos es un organismo unipersonal del Ministerio Público que además, está integrado por la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General de la República.

La elección se realiza por la Asamblea Legislativa, por mayoría calificada de las dos terceras partes de los Diputados, con una duración de tres años al frente del cargo, con la posibilidad de ser reelegido. La

Constitución remitió a la Ley Secundaria los requisitos que debe reunir el Procurador.

El artículo 194 de la Constitución establece trece atribuciones concretas:

1.- Velar por el respeto y la garantía de los Derechos Humanos.

2.- Investigar de oficio o por denuncia que hubiera recibido, casos de violaciones a los Derechos Humanos.

3.- Asistir a las presuntas víctimas de violaciones a los Derechos Humanos.

4.- Promover recursos judiciales o administrativos para la protección de los Derechos Humanos.

5.- Vigilar las situaciones de las personas privadas de su libertad. Será notificado de todo arresto y cuidará que sean respetados los límites legales de la detención administrativa.

6.- Practicar inspecciones donde lo estime necesario, en orden a asegurar el respeto de los Derechos Humanos.

7.- Supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas.

8.- Promover reformas ante los Organos del Estado para el progreso de los Derechos Humanos.

9.- Emitir opiniones sobre proyecto de leyes que afecten el ejercicio de los Derechos Humanos.

10.- Promover las medidas que estime necesarias en orden a prevenir violaciones a los Derechos Humanos.

11.- Formular conclusiones y recomendaciones pública y privadamente.

12.- Elaborar y publicar informes.

13.- Desarrollar un programa permanente de actividades de promoción sobre el conocimiento y respeto de los Derechos Humanos.

Es así que se establecen como atribuciones el velar por el respeto y garantía de los Derechos Humanos, al igual que supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas.

La Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, establece que ésta además de ser una institución integrante del Ministerio Público, también tiene la característica de funcionalidad, mencionando que es de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa.

Otra de las especificaciones que se hacen en dicho documento es que el Procurador, en el ejercicio de su cargo no depende de ninguna institución, órgano o autoridad del Estado, sometiéndose únicamente a la Constitución y a las Leyes de la República.

No se debe dejar de lado el hecho que para los efectos de la Ley de la Procuraduría, se entiende por Derechos Humanos, aquellos contenidos en las Declaraciones y Principios aprobados por la Organización de las Naciones Unidas, así como por la Organización de Estados Americanos, además de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y los de la Tercera Generación, contemplados en la Constitución, Leyes y Tratados vigentes en El Salvador. Esta norma es muy amplia en garantizar los Derechos Humanos, pues la concepción de los mismos trasciende el campo puramente formal del orden jurídico nacional.

En cuanto a las calidades, el artículo cinco de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, establece como requisitos para ser Procurador los siguientes:

1.- Ser salvadoreño por nacimiento, del estado seglar.

2.- Mayor de 35 años.

3.- Abogado de la República, de reconocida trayectoria en la promoción.

4.- Educación y defensa de los Derechos Humanos o con amplios conocimientos en ese campo, de moralidad y competencia notoria.

5.- Estar en el goce de los Derechos de los Ciudadanos y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo.

La Ley señala que el cargo de Procurador, es incompatible con el desempeño de otros cargos públicos, y con el ejercicio de su profesión, excepto las actividades de carácter docente o cultural, con la participación activa en partidos políticos, con el desempeño de cargos

directos en organizaciones sindicales o empresariales y con la calidad de ministro de cualquier culto religioso.

Además de las atribuciones Constitucionales, el Procurador de acuerdo a la Ley, tiene las siguientes:

- 1.- Velar por el estricto cumplimiento de los procedimientos y plazos legales en los distintos recursos que hubiere promovido o en las acciones judiciales en que se interese.
- 2.- Velar por el respeto a la garantía del debido proceso y evitar la incomunicación de los detenidos.
- 3.- Llevar un registro centralizado de personas privadas de su libertad y de centros autorizados de detención.
- 4.- Presentar propuesta de anteproyectos de leyes, para el avance de los Derechos Humanos en el país.
- 5.- Promover la firma, ratificación o adhesión a Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos.
- 6.- Emitir resoluciones de censura pública contra los responsables materiales o intelectuales de violaciones a los Derechos Humanos.

7.- Procurar la conciliación entre las personas cuyos derechos han sido vulnerados y las autoridades o funcionarios señalados como presuntos responsables, cuando la naturaleza del caso lo permita.

8.- Crear, fomentar y desarrollar nexos de comunicación y cooperación con organismos de promoción y defensa de los Derechos Humanos gubernamentales, intergubernamentales, y no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales y con los diversos sectores de la vida nacional.

9.- Emitir el Reglamento para la aplicación de la Ley y los reglamentos internos que fuesen necesarios.

10.- Nombrar, remover, conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y empleados de la Institución.

11.- Elaborar el Proyecto de Presupuesto Anual y remitirlo a la instancia correspondiente.

Este Organismo, también cuenta con un Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos y Procuradores Adjuntos del Niño, de la Mujer, de la Tercera Edad y del Medio Ambiente, mismos que son designados por el propio Procurador.

El Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos debe reunir los mismos requisitos para el cargo de Procurador y sustituye a éste en los casos de ausencia o impedimento, ocupando el cargo cuando queda vacante, mientras es elegido el nuevo titular. A todos los demás Procuradores Adjuntos, no se les exige como requisito la calidad de Abogado, aunque sí se les obligan amplios conocimientos sobre la materia.

En la Ley de la Procuraduría se establece que las investigaciones a posibles violaciones a Derechos Humanos, se pueden iniciar por oficio o de parte. Cuando se trata de denuncias, éstas deben ingresar a la Institución a través de la Secretaria General de la Procuraduría o en las Delegaciones Departamentales del Procurador o cualquier personal designado para tal fin.

Las denuncias deben cubrir ciertos requisitos como nombre, generales del denunciante, síntesis de los hechos, además de cualquier otro elemento que pueda permitir el esclarecimiento del hecho denunciado. Quedando claro que no se conocerá de denuncias anónimas o que manifiesten mala fé. Al admitirse la denuncia, se inicia la investigación, se solicita informe al funcionario presuntamente responsable. A más tardar en ocho días, a partir de que se conoció, es obligatorio emitir cualquiera de las siguientes resoluciones:

1.- Que se archive el expediente, cuando no existan elementos suficientes para presumir violaciones de Derechos Humanos.

2.- Promover las acciones que considere convenientes y establecer un plazo no mayor de treinta días para concluir la investigación. Lo anterior en el caso de que existan razones que presupongan la violación de Derechos Humanos.

Cuando ya se ha comprobado el hecho u omisión que lacere los Derechos Humanos, la Procuraduría debe elaborar un informe que exponga los hechos, conclusiones así como las medidas que se consideren convenientes, mismas que se mencionan en el artículo 30 de la Ley:

1.- Promover el cese inmediato de la violación y la restitución de los Derechos violados, si fuera posible, e impondrá los recursos judiciales y administrativos pertinentes.

2.- Hacer las recomendaciones pertinentes para cambiar las prácticas o reformar las políticas, leyes, reglamentos o disposiciones normativas que propician la violación.

3.- La destitución o la imposición de cualquier otra sanción contra el responsable, prevista en otras leyes y reglamentos.

4.- Recomendar la indemnización a la víctima y si ésta hubiera muerto, a sus familiares.

5.- Adoptará cualquier otra medida que considere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, y la garantía de los Derechos Humanos en general.

El Procurador de la Defensa de los Derechos Humanos también tiene la facultad de publicar resolución o emitir censura pública, la cual procederá en casos de violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos, por falta de colaboración u obstaculización en sus actuaciones y en las demás situaciones que determine.

Dentro de la Ley se establece que las características y principios que deben ser la base y guía del procedimiento son:

1.- Deben ser gratuitos, de oficio, breves y sencillos, así como estar sujetos únicamente a las formalidades esenciales que requieren los expedientes respectivos, y;

2.- Las actuaciones se deben efectuar de acuerdo a los principios de discrecionalidad, intermediación y celeridad.

Así es como se ha podido ver el trabajo de algunos Defensores del Pueblo ya establecidos en América Latina, lo que nos muestra elementos que pueden ser adoptados en nuestro caso mexicano, muchos otros ya se encuentran presentes en nuestro país.

5.- EL OMBUDSMAN EN MEXICO

5.1 Los Derechos Humanos en las Diferentes Constituciones de México

El camino que conduce por los grandes documentos que alimentan la historia constitucional de México respecto de los Derechos Humanos se remonta a los inicios del siglo XIX.

Tras la invasión de los ejércitos franceses en 1808, el rey de España Carlos IV, era obligado a abdicar el trono en favor de Napoleón. Tal hecho incrementó en la colonia española americana el ánimo independentista que hasta entonces había sido sofocado por la Metrópoli.

