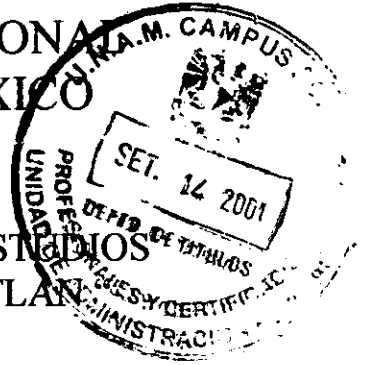


353



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES "ACATLAN"

ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE LA CNDH Y EL PODER EJECUTIVO EN  
CUANTO A LA EFICACIA DEL OMBUDSMAN

Seminario Taller Extracurricular

2965.3

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

Licenciado en Derecho

PRESENTA

Mary Carmen Sánchez Beltrán

Asesor: Lic. Luis Gustavo Vela Sánchez



Septiembre de 2001.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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 las habilidades que me ha regalado  
y que permitieron la realización de este  
gran logro.**

**A mi madre, Alba y Diana:**

**Por el sacrificio, amor, comprensión  
y confianza que me han dado y que  
hóy da frutos. Gracias.**

**A Israel:**

**Por que siempre estuvo a mi lado  
ayudándome en la realización de  
éste trabajo; pero sobre todo por  
su confianza y amor, AMOR, sobre  
todas las cosas.**

**A mi hija:**

**Por motivarme con su existencia  
a ser cada día mejor y finalizar  
este sueño.**

**A mis familiares y amigos:**

**Por alentarme siempre a realizar este  
trabajo, por su apoyo incondicional y  
su inigualable cariño.**

**A los profesores:**

**Por los conocimientos transmitidos, el  
esfuerzo, interés y dedicación puestos  
a este proyecto que representa una de  
las metas más importantes en nuestra  
preparación profesional.**

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	III
-------------------	-----

### Capítulo I

#### Ombudsman en general.

1.1. Origen de la figura del Ombudsman.....	4
1.2. Concepto del Ombudsman.....	24
1.3. Características de la institución.....	28
1.3.1. Independencia.....	30
1.3.2. Autonomía.....	31
1.3.3. Imparcialidad.....	33
1.3.4. Accesibilidad.....	34
1.3.5. Carácter no vinculatorio de sus resoluciones.....	35
1.3.6. Auctoritas.....	36
1.3.7. Publicidad.....	37
1.4. Criterios bajo los que se agrupa el Ombudsman.....	38
1.4.1. Por el órgano que lo nombra.....	39
1.4.2. Por el ámbito de su competencia.....	39
1.4.3. Por su accesibilidad.....	40
1.4.4. Por la forma de la queja.....	40
1.4.5. Por la forma de iniciar el procedimiento.....	40
1.4.6. Por el tipo de acciones que ejercita.....	40
1.5. Facultades y competencias.....	41

## Capítulo II

### Organismo protector de los derechos humanos y su relación con el poder público en diferentes países.

2.1. Obudsman – Suecia.....	45
2.2. Ombudsman –Noruega.....	56
2.3. Comisionado Parlamentario – Nueva Zelanda.....	62
2.4. Comisionado Parlamentario – Gran Bretaña.....	66
2.5. Mediateur – Francia.....	72

## Capítulo III

### Ombudsman en México, creación e instauración constitucional.

3.1. Antecedentes nacionales.....	78
3.1.1. Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí.....	78
3.1.2. La Dirección para al defensa de los derechos humanos en el Estado de Nuevo León.....	82
3.1.3. La Procuraduría de los vecinos de la ciudad de Colima..	83
3.1.4. La Defensoría de los Derechos Universitarios (UNAM)..	84
3.1.5. Procuraduría para la defensa del indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la montaña en Guerrero.....	89
3.1.6. Protección ciudadana de Aguascalientes.....	89
3.1.7. La Defensoría de los derechos de los vecinos de la ciudad de Querétaro.....	91
3.2. Comisión Nacional de Derechos Humanos-Organó Protector.....	93
3.2.1. Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos...	