El 16 de septiembre de 1810, el hombre del rancho del Corralejo, Miguel Hidalgo y Costilla, convocó a los hombres del pueblo de Dolores a luchar por la independencia.

Con el respaldo de un ejército carente de instrucción militar, pero bien dotado de espíritu libertario, para el 6 de diciembre de ese mismo año, Hidalgo pronunciaba en Guadalajara un bando, del que se destacan dos puntos importantes para el presente estudio.

1.- La orden de dar libertad a todos los esclavos que Ignacio López Rayón, consagraría después en el punto 24 de sus Elementos Constitucionales, junto con el punto 32 que proscribía la tortura.

2.- La prohibición de toda exacción por razón de ser indio o pertenecer a una determinada casta.

Un año después, la vida de Hidalgo terminó siendo despojado de su investidura eclesiástica y fusilado en Chihuahua al lado de Allende y Aldama. Pero como es sabido, el movimiento independentista continuaba ya que hombres como Galeana, Guerrero y José María Morelos y Pavón encabezaban, a la muerte del Cura de Dolores, el movimiento emancipador.

Morelos convocó al Primer Congreso Nacional que se concentró en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, donde pronuncia los conocidos Sentimientos de la Nación.

Los fundamentos sobre Derechos Humanos en los 23 puntos de Morelos son:

1.- La soberanía dimana inmediatamente del pueblo (3° punto).

2.- La ley comprende a todos los individuos sin excepciones (13° punto).

3.- Proscribe la esclavitud y la distinción por castas (15° punto).

4.- Manda al respeto y la guarda de la casa y propiedades de cada individuo (17° punto).

5.- Establece la prohibición de la tortura (18° punto).

Sobre la tortura, existe un antecedente inmediato en los Elementos Constitucionales de Rayón, que en el punto 32 estipula que queda proscrita como bárbara la tortura, sin que pueda lo contrario aún admitirse a discusión.

Según los principios dados por Morelos, en Chilpancingo, el Congreso se reunió en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 y emitió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Además de los cinco elementos señalados de los Sentimientos de la Nación, la Constitución de Apatzingán (ambos contrarios a la libertad de creencia religiosa pues sólo admiten como viable la católica), contiene

otras prerrogativas relacionadas con los derechos fundamentales del hombre:

- 1.- El derecho al sufragio (artículo 6).
- 2.- Sólo la ley puede determinar los casos en que una persona pueda ser acusada, presa o detenida, y decretar penas proporcionales al delito cometido (Capítulo IV).
- 3.- Cada ciudadano debe gozar de igualdad, seguridad, propiedad y libertad (artículo 24).
- 4.- Principio de legalidad (artículo 28).
- 5.- Todo ciudadano es inocente hasta que no se demuestre lo contrario (artículo 30).
- 6.- Garantía de audiencia (artículo 31).
- 7.- Derecho de petición (artículo 37).
- 8.- Libertad de todo ciudadano para dedicarse al comercio, industria o género de cultura que prefiera (artículo 38).
- 9.- Libertad de expresión (artículo 40).

La Constitución de Apatzingán nunca entró en vigor, pero su importancia radica en ser el reflejo del "pensamiento político de los insurgentes que colaboraron en su redacción", y el primer documento político que se tuvo en el decurso de la historia del México Independiente.⁷⁶

Morelos fue apresado en Tazmalaca y fusilado en San Cristóbal Ecatepec, el 22 de diciembre de 1815, con lo que el movimiento emancipador perdió mucha de la fuerza que había adquirido.

Cuando muere Morelos, sucedieron una serie de acontecimientos históricos relevantes: en febrero de 1821, Guerrero e Iturbide pronunciaron el Plan de Iguala; meses más tarde, en agosto, se firmó el Tratado de Córdoba, Iturbide se autoproclamó Emperador, fue expulsado del país por considerársele traidor y al regresar fue fusilado.

Después de tres meses de la muerte de Iturbide, el 4 de octubre de 1824, siendo Presidente Guadalupe Victoria, el Congreso Constituyente decretó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Este ordenamiento no contiene una parte dogmática dedicada a los derechos

⁷⁶ *Burgou, Ignacio. Las garantías individuales, Porrúa, México, 1988, p. 105.*

públicos subjetivos, su contenido es principalmente orgánico. Sin embargo, se puede advertir la presencia de algunos puntos de importancia para el tema:

1.- Persiste la imposición de la religión católica, apostólica, romana, con prohibición de cualquier otra (artículo 3).

2.- El Congreso General está facultado para promover la ilustración, asegurando los derechos de autor; proteger la libertad política, de imprenta, y establecer una regla general de naturalización (artículo 48, fracciones I, II, III y XXVI).

3.- El Ejecutivo tiene atribuciones para cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los órganos jurisdiccionales federales, cuidando que las sentencias se ejecuten conforme a la ley, y prohibición general de privar a ninguno de su libertad, imponer pena alguna, molestar la propiedad o posesión de ningún particular, ni impedir la celebración de elecciones (artículo 110, fracciones II, III y IV).

4.- Para la administración de justicia, admite la pena de infamia, establece la fundamentación de toda orden de cateo, el principio de no declarar en contra de uno mismo y prohíbe la confiscación de bienes, la

retroactividad de la ley, la tortura, la detención sin que medie prueba alguna o aquella basada en indicios que exceda las setenta y dos horas (artículos 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152 y 153).

5.- Los Estados de la Federación están obligados a proteger la libertad de escribir, imprimir y publicar las ideas políticas (artículo 161).

El Sistema Federal apoyado por los liberales, no fue lo suficientemente fuerte como para contener las aspiraciones conservadoras, de tal forma que para octubre de 1835, el Congreso General decretó catorce artículos contenidos en un documento llamado Bases Constitucionales en el cual dio un giro de ciento ochenta grados, estableciendo la forma de gobierno centralista.

En su artículo 2, condicionó la guarda de los derechos de todo individuo al respeto que cada uno de ellos tuviera de la religión católica y a las leyes del país, haciendo mención de los derechos de gentes e internacional, como los adecuados para declarar cuáles serían los derechos de los extranjeros.

Ya en 1836, se sustituyó la Constitución del 24, por un nuevo texto fundamental centralista conformado por siete leyes. En la primera de ellas, integrada por quince

artículos, se determinan los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República. El siguiente es el resumen de su contenido:

1.- Para ser preso, se requiere mandamiento de juez competente, salvo los casos de flagrancia en que cualquier individuo puede aprehenderlo.

2.- Ningún individuo puede ser detenido más de tres días por autoridad distinta de la judicial, ni por ésta por más de diez días, sin dictar auto que justifique la aprehensión.

3.- En principio, el individuo no puede ser afectado en su propiedad, salvo que se califique como objeto de general y pública autoridad, en cuyo caso, puede recurrir ante los tribunales superiores del lugar, reclamando tal calificación y suspendiendo la ejecución hasta dictarse el fallo.

4.- El individuo debe ser juzgado por los tribunales establecidos en la Constitución, sin admitir la retroactividad de la ley.

5.- No puede impedirse la libre circulación de personas y bienes.

6.- El ciudadano mexicano tiene derecho a votar y a ser votado por todos los cargos de elección popular directa.

7.- Los derechos "particulares" del ciudadano pueden suspenderse durante la minoría de edad, por ser sirviente doméstico, por causa criminal, por no saber leer ni escribir, por pena infamante, por perder la calidad de mexicano, por ser deudor de los fondos públicos, por ser vago o por imposibilidad derivada de ser religioso.

8.- Todo mexicano debe profesar la religión católica.

Se debe uno detener a meditar los puntos 7 y 8, para percatarse que, hasta ese momento, las consideraciones referentes a la dignidad del hombre y la persona humana, no tienen el sustento filosófico-histórico que las Declaraciones Francesa de 1789 y Estadounidense habían aportado sobre los Derechos Humanos.

Cabe mencionar que en la segunda ley, se creó el Supremo Poder Conservador, al cual se le confirieron facultades de vigilancia en la aplicación del texto constitucional. Al respecto comenta el Dr. Ignacio Burgoa: "... el control constitucional ejercido por el denominado Supremo Poder Conservador, no era como lo es

el que ejercen los Tribunales de la Federación, de índole jurisdiccional, sino meramente político, y cuyas resoluciones tenían valides "erga Omnes".⁷⁷

En 1842, se reunió un Congreso Extraordinario Constituyente, mismo que formuló dos proyectos de Constitución, que en realidad sólo se quedaron en meros proyectos.

En el primero, del 26 de agosto, se habló con claridad en su Sección Segunda, de los derechos individuales, libertad personal, propiedad y seguridad. Por lo que se refiere al segundo, del 3 de noviembre, impregnado del espíritu iusnaturalista, dedicó su Título Tercero a las Garantías Individuales, consagrando en su artículo 13 que "... la Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándole en consecuencia, las siguientes garantías ..."

Posteriormente, seguirían las Bases de Organización Política de la República Mexicana, dadas por Antonio López de Santa Anna, supuestamente emanadas de una Junta Nacional Legislativa de 1843, y el Acta de Reforma de 1847, que restituyó el orden constitucional, sustentado

⁷⁷ *Ibid.* p. 111.

en la ley fundamental de 1824, que en realidad no hicieron ninguna nueva aportación, pero me permito mencionarlos para efectos de continuidad.

Fue hasta 1855 cuando los liberales retomaron el control, terminando con la dictadura de Santa Anna, situación que se ve culminada con el Plan de Ayutla.

El 5 de febrero de 1857, encontrándose Ignacio Comonfort en la Presidencia de la República, se promulgó una nueva Constitución. Este ordenamiento dedicó en su Título y Sección Primeros, un apartado titulado "De los derechos del hombre". Del primer artículo se estableció una fundamentación iusnaturalista que dice: "...el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son base y objeto de las instituciones sociales". No obstante, en ese mismo artículo, se ordenó que la ley y las autoridades "... deben respetar y sostener las garantías que otorga" la Constitución, frase eminentemente iuspositivista.

Naturalista o positivista, el hecho es que para el Constituyente del 57, los derechos del hombre tienen una connotación bastante amplia, puesto que en ellos descansa la promovencia, legitimación y credibilidad de la estructura orgánica del país.

Su estructura es, en esencia, igual al Capítulo de Garantías Individuales de nuestra vigente Carta Fundamental, exceptuando desde luego, los avances en materia de derechos sociales de los artículos 3, 27 y 123, frutos del movimiento de 1910.

De los veintinueve artículos dedicados a los derechos del hombre, se distinguen las siguientes ideas de la Constitución de 1857:

1.- En principio, la calidad de ser extranjero no es limitante para gozar de las garantías que se otorgan y no se hace pronunciamiento sobre la religión que debe practicarse en el país.

2.- A todo esclavo que pise territorio nacional se le reconoce como una persona libre y no puede ser extraditado.

3.- La enseñanza es libre.

4.- El hombre es libre de ejercer la profesión, industria o trabajo que el acomode.

5.- A todo trabajo corresponde una retribución.

6.- Proteger la libertad de expresión y de imprenta con respeto a la moral, derechos de los terceros y orden público.

7.- Consagra el derecho de petición ejercido por escrito de manera respetuosa y pacífica, limitado en materia política a los ciudadanos de la República.

8.- No se reconocen en la República Mexicana títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios, con lo cual se reafirma la igualdad de los individuos.

9.- Nadie puede ser preso por deudas de carácter puramente civil.

10.- Establece un catálogo de garantías de las que debe gozar todo acusado en un juicio criminal.

11.- Prohíbe las penas inusitadas o trascendentales como las de mutilación, de infamia, los azotes, palos y cualquier tipo de tormento.

12.- Garantiza el respeto de la propiedad y posesiones del individuo y proscribire la confiscación de bienes.

13.- La propiedad puede afectarse por expropiación fundada en causa de utilidad pública y previa indemnización.

14.- Las garantías que se consagran pueden suspenderse en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera que ponga en peligro o conflicto grave a la sociedad, con excepción de las que aseguran la vida del hombre, en forma general y por tiempo ilimitado.

La Constitución de 1857, se destaca por ser el primer texto constitucional que no sólo hace una declaración de derechos, sino que establece en sus artículos 101, fracción I y 102 los fundamentos de medio para su protección: el juicio de amparo.⁷⁸

El último instrumento del Constitucionalismo mexicano es la vigente Constitución de 1917.

Con el afán de no incurrir en la cita de una serie de hechos históricos que se relacionan con este ordenamiento, en virtud de que por su número y trascendencia es imposible contenerlos, y que al mismo tiempo es enfocado al área de los Derechos Humanos,

⁷⁸ *Ibid.* p. 125.

Únicamente haré mención de algunas de las notas escritas por Ricardo Flores Magón, tomadas de su artículo "Para después del Triunfo", publicado en el periódico Regeneración del 28 de enero de 1891, que expresa el panorama general de la situación existente en esa época.

Decía el ilustre escritor mexicano: "...despertad hermanos desheredados. Vayamos a la Revolución, enfrentemos al despotismo... tengamos presente la idea de que hay que tomar la tierra en el presente movimiento, y que el triunfo de éste debe ser la emancipación económica del proletariado... me parece que la tierra se trabaja en común, y esta idea creo que será bien recibida por todos los mexicanos ¿Podrá haber criminales entonces?, ¿Tendrán las mujeres que seguir vendiendo sus cuerpos para comer?, los trabajadores llegados a viejos ¿Tendrán que pedir limosna? Nada de eso: el crimen es el producto de la actual sociedad, basado en el infortunio de los de abajo en provecho de los de arriba... compañeros ¡a conquistar la tierra!.

La Constitución de 1917 promulgada en Querétaro, es la ofrenda jurídica que se ofreció a más de un millón de seres humanos que perdieron la vida en este movimiento revolucionario al que con tanta vehemencia invitaba Flores Magón.

La Constitución de 1917, no hace mención del reconocimiento de los derechos del hombre, el enfoque es iuspositivista, puesto que en términos del artículo 1, los derechos individuales no son preexistentes a la Constitución, sino otorgados por ésta.

Las características apuntadas para la parte dogmática de la Constitución de 1857, fueron válidas para el texto de 1917, teniendo en consideración las innovaciones en materia de derechos sociales.

El orden estructural conserva prácticamente la misma forma que tenía la Carta Fundamental anterior, modificando el título "Derechos del hombre" por el "De las Garantías Individuales" e incluyendo el Título Sexto dedicado al trabajo y previsión social.

México inició en la Constitución de 1917 lo que se conoce como Constitucionalismo Social, al contemplar a la par de los tradicionales derechos civiles y políticos, a los sociales enunciados en los artículos 3, 27 y 123. Estos últimos ampliarían la concepción teórico filosófica de los Derechos Humanos.

El artículo 3 fue el resultado del trabajo realizado en el seno del Constituyente en Querétaro, por la Comisión encabezada por Francisco J. Múgica.

Sostuvo el concepto de enseñanza libre de la Constitución de 1857 (por cierto que en la actividad parece ser aspiración de algunos "bien intencionados" retornar a esta fórmula), pero enmarcado en rígidos lineamientos.

Dos son los puntos sobresalientes de este artículo:

- 1.- Laicidad en la impartición de la educación.
- 2.- Gratuidad de la enseñanza primaria que se imparte en los establecimientos oficiales.

El texto original formulado por Múgica, fue modificado posteriormente, el 13 de diciembre de 1934, el 30 de diciembre de 1946 y el 9 de junio de 1980, adicionado con la fracción VIII, referente a la autonomía universitaria.

En su redacción actual, ha eliminado lo referente a "la enseñanza libre"; contempla a la educación primaria como obligatoria y a toda la educación impartida por el Estado como gratuita.

Por lo que toca a los artículos 27 y 123, correspondió al Ing. Pastor Roaix encabezar las comisiones encargadas de la redacción de estos conceptos.

El artículo 27 vió a modificar el concepto tradicional del derecho de propiedad afirmado en los documentos franceses, ingleses y estadounidenses sobre Derechos Humanos.

El derecho de propiedad privada de tierras y aguas no es natural de cada individuo, sino que es resultado de la voluntad de la nación, a quien corresponde el derecho original y la cual ha determinado transmitir su dominio a los particulares.

Fundamentado en que los derechos de la sociedad son superiores a los derechos individuales, y en respuesta a las aspiraciones campesinas, se reconocen tres tipos de derechos territoriales:

1.- Propiedad privada plena.- a) individual; b) colectiva.

2.- Propiedad privada restringida de corporaciones o comunidades de población dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad.

3.- Posesiones de hecho cualquiera que sea su motivo y condición.

Esta innovadora forma de concebir el derecho de propiedad está sustentada en el principio de que todo pueblo puede disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, mismo que casi cincuenta años después, el derecho internacional incluiría en el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

En cuanto al artículo 123, el proyecto inicial de Constitución hacía una referencia escueta a los derechos de los trabajadores en el artículo 5. Sin embargo, por su importancia y, a propuesta del Constituyente Alfonso Cravioto, se estimó adecuado formular un artículo especializado.

Por primera vez, a nivel constitucional, se consagraron los derechos de la clase trabajadora, edificados en la base general de la justicia distributiva, sus principales fundamentos son:

- 1.- Derecho al trabajo.
- 2.- Los límites a la duración de la jornada de trabajo.
- 3.- Una regulación especial para las condiciones del trabajador desarrollado por mujeres y jóvenes.

4.- La protección a la maternidad.

5.- Que el salario debe ser suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y su familia (a trabajo igual corresponde salario igual).

6.- Que el trabajo debe desempeñarse en lugares seguros e higiénicos.

7.- El establecer el derecho de trabajadores y patronos para coligarse en la defensa de sus intereses, la huelga y el paro.