.....	94
3.2.2. Inclusión a la Constitución.....	99
3.3. Su estructura y facultades.....	103
3.4. Organos que la integran.....	108

#### Capitulo IV.

### Desequilibrio de poderes sobre las instituciones democráticas y su relación frente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

4.1. Presidencialismo mexicano.....	115
4.2. La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Poder Ejecutivo, relación institucional.....	126
4.3. El Poder Ejecutivo como posible violador de los derechos humanos y la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	136
4.4. Reflexiones finales sobre la eficacia del Ombudsman derivada de la designación del titular de esta institución.....	141
Conclusiones.....	145
BIBLIOGRAFIA.....	149

## INTRODUCCIÓN

El surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos en México, generó diversas opiniones, algunas calificando como acertada la decisión de crear un organismo dedicado a la protección de los derechos humanos y algunas otras desaprobandolo por el contexto político social en el que se generó.

La inquietud por estudiar este fenómeno social no se origina por la preocupación de contar con un organismo dedicado a la protección de los derechos humanos; es más bien por la necesidad de que sea un organismo eficaz y confiable cuando se trate de preservar y detener los abusos de la administración pública de este país.

La importancia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es tal, que hace necesario estudiarla para con ello conocer los medios con los que contamos para lograr un verdadero respeto a los derechos humanos; de que manera actúa y sobre todo los alcances de su actuación frente a los servidores públicos, la que tiene que estar lo más alejada posible de intereses políticos y del propio gobierno, quienes podrían obstaculizar y empañar su función.

El presente trabajo proporcionara un análisis, sobre la relación que guarda la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el poder ejecutivo, para lo cual estudiaremos los orígenes, características y atribuciones de la figura en cuestión. Comenzando por hablar sobre la historia del Ombudsman, figura que inicialmente surge en Suecia en donde se le atribuyen sus peculiares características que más adelante tomarían como ejemplo diferentes países al adoptar esta figura, incluyendo México.



Su estudio nos permitirá establecer la importancia de que el Ombudsman es y debe ser una institución despolitizada, alejada de cualquier interés político que le impida realizar sus atribuciones; de lo cual se deriva que la designación de los titulares de dicha institución no debe quedar en manos del Poder Ejecutivo por ser este una figura dotada de un poder ilimitado que le restaría al Ombudsman de la necesaria autonomía e imparcialidad en la búsqueda por proteger los derechos humanos.

Tocante a la relación del Ombudsman como órgano protector y el poder público, hablaremos acerca del establecimiento de esta figura en algunos países, basándonos en la legislación que corresponda a cada uno y conocer el momento el cual se genera o no, una relación y la manera en que esta puede influir en la realización de sus funciones.

El Capítulo III, lo dedicaremos al estudio de las instituciones que constituyeron un antecedente importante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México y que jugaron un papel importante por constituir para su época un gran avance sin tener conocimiento previo con el Ombudsman escandinavo. Abordaremos también la reciente creación de la Comisión para con ello poder establecer bajo que circunstancias fue creada, seguido de su inclusión al texto constitucional lo que permitirá saber si es un organismo autónomo e independiente de su creador.

El Capítulo IV tratará sobre el predominio presidencial en nuestro país, las causas que generaron el poder ilimitado del ejecutivo lo que nos permitirá saber en que momento se da la relación institucional con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Además de estudiar al poder ejecutivo como posible violador de derechos humanos mediante un análisis de algunos informes presentados por la Comisión que muestran con que frecuencia y de que manera ha actuado ésta frente a la violación de derechos humanos por parte del ejecutivo.

Para finalizar haremos una breve reflexión acerca de los cambios políticos, así como de contenido al artículo 102 apartado B de la Constitución que en cuanto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos generan expectativas de cambio favorables para la institución.

## CAPITULO I

### Ombudsman en general

#### 1.1 Origen de la figura del Ombusman.

La trascendencia del Ombusman en los países con sistemas democráticos ha jugado un papel importante en el control del poder burocrático.

Para entender cómo surge y evoluciona la institución, resulta ineludible hacer referencia a dos instituciones jurídicas que constituyen sus antecedentes y los acontecimientos históricos suscitados en torno a ellas.