De forma sucinta he tratado de mencionar los más relevantes avances en materia de derechos sociales de la Constitución de 1917. Ahora sólo resta precisar si las llamadas "Garantías Individuales" satisfacen en nuestro marco jurídico, las exigencias y alcances de las prerrogativas contenidas universalmente en los Derechos Humanos.

El primer obstáculo para responder de manera afirmativa al anterior planteamiento, se presenta en la limitación que el propio ordenamiento constitucional establece al enmarcar únicamente en sus veintinueve primeros artículos lo que son las Garantías Individuales. Conforme a ésto, cualquier otro derecho contemplado a

favor del individuo, en otra parte del texto constitucional, como sería el caso del artículo 123, quedaría excluido de este rubro.

Así el utilizar como sinónimos los conceptos de Garantías Individuales y Derechos Humanos, no es del todo acertado. Es más afortunada la posición de algunos autores que hablan de los derechos públicos subjetivos, como sinónimos de los Derechos Humanos.

Los derechos públicos subjetivos amplían su alcance a cualquier prerrogativa establecida en favor del gobernado, que el Estado tiene obligación de respetar y salvaguardar conforme a lo ordenado en el texto constitucional.

Según el Dr. Burgoa, concluye que los derechos del hombre constituyen "... el contenido parcial de las Garantías Individuales".⁷⁹ Por el contrario, los derechos civiles, políticos y sociales que integran a los Derechos Humanos rebasan el marco de lo que el Constituyente de 1917 determinó como Garantías Individuales, en los primeros Título y Capítulo del supremo ordenamiento.

⁷⁹ *Ibid.* p. 187.

Baste citar como ejemplo los derechos sociales inmersos en el artículo 123, o los derechos políticos señalados en el correlativo 35 de la Constitución de la República, sobre el derecho al voto y a ser votado en las elecciones: ambos fuera del Capítulo de las Garantías Individuales y sin embargo, considerados por los instrumentos internacionales, como Derechos Humanos.

Por lo anterior, para determinar si el derecho positivo mexicano satisface en forma suficiente las prerrogativas derivadas de los Derechos Humanos, deberíamos dirigirnos a su búsqueda en los llamados derechos políticos subjetivos o en su parte dogmática, para responder que el texto de 1917 cumple, e inclusive rebasa en algunos casos, las expectativas internacionales sobre derechos fundamentales del hombre.

Existen otras diferencias evidentes entre las Garantías Individuales y Derechos Humanos.

Como ya se sabe, los Derechos Humanos son enfocados exclusivamente a la persona humana, a la persona física dotada de personalidad jurídica, a entidades individual o colectivamente consideradas, pero nunca contemplan en su ámbito protector ficciones del derecho, como lo hacen las garantías individuales que amplían su esfera de protección a las personas colectivas.

Esta es otra distorsión que se puede establecer entre las garantías individuales y los Derechos Humanos.

Lo anterior se corrobora en el artículo 5 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucional. A comunidades ejidales, sindicatos, cámaras de comercio, inclusive, empresas de participación estatal u organismos descentralizados, entre otras personas morales, se les reconoce personalidad para pedir el amparo por un acto de autoridad que vulnere las garantías individuales.

En el Derecho Constitucional Mexicano, las garantías individuales a que se refiere el Título y Capítulos primeros de la Constitución vigente, contienen de manera amplia y detallada la mayor parte del conjunto de normas universales referentes a los derechos del hombre, principalmente en lo tocante a derechos civiles.

Por la afirmación anterior, es de esencial importancia precisar el alcance que para la teoría y filosofía de los Derechos Humanos tiene el contenido del artículo 29 Constitucional: la suspensión de las garantías individuales conlleva la posibilidad de suspender los Derechos Humanos.

El mencionado artículo establece tres casos en que es admisible la suspensión de garantías:

- 1.- Invasión.
- 2.- Perturbación grave de la paz pública.
- 3.- Cuando se ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

El procedimiento se indica por la resolución del Ejecutivo Federal, tomada con el acuerdo de las Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, misma que se turna al Congreso de la Unión o en los recesos de éste a la Comisión Permanente y, con la aprobación o rechazo de dicho Organismo Legislativo, para la suspensión de garantías en todo o en parte del territorio nacional.

Cualquier garantía individual, puede ser suspendida si representa un obstáculo para encarar "rápida y fácilmente la situación", según el texto constitucional actual. Aquí se puede notar una diferencia con la Constitución de 1857 que no admitía la suspensión de ninguna garantía que asegurara la vida del hombre.

La concepción internacional de los Derechos Humanos no es ajena a estos casos de excepción. No obstante se ha considerado un poco en el sentido del texto de 1857, que existen determinados derechos del hombre que aún en periodos críticos para la nación, deben ser sostenidos, so pena de que se cometan actos de barbarie.

Los Derechos Humanos que la comunidad internacional considera que no son contemplados dentro del derecho de suspensión que tiene cada Estado, son los que se refieren a:⁸⁰

- 1.- La vida.
- 2.- La prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- 3.- La proscripción de la esclavitud y sometimiento a servidumbre.
- 4.- El no encarcelamiento derivado de no poder cumplir una obligación contractual.
- 5.- La no retroactividad de la ley en perjuicio del individuo.

⁸⁰ Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

6.- El reconocimiento de la personalidad jurídica del hombre.

7.- La libertad de pensamiento, conciencia y religión.

Pese a lo anterior, cabe hacerse la pregunta de cuáles son las garantías individuales que, de cumplirse alguno de los supuestos del texto constitucional, serían suspendidas. En realidad no existe una respuesta absoluta, porque las variantes son tantas como pluralidad de casos llegaran a presentarse. Cada uno de ellos requeriría de una adecuación jurídica distinta.

No obstante, es un hecho que en cualquiera de los casos previstos por la Constitución, salvo aquellos que obedezcan a fuerza mayor, de una u otra forma, confrontan al poder con el derecho, como en el conflicto bélico.

Sin embargo, a pesar de lo que se diga, la suspensión de garantías individuales, por desagradable que nos parezca, su sola posibilidad juega un papel trascendente en esa característica que deben tener el estado de derecho en momentos críticos y que en la mayoría de las circunstancias significará su preservación, la flexibilidad frente al poder.

5.2 Derechos Humanos en el Congreso

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados fue creada en el Primer Periodo Extraordinario de Sesiones de la LIII Legislatura, con base en la propuesta del Partido Popular Socialista en reunión de la Comisión de Justicia y del Partido Acción Nacional en el Pleno el 21 de abril de 1986.

La Comisión se integra por treinta y siete diputados y sesionó en ocho ocasiones en el periodo comprendido de abril al 31 de diciembre de 1986 en el que fueron conocidos asuntos tales como la denuncia contra autoridades del Municipio de Rayón, Huixtlán, Tejaoxihoc, Ixtacomitán y Tzotzil, del Estado de Chiapas, por violaciones a las garantías individuales.

También se recibió la proposición para estudiar un reporte de Amnistía Internacional titulado "México: los Derechos Humanos", siendo que se llegó a la conclusión, después del análisis realizado, de que la Secretaría de Gobernación había contestado la mayoría de los asuntos.

A petición de la Diputada Rosario Ibarra, la Comisión intervino para que cesara la incomunicación en que se encontraban dos presos en la Cárcel de Cerro Hueco, Chiapas.

En septiembre de 1986, se recibió denuncia en contra de las autoridades de Chiapas, por actos que violan las garantías individuales de los internos de la prisión de Cerro Hueco, Chiapas, por lo que la Comisión envió una carta al Gobernador del Estado.

En aquel primer momento, el Presidente de la Comisión era el Diputado Juan Moisés Calleja García.

Ya en la LIV Legislatura, fungió como Presidente la Diputada Socorro Díaz Palacios, de septiembre de 1988 a mayo de 1991, siendo sucedida en el cargo por la Diputada Graciela Gómez Rodríguez de Ibarra.

Entre las actividades que habría que destacar en esta Legislatura se puede mencionar que fue cuando la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara tuvo peso decisivo para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos creada mediante Decreto Presidencial el 6 de junio de 1990.

Esta Comisión sesionó en seis ocasiones, celebró reuniones conjuntas con la Comisión de Información, Gestoría y Quejas de la misma Cámara y asuntos turnados por el Pleno.

Se retomaron seis casos que habían quedado pendientes de la anterior Legislatura.

En esta Legislatura se recibió condena del secuestro del dirigente político Luis Gustavino y otros activistas de la Democracia en Chile.

También se recibió la denuncia de la Unión Popular del Valle de Chalco, A.C., en la que se expresaba la privación de los habitantes de ese lugar de su libertad de expresión y manifestación.

Uno de los aspectos que más conmovió a la opinión pública de Morelos y de todo el país fue la desaparición de José Ramón García Gómez, hecho denunciado ante esta Comisión por el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Mexicano Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y la Corriente Democrática, ya que como se sabía, el Sr. García Gómez era candidato a la presidencia municipal de Cuautla, Morelos.

Por otro lado, y siguiendo con la Comisión de la Cámara de Diputados en la LV Legislatura se tiene que como Presidente, primero fungió el Dip. Amador Rodríguez Lozano, siendo sustituido posteriormente por el Dip. Salvador Valencia Carmona.

Entre las actividades importantes de esta Comisión se tiene que el 13 de mayo de 1993, se realizó la sesión para aprobar el dictamen de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

También en el mismo mes se designó a un grupo de asesores de la Comisión para atender el caso de la Escuela Hermanos Escobedo en Ciudad Juárez, Chihuahua. Por acuerdo de la Presidencia de la Cámara el 20 de mayo, viajando una Subcomisión de Diputados a la citada entidad, para conocer los hechos violentos que se dieron en dicha escuela.

Así las cosas, en octubre del mismo 1993, se realizó una reunión con internos del Reclusorio Norte, para conocer los asuntos en los que se alcanzaban los beneficios preliberacionales, y revisión de los casos jurisdiccionales en los que existían irregularidades.

También fue visitado el Reclusorio Oriente, para conocer el caso de algunos internos en huelga de hambre que demandaron la presencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

Asimismo, fueron celebrados dos foros de Derechos Humanos en la Frontera Norte en coordinación con la Comisión de Asuntos Fronterizos, en la ciudad de Tijuana,

Baja California, el primero y en Ciudad Juárez, Chihuahua, el segundo, dando cumplimiento con ésto al Acuerdo de la Comisión Permanente del 9 de febrero de 1994.

Desafortunadamente no hubo gran apoyo de esta Comisión al momento de estar realizando el presente trabajo por lo que realmente esta fue toda la información que se pudo recabar al respecto.

5.3. Comisión Nacional de Derechos Humanos

Esta Institución surgió como respuesta a las constantes denuncias por parte de la sociedad mexicana que de uno u otro modo se vieron afectados en sus Derechos Humanos.

Como se ha podido ver en apartados anteriores, la historia de México se ha caracterizado por la reivindicación de los Derechos Humanos y los principios dogmáticos que los salvaguardan. Sobre esto, el Ex-Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, afirmó al establecer la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que "la convivencia civilizada de los mexicanos es inconcebible sin el respeto general público

y efectivo de los Derechos Humanos que otorga nuestra Constitución".⁸¹

La defensa de los Derechos Humanos ha sido principio fundador de los valores del pueblo mexicano y de la organización constitucional del Estado.

5.3.1. Decreto que crea la CNDH

El 6 de junio de 1990, fue formalmente creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, encargada de la salvaguarda de los Derechos Humanos de los mexicanos, y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional. Estos últimos en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Es importante hacer la aclaración de que éste Decreto dejó de tener vigencia al ser aprobada por el Congreso de la Unión, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada el 29 de junio de 1992, en el Diario Oficial de la Federación, con la que se busca el mejor ordenamiento y mejor funcionamiento de sus atribuciones. La verdad es que en esencia es lo mismo, además de ser el primer decreto en su tipo que crea un organismo a nivel nacional para la salvaguarda de los

⁸¹ *Discurso pronunciado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari cuando se instituyó la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 5 de junio de 1990.*

Derechos Humanos. El Decreto de creación tuvo vigencia por espacio de dos años.

5.3.2. Reglamento Interno

El 1° de agosto de 1990, por instrucción presidencial se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el que se incluía brevemente qué son los Derechos Humanos, sus atribuciones, competencia, órganos y el procedimiento de recepción de quejas provenientes de la sociedad. El Reglamento Interno fue discutido y aprobado unánimemente por el Consejo de la Comisión Nacional.

También el Reglamento Interno dejó de tener vigencia al ser elaborado uno nuevo, seis meses después de haberse publicado la Ley de la CNDH, sin embargo, no existen grandes diferencias entre uno y otro.

Al principio, la Comisión Nacional de Derechos Humanos surgió como un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, con la responsabilidad de vigilar el acatamiento de las normas que consagran los Derechos Humanos.

En el citado Reglamento se menciona que la CNDH tiene competencia en los siguientes casos:

1.- Violaciones administrativas, vicios en los procesos y delitos que lesionen a una persona o grupo que sean cometidos por una autoridad o servidor público federal.

2.- 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 tolerancia de alguna autoridad o servidor público federal.

3.- En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público federal.

También se estableció que la Comisión no tendría competencia en los siguientes casos:

1.- Sentencias definitivas ni asuntos jurisdiccionales de fondo.

2.- En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón, y que éstos sean de competencia jurisdiccional. En los conflictos laborales en donde sí es competente es cuando intervenga autoridad administrativa federal y

supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales.

3.- En la calificación de elecciones, función que corresponde a los Organos o a los Congresos Locales y Federales, sí podrá intervenir en caso de violaciones a las garantías individuales establecidas en la Constitución, que se cometan en los procesos comiciales. Lo anterior, sólo podrá darse antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

En el caso de las sentencias jurisdiccionales de fondo, se da porque siempre debe existir una última instancia de decisión, misma que revisa los fallos de la instancia de jerarquía anterior. Generalmente esta última instancia corresponde al Poder Judicial Legislativo como en los juicios de responsabilidad política.

"La independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada, ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica, y en general, para el fortalecimiento de la democracia. Se desquiciaría el orden judicial si un mismo órgano interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden al poder judicial".⁸²

⁸² Carpizo McGregor, Jorge. Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, serie folletos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 91/5, México, 1991, p. 21.

Sobre las atribuciones de la CNDH, se sabe que debe:

- 1.- Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.
- 2.- Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa sobre Derechos Humanos.
- 3.- Elaborar y ejecutar los programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal.
- 4.- Apoyar y asesorar técnicamente, cuando así se solicite, a las autoridades estatales y municipales en la constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos que los mismos creen.
- 5.- Establecer convenios de colaboración con los organismos gubernamentales de las Entidades Federativas encargados de la protección y defensa de los Derechos Humanos.
- 6.- Proponer acciones dirigidas a la protección de los derechos fundamentales de los mexicanos que radican

en el exterior y de los extranjeros en el territorio nacional.

7.- Establecer canales de comunicación permanente con los órganos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.

8.- Proponer las reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos ante las instancias competentes.

9.- Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales e internacionales, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los Derechos Humanos.

10.- Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.

Ahora bien, los órganos que integran la CNDH son:

1.- Presidente. Funcionario nombrado por el titular del Poder Ejecutivo.

2.- Consejo. Organó integrado por diez miembros con carácter honorífico. Sus miembros son designados por el Presidente de la República, durando en su cargo tres años, pudiendo ser reelectos. Deben tener reconocido prestigio en materia de defensa de los Derechos Humanos.

3.- Secretario Técnico del Consejo. Inicialmente fue nombrado por el titular del Poder Ejecutivo, pero actualmente es el propio Presidente de la Comisión quien lo nombra, debiendo ser ratificado por el Consejo.

4.- Secretaría Ejecutiva. Funcionario nombrado por el Presidente de la CNDH.

5.- Tres Visitadurías. Funcionarios nombrados por el Presidente de la CNDH, permitiéndose hasta cinco Visitadurías.

Por otro lado, el procedimiento que se sigue para la recepción de una queja es el siguiente:

Las quejas se deben presentar por escrito y con firma, también puede actuar el Organismo de oficio, cualquier persona que conozca de una violación a los Derechos Humanos, puede presentar su queja.

Cuando el reclamante no sabe escribir, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, brindará el apoyo indispensable para documentar la queja, además de que en los casos necesarios se apoyará con servicio de traducción. Por ningún motivo procederán las quejas recibidas anónimamente.

Cuando se ha recibido la queja, se hace saber al quejoso si la Comisión es competente para conocer del caso o, por el contrario, se harán saber por escrito las razones de la incompetencia.

Ya admitida la queja, se abre un expediente de ella, en este momento es importante hacer mención que sólo se aceptarán quejas dentro del plazo de un año contado a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de los hechos presuntamente violatorios de los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, elevada a rango constitucional por Decreto Presidencial, a partir del 28 de enero de 1992, está facultada mediante el artículo 102 apartado III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, a pedir información a todas las dependencias y autoridades de los Poderes de la Unión, así como a los Poderes Estatales y Municipales.

Los informes que son rendidos a la CNDH deben ser aportados, en un plazo no mayor a quince días contados a partir de la fecha en que se reciba la solicitud. La omisión de esta obligación fincará la responsabilidad a que hubiere lugar.

Las partes pueden ofrecer toda clase de pruebas y la Comisión las recabará de oficio, siempre y cuando no fueren contrarios a la moral y al derecho.

Todos los nombres de los informantes a la Comisión serán conservados en estricta reserva.

Las gestiones realizadas ante la CNDH serán gratuitas, además de que la tramitación de las quejas se hará de manera ágil y sin burocratismos.