El uso del término Ombudsman, tal y como lo conocemos actualmente, se generó en Suecia a finales del siglo XVIII y principios del XIX; éste se le atribuye al sueco *Hans Jarta*, miembro de la comisión constitucional formuladora de la Carta Magna de aquella nación nórdica en 1809. Es precisamente en este ordenamiento en el que se instituyó al Ombudsman como un órgano jurídico del Estado sueco.

Desde tiempos remotos, la preocupación y necesidad de crear instituciones dedicadas a la supervisión y control de las autoridades ha sido de vital importancia.

El Ombudsman, desde sus orígenes, ha sido un órgano del Estado para la supervisión y control del ejercicio del poder. El estudio de su génesis, es muy oportuno para así conocer las condiciones del entorno que lo vio nacer, y de ahí poder saber un poco más de su esencia.

El origen de la figura del Ombudsman se desarrolla en Suecia hacia finales del siglo XVI. Los reyes absolutos de este país se enfrentaron a difíciles comunicaciones en razón de las grandes distancias dentro de sus reinos; hecho que los obligó a

nombrar a un funcionario quien se encargaba de vigilar a los fiscales públicos en nombre del rey, como fiscal principal, a quien se le denominó Preboste de la Corona.

Es importante hablar de algunos antecedentes históricos sobre el origen del Ombudsman, para lograr una mejor apreciación del papel que ahora desempeña. El francés *André Legrand*, estudioso de esta institución, señala el primer antecedente de la misma, en la figura francesa del Gran *Senéchal* o *Drusten*, cuya función principal fue descrita en 1660 por diversas disposiciones reales.

Citado por el *Regerisform* o disposición real, en su párrafo cinco señala que:

Desde tiempo inmemorial la función del *Sénéchal* ha sido y es aún la de vigilar bajo la autoridad suprema del Rey el buen funcionamiento y la administración de justicia del reino.<sup>1</sup>

Siguiendo el curso de los antecedentes del Ombudsman en Suecia, en el año de 1713, el rey Carlos XII, crea otra institución a través de una orden de cancillería, la que originalmente fue llamada Procurador Supremo u *Hogste Ombudsman*, quien se faculta para supervisar la administración de justicia, con el fin de que ésta se llevara a cabo apegada a la ley.

Respecto a su función, el autor *Donald Rowat*, nos dice:

Consistía en ejercer una vigilancia general para asegurar que se cumpliera con las leyes y que los servidores públicos efectuaran sus tareas debidamente. Particularmente en asuntos graves, como los de traición, el propio Procurador Supremo debe hacerse cargo del caso ante los tribunales.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Citado por SALOMON DELGADO, Luis Ernesto. *El Ombudsman*. p24

<sup>2</sup> ROWAT DONALD. *El Ombudsman*, p 49

Una nueva orden proveniente de la cancillería que data de 1719 cambia el nombre de Procurador Supremo por el de Canciller de Justicia, este cargo subsistió aún después de la muerte de Carlos XII, e inclusive esta contemplado en la Constitución de 1720, la que independientemente de las obligaciones fijadas con anterioridad, le impuso también la de informar al Parlamento sobre sus tareas, denunciando la violación a las disposiciones constitucionales de que tuviera conocimiento.

De esta forma, el Canciller, si bien era funcionario dependiente del rey, en la práctica fue incrementando su vinculación al Parlamento. Incluso, en 1776 el Parlamento, dispuso que el Canciller de Justicia fuera designado por dicho órgano del Estado, por lo que el acuerdo de referencia es precedente cercano a la creación del Ombudsman.

Algunos historiadores, señalan que el rey Carlos XII tuvo alguna influencia de la organización de los países del Medio Oriente en la creación del Canciller del Reino, pues como resultado de la derrota de Suecia ante los rusos en 1709, tuvo que huir a Turquía, permaneciendo en el exilio por varios años. Influido por el *Radi* o *Al Kudat*, figura encargada de asegurar los derechos islámicos para que estos se aplicaran rigurosamente por los oficiales de gobierno, los jueces, los emires y el propio Sultan, evitando así desviaciones en torno a la doctrina del Islam; el Rey Carlos atribuyó a la figura del Canciller de Justicia textualmente la función de:

...proteger los derechos del pueblo contra las injusticias y abusos del poder que le puedan ser causados por los oficiales del Estado.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Citado por QUINTANA ROLDAN, Carlos y SABIDO PENICHE, Norma. Derechos Humanos. P 105

Sin embargo, la importancia creciente de este funcionario no duró mucho tiempo, debido al golpe de Estado.