Las razones por las que se puede concluir un expediente son: por no competencia; por ser asunto jurisdiccional de fondo; por falta de interés procesal del quejoso; por amigable composición de las partes, y ; por recomendación.

Ahora que se menciona el tema de las Recomendaciones, se puede decir que éstas se fundamentan en el análisis de los hechos reclamados, en las evidencias y en las observaciones pertinentes, en base a

esto, se recomienda a la autoridad a cumplir con las determinaciones que la CNDH estime necesarias. Este es el instrumento más fuerte con el que cuenta la Comisión, en sentido lato, es una recomendación a la autoridad para que subsane la o las garantías que se han violado.

La Comisión rinde un informe anual al Presidente de la República, indicando el número y tipo de quejas recibidas, las autoridades señaladas como responsables, la cooperación brindada, las Recomendaciones expedidas, así como cuáles de ellas fueron aceptadas y cuáles rechazadas.

El informe se hace público de inmediato en todos los medios de información (radio, prensa y televisión).

Por otro lado, la adición del Párrafo B al artículo 102 Constitucional obligó a los gobiernos de las Entidades Federativas a crear sus organismos de defensa de los Derechos Humanos, el cual estableció el plazo de un año, para constituir dichas Comisiones.

Antes de la reforma constitucional al artículo 102, algunas Entidades Federativas habían establecido Comisiones de protección a los Derechos Humanos, las que en su mayor parte dependían del Ejecutivo Estatal, y por ende no tenían la autonomía necesaria para desempeñar

correctamente sus funciones. Esta adición es indicativa para que los organismos de defensa de los Derechos Humanos locales, tengan rango constitucional, como ya ha sucedido en todos los Estados.

Asimismo, estableció que la CNDH tiene competencia para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las Recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los Estados.

Este proceso de descentralización ha sido positivo, ya que corresponde a la corriente de modernización del país; así cada Estado de la República, de acuerdo a sus circunstancias puede elaborar los esquemas jurídicos necesarios para garantizar una eficiente defensa y protección de los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

5.3.3. Ombudsman y Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el organismo que más se ha acercado en la historia de México a la figura del Ombudsman, de hecho se menciona que es el Ombudsman Mexicano, término que después de haber revisado los primeros capítulos del presente trabajo, se ve que es positivamente aplicado, ya que difícilmente podrá ser idéntico al modelo Sueco de Ombudsman establecido en

1809, por razones tales como que ésta figura surge de un país que tiene un sistema de Gobierno Parlamentario y que la figura cuenta con un adelanto de más de ciento ochenta años al establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Los Ombudsmen escandinavos tienen la facultad de procesar, lo que generalmente no pueden hacer los Ombudsmen de otros países, sino que la fuerza de éstos últimos radica en los informes periódicos y en su calidad moral.

Como se pudo estudiar en el Capítulo del Ombudsman Parlamentario, las características de éste son que:

1.- Es elegido por el Parlamento constituido democráticamente.

2.- El elegido debe ser un hombre apolítico y apartidista.

3.- La investigación de las quejas se realiza en forma sumaria e informal con acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso.

4.- Su competencia abarca el control de las distintas administraciones públicas, incluidas de justicia y la militar.

5.- Elabora un informe anual o extraordinario que eleva al Parlamento con el resultado de sus gestiones, dándose publicidad al mismo y con inclusión, en ocasiones, de los nombres de los funcionarios especialmente implicados en una mala administración.

6.- Posee relativo poder sancionador.

Por lo que corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en lo que se asemeja al Ombudsman Sueco es:

1.- La forma de presentación de quejas.

2.- La facultad que tiene de investigación.

3.- El acceso directo del quejoso al Organismo.

4.- La facultad que tiene de pedir toda la documentación relacionada con el caso.

5.- La informalidad y el antiburocratismo de su actuación.

- 6.- Lo apolítico del cargo y de la función.
- 7.- La independencia del desempeño de sus funciones.
- 8.- La gratuidad del servicio.
- 9.- En la elaboración de informes periódicos y públicos.

Las principales diferencias que hacen al Ombudsman Parlamentario del Ombudsman de México es precisamente que la designación la realiza el Presidente de la República, es decir, la CNDH pertenece al Poder Ejecutivo y, además ésta no tiene poder sancionador.

En México, la CNDH tiene facultades que aparentemente no se atribuyen a un Ombudsman, como lo demuestran los siguientes casos:

- 1.- Representa al Gobierno de la República ante organismos internacionales gubernamentales de Derechos Humanos.
- 2.- Posee facultades de prevención de violaciones educativas y culturales respecto a los Derechos Humanos.⁸³

⁸³ *Idem.*

5.4. Sociedad Mexicana y Ombudsman.

Cuando se formuló la teoría liberal del Estado, a éste se le vio como un mal necesario, pues el poder político era indispensable para proteger a la sociedad de los ataques de los enemigos externos, y a los ciudadanos individuales, de las acciones de aquellos reacios a observar la conducta consagrada en las disposiciones culturales y legales, en particular, la del respeto a la propiedad privada.

Así pues, la obligación básica del gobernante en la teoría del Estado liberal, su razón de ser es la de cumplir y hacer cumplir las leyes.

La visión tradicional sobre el Estado como un poder obligado a respetar las libertades civiles, personales, políticas y económicas es hoy muy popular entre los neoliberales, pero lo es más en la teoría que en la práctica.

Por fortuna el concepto genérico de Derechos Humanos, ha encontrado cabida en la mayoría de los sistemas legislativos del mundo occidental, no como un vocablo más, sino representando ya un cúmulo de principios, avances y logros concretos respecto de su formulación, defensa y activa promoción.

Pese a ello, aún existen situaciones que degradan al individuo atentando contra su dignidad, autonomía e individualidad y, frente a esto, comienza a surgir una nueva conciencia y empeño para lograr que toda violación de Derechos Humanos sea superada definitivamente.

El respeto a los Derechos Humanos es, sin duda, criterio válido para conocer el grado de civilización y la calidad de la cultura de una nación, y del reconocimiento de estos derechos en el Cuerpo Legislativo de un país, de su tutela por parte de las autoridades y su respeto por parte de todas las entidades de la comunidad nacional dependen de la paz y la concordia entre los ciudadanos, así como el auténtico progreso de los pueblos.

La experiencia humana demuestra que cuando un régimen de gobierno desconoce, opaca o viola estos derechos fundamentales se encamina hacia el totalitarismo. Norberto Bobbio establece que no es importante en este momento histórico el problema de la fundamentación de los derechos, sino el de su garantía y protección, pues existe un consenso universal sobre los mismos, plasmados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU en 1948 y en los subsiguientes acuerdos y tratados internacionales sobre la materia.

El Ombudsman mexicano surge por iniciativa del Ejecutivo Federal, pero siempre asesorado por la misma sociedad cada vez más politizada y cada vez más consciente del papel que juega en el avance o progreso de la nación que está forjando.

Gobierno, sociedad y Ombudsman; los dos primeros son elementos íntimamente relacionados en muchos aspectos, principalmente con la Administración Pública, el tercero de ellos, elementos que nuestros ancestros no pudieron disfrutar plenamente, se convierte en otro elemento más del Estado Contemporáneo. Pasaron muchos años para que éstos tres elementos se vincularan en nuestro país; la obscuridad de la impunidad se ha visto iluminada (con todo respeto para quienes opinan lo contrario) dejándola poco a poco sin efecto, buscando erradicarla como si fuera una enfermedad.

Un aspecto más preocupante en la violación a los Derechos Humanos en México es la violencia excesiva, violencia en áreas rurales, con amplios despliegues policíacos para detener a familias campesinas, sin orden de arresto; violencia contra los activistas políticos, y sobre todo, actos violentos del Grupo Antinarcoóticos de la Policía Judicial Federal, que comete ilícitos más graves que los que persigue. Estas violaciones a los Derechos Humanos deben encontrar algún freno.

La sociedad mexicana, valiente pero temerosa a la vez, reclama en voz alta esta ola de atropellos incesantes, que muchas veces se convirtieron en crímenes espantosos, los cuales dejaron profundo resentimiento en aquellos que de un modo u otro se vieron afectados.

Los Derechos Humanos, por originarse en el mismo ser del hombre son anteriores a cualquier creación cultural y, por lo tanto, son anteriores al Estado; éste no los otorga ni los concede, sino que los reconoce, los promueve y los defiende. El Estado es, pues, para el hombre y no el hombre para el Estado.

No pretendo ser radical pensando que las injusticias cometidas en la Administración Pública ya no se sigan dando, pero ahora aquellos que utilizaron estas armas con fines ilícitos ya lo deben pensar más de una vez antes de volverlos a cometer.

El Ombudsman Mexicano se convierte ahora en mediador de la sociedad y el gobierno. Es decir, la sociedad deposita su confianza en su Ombudsman, porque de este modo se puede garantizar una vez más el pacto social.

5.5. México y el Ombudsman Latinoamericano.

Como se ha podido ver, el Ombudsman es una Institución muy reciente en el ámbito del derecho

latinoamericano, ya que hasta hace poco tiempo se consideraba como un instrumento tutelar de los Derechos Humanos extraño a nuestra tradición jurídica. Sin embargo, debido a que este organismo se ha extendido de manera rápida y vertiginosa en numerosos ordenamientos pertenecientes a diversas familias y tradiciones jurídicas, se despertó el interés de los juristas de nuestra región por su estudio y, a medida que se fue teniendo conocimiento del mismo, se inició su implantación de manera progresiva en nuestros ordenamientos, por lo cual puede afirmarse que se encuentra en pleno desarrollo y se adhiere la tendencia hacia su consolidación.

Una modificación esencial al método escandinavo se advierte en el derecho francés, en el cual se estableció un organismo denominado Mediateur en 1973, ya que la designación del titular no corresponde al Organismo Legislativo, sino al gobierno, pero no puede ser destituido por éste sin la autorización del Consejo del Estado que, como es bien sabido, es un tribunal administrativo dotado de gran independencia.

Después de numerosos ensayos y proposiciones legislativas, la Institución se ha introducido de manera lenta pero firme en algunos ordenamientos

latinoamericanos, como se pudo ver en los casos de los países que fueron mencionados en el capítulo anterior.

En lo que corresponde al ordenamiento mexicano, la introducción de instituciones similares al Ombudsman, ha sido también paulatina y reciente. En efecto, con posterioridad a varios ensayos infructuosos, el primer organismo realmente efectivo en México, fue la Defensoría de los Derechos Universitarios, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México el 3 de enero de 1985. Otra institución que también dio ejemplo de una labor tutelar de los Derechos Humanos fue la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, creada por reforma de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de dicha Entidad Federativa el 14 de agosto de 1988, pero que posteriormente se integró como Secretaría Ejecutiva de la CNDH, establecida por decreto del Ejecutivo el 17 de junio de 1990. También se puede mencionar la Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro, del Estado del mismo nombre, que fue introducida por Decreto del Ayuntamiento publicado el 23 de diciembre de 1988.

Con los mencionados antecedentes, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal se creó por acuerdo del Jefe de dicho Departamento, publicado en el

Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1990. El Manual de Organización de la Procuraduría apareció en el propio Organismo Oficial el 17 de julio del mismo año.

El que de manera indudable es el órgano protector de los Derechos Humanos más importante hasta el momento es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma que ya ha sido revisada previamente.

De acuerdo con el modelo de la CNDH, todas las entidades federativas han establecido Comisiones Locales, con estructura jurídica y funciones muy similares a la primera, pero entre ellas deben destacarse dos que adoptaron un Reglamento que otorgó mayor autonomía a los Organismos respectivos.

Me refiero a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero, que se incorporó al artículo 76 de la Constitución de dicha Entidad, por medio de la reforma promulgada el 21 de diciembre de 1990, y que fue reglamentada por la Ley Orgánica respectiva, publicada el 26 del mismo mes de diciembre, con la característica de que el titular de dicha Comisión es designado en la misma forma que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del mismo Estado (nombramiento del Gobernador con apoyo del Congreso Local), y además tiene carácter inamovible.

En segundo lugar se encuentra la Procuraduría de los Derechos Humanos y de Protección Ciudadana del Estado de Baja California, creada por la Ley del Congreso Local del 31 de enero de 1991. Dicha Procuraduría también tiene carácter autónomo, pues el Procurador y los dos Subprocuradores son designados por la Legislatura, el primero de una terna presentada por el Gobernador y los dos últimos, a propuesta del citado Procurador.

De acuerdo con la tendencia que se observa en las instituciones locales señaladas en el párrafo anterior, a partir de una iniciativa presidencial de noviembre de 1991, se modificó el artículo 102 de la Constitución Federal Mexicana, por Decreto Legislativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, para introducir a nivel constitucional a los citados organismos de protección de los Derechos Humanos, tanto a nivel federal como a las Entidades Federativas, en cuanto a la parte relativa de dicho precepto dispone:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán órganos de protección de los Derechos Humanos que otorga el Orden Jurídico Mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del

Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas..."

Además se dispuso que el organismo federal conociera de las inconformidades que se presenten en relación con las Recomendaciones, acuerdos u omisiones de los Organismos Locales, los cuales debían establecerse durante el plazo de un año constitucional a partir de la publicación de la citada reforma constitucional.

Por todo lo anterior se vislumbra en América Latina una vigorosa tendencia para introducir con matices peculiares, organismos de protección similares al Ombudsman escandinavo, que colaboren y apoyen la protección estrictamente procesal de los derechos fundamentales a cargo de los Tribunales Ordinarios o Especializados, pero con orientación predominante hacia la tutela de los Derechos Humanos, y no sólo de derechos legítimos de carácter ordinario, que es lo que caracteriza al modelo original.

C O N C L U S I O N E S

La Institución del Ombudsman es de procedencia sueca, sus orígenes se ubican en las tribus germánicas medievales que aplicaron el término al encargado de transferir bienes de familias o grupos que afectaban a otras personas, a las víctimas o a sus familias.

La concepción del Ombudsman que tenemos, es la de la institución que surge en 1809 en Suecia, debido a la existencia previa del Canciller de Justicia y sus funciones, esto por un lado, mientras que por el otro, se debe a las ideas liberales y teorías de soberanía popular así como de división de poderes.

Hasta la fecha, se observa el carácter apolítico del cargo.

Fue hasta 1866 cuando la institución del Ombudsman asumió su verdadero carácter de protector de los ciudadanos contra los abusos del Estado.

Las tareas asignadas al Ombudsman son de inspección, administrativas y parajurisdiccionales.

El Ombudsman es un cargo estipulado por la Constitución o por acto del Cuerpo Legislativo o

Parlamento, que encabeza un funcionario público independiente y de alto nivel, que es responsable ante el Cuerpo Legislativo o Parlamento, el cual recibe quejas de personas agraviadas contra órganos de autoridad y quien tiene la atribución de investigar, recomendar acciones correctivas y emitir informes.

El perfil del Ombudsman debe ser aceptable para todos los partidos políticos con representación parlamentaria. Uno de los fundamentos de esta autonomía es el carácter apolítico de éstos funcionarios.

El Ombudsman no es un cuarto poder, sino una institución estatal a la que el gobierno confía la realización de algunas actividades dirigidas a la atención y satisfacción de las demandas públicas.

La adopción de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y su entrada en vigor significó el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, al dar mayor efectividad a la Comisión y en general a los mecanismos interamericanos de promoción y protección de esos derechos.

La Constitución de 1917, no hace mención del reconocimiento de los derechos del hombre, el enfoque es iuspositivista, puesto que en términos del artículo 1,

los derechos individuales no son preexistentes a la Constitución, sino otorgados por ésta.

México inició en la Constitución de 1917 lo que se conoce como Constitucionalismo Social, al contemplar a la par de los tradicionales derechos civiles y políticos, a los sociales enunciados en los artículos 3, 27 y 123. Estos últimos ampliarían la concepción teórico filosófica de los Derechos Humanos.

El utilizar como sinónimos los conceptos de Garantías Individuales y Derechos Humanos, no es del todo acertado. Es más afortunada la posición de algunos autores que hablan de los derechos públicos subjetivos, como sinónimos de los Derechos Humanos.

La suspensión de las garantías individuales conlleva la posibilidad de suspender los Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos que la comunidad internacional considera que no son contemplados dentro del derecho de suspensión que tiene cada Estado, son los que se refieren a: la vida; la prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; la proscripción de la esclavitud y sometimiento a servidumbre; el no encarcelamiento derivado de no poder cumplir una obligación contractual; la no retroactividad de la ley en

perjuicio del individuo; el reconocimiento de la personalidad jurídica del hombre; la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se asemeja al Ombudsman Sueco en: la forma de presentación de quejas; La facultad que tiene de investigación; el acceso directo del quejoso al Organismo; la facultad que tiene de pedir toda la documentación relacionada con el caso; la informalidad y el antiburocratismo de su actuación; lo apolítico del cargo y de la función; la independencia del desempeño de sus funciones; la gratuidad del servicio; en la elaboración de informes periódicos y públicos.

Las principales diferencias que hacen al Ombudsman Parlamentario escandinavo del Ombudsman de México es precisamente que la designación del Presidente de la CNDH la realiza el Presidente de la República, es decir, la CNDH pertenece al Poder Ejecutivo y, además ésta no tiene poder sancionador.

En México, la CNDH tiene facultades que aparentemente no se atribuyen a un Ombudsman, como lo demuestran los siguientes casos: representa al Gobierno de la República ante organismos internacionales gubernamentales de Derechos Humanos y; posee facultades

de prevención de violaciones educativas y culturales respecto a los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, significa el incremento en la confianza de una sociedad escéptica y golpeada. La sociedad mexicana ante esta Institución siente tener el apoyo que por generaciones le ha sido negado por el resto del aparato gubernamental.