Al expedirse la Constitución de 1720, Suecia inició con un periodo conocido como el periodo de la libertad; que duro 53 años; en dicho ordenamiento, se otorgó expresamente la supremacía al Parlamento por encima inclusive del rey y de su consejo, quienes se encargaron de ejecutar las decisiones parlamentarias en las cuales el rey solo participaba con dos votos.

Debido a las violentas luchas que se desarrollaron en los últimos años del periodo de libertad, a propósito de los privilegios de la nobleza, los fracasos en la política exterior y cierto cansancio por las luchas de partidos, se suscito el golpe de Estado de 1772, por el cual Gustavo III se proclamó rey, el Canciller de Justicia dejan de ocupar el lugar que tenía con relación al Parlamento y pasa a depender directamente del monarca. La Constitución del mismo año dispuso que el Canciller debería ser designado por el monarca y vigilaría la ejecución de la ley y las ordenanzas, el control y las actividades de los procuradores reales, así como ocupar el rol de acusador ante la Corte Suprema, instaurada por el artículo 16 de la propia Constitución. El Canciller de Justicia, antecedente directo del Ombudsman, asume sus funciones a un grado comparable al de un ministro, asiste como consejero del rey tanto a las deliberaciones del Consejo como a las de la Corte Suprema.

Este período al que se le denominó “ autocracia gustaviana” y sucumbe finalmente ante la intervención Rusa y la Revolución interna, lo cual lleva a una nueva política introducida por la Constitución de 1809.

La forma de gobierno, establecida en esta ley suprema, se fundamentó en el equilibrio de poderes y se constituyo en una monarquía constitucional y hereditaria.

Se entregó el poder ejecutivo al rey y al Consejo; mientras que a los cuatro estados se les concedió la autoridad exclusiva de crear impuestos y el poder legislativo se concedió conjuntamente al rey en Consejo y a los estados. Al igual que antes, los tribunales independientes se encargaron del poder judicial, la oficina del Canciller de Justicia subsistió realizando el control de las oficinas y de los funcionarios.<sup>4</sup>

El aspecto político del Canciller de Justicia, se eliminó con la introducción de la nueva Constitución; al convertirse de nuevo en una autoridad independiente bajo el rey y el Consejo, pero sin estar ligado a una posición fija como la de los consejeros o ministros.

Sólo dos cambios importantes han sufrido esta figura, el primero de ellos es el que mencionamos anteriormente y el segundo de ellos se da como resultado de la modernización de los procedimientos judiciales suecos ocurridos en 1948, que introduce juicios orales en las cortes de apelación incluyendo la Suprema Corte.

Esta modernización implica un aumento sustancial de las funciones que realizaba el Canciller de Justicia como principal fiscal del Estado. Su función de fiscal en los casos criminales ordinarios, fue relevada, pero retuvo el poder de acusar a los altos funcionarios por delitos que implicaran incumplimiento del deber o abuso de autoridad.

El rey en Consejo, promulgó una ley reglamentaria, la cual revisó por última vez en 1947, en la que hace una descripción detallada de las obligaciones del Canciller de Justicia. Al respecto Rowat nos dice que tales obligaciones se pueden clasificar en cuatro grupos principales:

---

<sup>4</sup> ROWAT. Op. Cit. P 50

- 1) Actuar como el principal asesor legal del Consejo; 2) representar a la Corona como Procurador General en los casos que afecten el interés del estado;
- 3) vigilar en nombre de la corona a todos los servidores públicos; actuando en caso de abuso;
- 4) obligaciones específicas que se detallan en la ley reglamentaria.<sup>5</sup>

El canciller de justicia recibe ordenes principalmente del Consejo, o de uno de sus miembros que sea el titular del Ministerio correspondiente, en las que se le pide su opinión en asuntos sujetos a la consideración y decisión del Rey en Consejo.