El Ombudsman y los Derechos Humanos en el siglo XXI serán elementos con mayor fuerza otorgada tanto por los gobiernos como por la sociedad, debido a la cultura y fomento de los mismo que se ha venido dando sobre todo en los años recientes.

En especial los mexicanos debemos aspirar a una sociedad y un gobierno respetuoso de los Derechos Humanos, en donde todos sepamos el papel que nos corresponde y así lo cumplamos dando ejemplo con ello a las sociedades del resto de América Latina, para quienes significamos en varios sentidos ejemplo a seguir.

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

- ABRAHAM, Henri. Danish Folketing Ombudsman. Public Administration Review, Copenhague, 1938.
- AGUILAR CUEVAS Magdalena. El defensor del ciudadano (Ombudsman). UNAM-CNDH, México, 1991.
- Manual de Capacitación de Derechos Humanos. Colección Manuales, CNDH. México, 1991.
- ANDREA FARREIRA, Sergio De. Ombudsman Study Project. Comparative Law Review, Japón, 1987.
- BEJELIUS, Alfred. El Ombudsman de Rowat. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. Siglo XXI. México, 1972.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. La Garantías Individuales. Porrúa, México, 1988.
- CAIDEM, Gerald E. International Handbook of the Ombudsman. West Part-Greenwood Press, 1993.
- CANSECO MARTINEZ, Roberto. Trascendencia Sociopolítica del Ombudsman y de la CNDH. México, 1992.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 1982.
- Los Derechos Humanos de la Tercera Generación. Conferencia dictada en la Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1988.
- Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980.
- CARTAGA, Antonio. El defensor del pueblo en la República Argentina. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires, 1991.
- CASTRO, Adolfo de. El Ombudsman de Puerto Rico. IV Coloquio del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, Maracaibo, Venezuela. Mayo 11-Junio 02 de 1995.
- CASTRO V., Juventino El Ombudsman escandinavo y el sistema constitucional mexicano. Ensayos Constitucionales, Ponencia. México, 1977.
- La introducción del Ombudsman en México: sus antecedentes en el derecho escandinavo y la Procuraduría de Pobres de Ponciano Arriaga. Ponencia.
- CHURCA S., Angel G. los Derechos Humanos Precedidos en la Convención Americana de San José de 1962. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1980.
- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Decreto Constitucional. Ley y Reglamento Interno. CNDH, México, 1995.
- CUMBRES EDITORES. Diccionario Enciclopédico WILLET. Ed. Cumbres, Buenos Aires, 1979.

- DESFEULLIES, Henri. Le pouvoir de control des les Parlements Nordiques, Paris, 1993.
- EKLUNDH, Claes. La experiencia del Ombudsman sueco en la actualidad, conferencia dictada en la UNAM, 1991.
- FAIREN GUILLEN, Víctor. El defensor del pueblo: Ombudsman, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, El Colegio Nacional, México, 1983.
- "El Ombudsman y la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México", Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios Comparativos, CNDD, Colección Manuales, México, 1991.
- La Protección Jurídica y Procesal de los Derechos Humanos en los regímenes Constitucionales Latinoamericanos.
- Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman, Colegio Nacional de México, México, 1980.
- HABA, Enrique P. La Protección Constitucional de los Derechos Humanos en América Latina a la Luz de los Instrumentos Internacionales de los Derechos Humanos, Segundo Informe, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1983.
- HIERRO C., Liborio. Derechos Humanos o Necesidades Humanas. Problemas de Concepto, Anuario de Derechos Humanos, Universidad Complutense, Madrid, 1984.
- HILL, Larry. The model Ombudsman, Princetown, New Jersey, 1976.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 1987.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, 1988.
- LAUNDBY, Edwards. "Representación Femenina y Política de Igualdad entre el Hombre y la Mujer" Actualidades de Suecia, El Instituto Sueco, Estocolmo, 1989.
- LEGRAND, André. El Ombudsman Escandinavo. Estudios Comparados sobre el Control de la Administración, Biblioteca General de Derecho y Jurisprudencia, Paris, 1970.
- LOPEZ JIMENEZ, María de Lourdes. El Ombudsman: su Estructura y Funcionamiento, México, 1992.
- LUDVIK, ULF. Comentarios sobre el Ombudsman de Asuntos Civiles, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- El Ombudsman: El Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas, Ediciones Mahdi, Buenos Aires, 1989.
- NILSON, Per-Erick. La Defensoría de los Derechos de los Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia, UNAM, México, 1986.
- NINO, Carlos. Ética y Derechos Humanos, Buenos Aires, 1984.

- OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO. The Swedish Parliamentary Ombudsman. 4ta. Edición, Estocolmo, 1986.
- ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ¿Qué es y cómo funciona?. Washington, D.C., 1980.
- Estaduto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Convención Interamericana de Derechos Humanos.
- Estaduto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- OUVIDORIA PUBLICA DE SANTOS. Ovidor Geral. Prefeitura Municipal de Santos, Brasil, 1995
- OWEN, Stephen. La Institución del Ombudsman, un Concepto para la Democracia Mundial. Ponencia en la Residencia Oficial de los Finos, México, 13 de noviembre de 1991.
- PUIG BRUTOU, José. Enciclopedia Jurídica SEIX, tomo 15, vox "mandato"
- ROCCATTI, Mireille. Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 1993.
- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales, Colección Manuales, CNDH, México, 1990.
- ROSA GUZMAN, Hugo Ricardo de la. La CNDH: El Ombudsman Mexicano (Análisis Crítico y Perspectiva). México, 1992.
- ROWAT C., Donald. El Ombudsman. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- SALOMON DELGADO, Luis E. El Ombudsman. México, 1992.
- SODERMAN, Jacob. El Ombudsman Parlamentario, la Experiencia Finlandesa. Helsinki, 1991.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México (1808-1991). Porrúa, México, 1991.
- URIBE VARGAS, Diego. Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano. De. Cultura Hispánica, Madrid, 1972.
- VENEGAS ALVAREZ, Sonia. Origen y devenir del Ombudsman. UNAM, México, 1988.
- VERA RYAN, Gerardo. El Ombudsman en México. Antecedentes y Realidades. México, 1992.
- VIDAL Y ORTIZ, Nuria. El Ombudsman y el aparato mexicano. UNAM, México, 1969.
- ZAMORA LEZAMA, Dulce María Soledad. La Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. México, 1991.

- .Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

H E M E R O G R A F I A

- ABRANCHES, Carlos D. "La Competencia Actual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Requisito de Agotamiento de los Recursos Internos" Revista de Derechos Humanos, San Juan de Puerto Rico, IV, Núm. 2-3, 1974.
- ALVAREZ DE LARA Rosa María. Legislación Estatal en Materia de Defensa de los Derechos Humanos. Colección Folletos, CNDH, México, 1991/8.
- CARDON, Rubén. "El defensor del pueblo", Revista Régimen de la Administración Pública, Núm. 72, Buenos Aires, 1984.
- CARPISO McGREGOR, Jorge. ¿Qué es la CNDH? Serie Folletos, CNDH, 91/5, México, 1991.
- DIAZ MÜLLER, Luis. Manual de Derechos Humanos. Colección Manuales, CNDH, 91/3, México, 1991/1
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DEL OMBUDSMAN. El Ombudsman. Boletín Informativo del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, Caracas, Año I, No. 1, Mayo-Junio de 1989.
- El Ombudsman. Boletín Informativo del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, Caracas, Año I, No. 2, 1989.
- El Ombudsman. Boletín Informativo del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, Caracas, Año II, No. 4, 1991.
- El Ombudsman. Boletín Informativo del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, Caracas, No. 7, 1985.
- INSTITUTO SUECO. La Política de Protección de los Derechos de los Consumidores. Información sobre Suecia, Instituto Sueco, Suecia, folleto, diciembre de 1989.
- MAIORANO, Jorge Luis. "El defensor del pueblo y Ombudsman" La Jornada, Buenos Aires, Agosto de 1984.
- MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Ordenanza 40.831 de la Municipalidad de Buenos Aires, Ediciones Banzos, Buenos Aires, 17 de octubre de 1985.
- PANE DE PEREZ, Leni. "35 Años de Dictadura Dejaron Pictógrafos los Derechos Humanos en Paraguay" Panorama, Maracibo, Venezuela, 2 de junio de 1995.
- PRATT, Julio. El Ombudsman, sus Orígenes, su Prestigio Actual y su Reconocimiento por los Derechos del Occidente, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, tomo V, Núm. 9, Montevideo, Octubre-noviembre de 1985.
- ROJAS FRANCO, Enrique. El Ombudsman, Revista de Ciencias Jurídicas, No. 30, Costa Rica, 1976.