Desde su creación el Canciller de Justicia se ocupa de la vigilancia de los servidores públicos, la cual desempeña en forma similar a las funciones equivalentes del Ombudsman, que consisten en vigilar a todos los funcionarios, siempre que ocupen un puesto donde se pueda incurrir en alguna responsabilidad de servidor público, en términos del Código Penal. A esta premisa se encuentran exentos los Ombudsman civil y militar, así como el Canciller de Justicia está exento de vigilancia de los Ombudsman y los miembros del Consejo. Suecia mantiene la regla de que los ministros no pueden ser enjuiciados por delitos relacionados con su función oficial, amenos que decida otra cosa el Comité Conjunto Permanente de Asuntos Constitucionales del Parlamento.

Una vez enterado el Canciller de Justicia de algún acto de mala administración, mediante una queja dirigida contra un funcionario, o por otros conductos tales como la prensa, realiza una investigación, y cuando lo encuentra justificado debe acusar al funcionario ante los tribunales. Cuando la falta es de escasa importancia puede contentarse con una explicación proporcionada por el funcionario, o con la corrección de la situación.

---

<sup>5</sup> Ibid. p 51



Todos los funcionarios y dependencias públicas le deben proporcionar toda la información que solicite. Una ayuda adicional para su función de vigilancia es el examen de los informes anuales que le presentan las ramas y órganos del gobierno acerca de sus actividades.

De todo esto se desprende que las obligaciones y funciones de la oficina del Canciller de Justicia son múltiples y diversas. Durante su existencia ha sido relevada de algunas de sus obligaciones, pero se le han añadido otras, principalmente para la seguridad legal de los ciudadanos. Sin embargo, las funciones de asesor legal y vigilante de las oficinas y funcionarios públicos, han sido las de mayor importancia.

La Constitución de 1809, proporciona una importante innovación, al crear la figura jurídica de *Justitie Ombudsman*, al disponer en el artículo 96:

El Parlamento en cada sesión ordinaria designará un jurisperito de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario (*Justitie Ombudsman*) del parlamento (*Riksdag*) encargado según las instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos prescribe para los acusadores públicos.<sup>6</sup>

Así el *Ombudsman* es en Suecia, desde su nacimiento un representante del Parlamento y, como tal, representante del pueblo, en su actividad formal y real independiente del gobierno y de hecho también del parlamento, ante quien debía rendir el informe de su actividad fiscalizadora de la administración y de la justicia.

---

<sup>6</sup> VENEGAS ALVAREZ, Sonia. Origen y devenir del *Ombudsman*. p 30-31

Esta innovación representa uno de los elementos característicos de la Constitución de 1809. La idea del Ombudsman fue introducida en el proceso de elaboración constitucional por la comisión constituyente.

En 1901 se sugirió establecer una oficina adicional al Ombudsman, en este año se estaba legislando una nueva organización de la defensa nacional, y en el Parlamento se propuso el establecimiento de un Ombudsman militar que solo fuese responsable ante el Parlamento. Sus facultades se limitarían a asuntos relativos a la defensa nacional. Pero el Parlamento desecha la propuesta. Sin embargo el Gobierno tenía su opinión:

La propaganda antimilitarista estaba ganando terreno y generaba una gran desconfianza de la administración militar.<sup>7</sup>

En respuesta a ello en 1908 designó un comité de civiles encargado de investigar la administración y los gastos militares, así como el trato y el bienestar de los conscriptos.

Al estallar la primera Guerra Mundial, Suecia reforma su defensa nacional y aunque el país no se ve envuelto en las operaciones de guerra, la reforma significó un aumento del personal militar y mayores asignaciones para la defensa. El Gobierno encontraba entonces, la solución al problema de un mejor control parlamentario de los asuntos militares.

La administración militar no se había excluido de la vigilancia del Ombudsman, pero el crecimiento de las funciones administrativas del estado le habían vuelto imposible la atención detallada a todas las ramas del gobierno.

---

<sup>7</sup> ROWAT. Op.cit. 89

La opinión pública demandaba un control más eficiente en este vasto campo, especialmente en vista de que el servicio militar obligatorio sujetaba a los ciudadanos durante prolongados periodos a condiciones diferentes de las de otros ciudadanos; además de que las asignaciones militares constituían una parte importante del presupuesto estatal y requerían una vigilancia más estrecha.

Por estas razones se decidió transferir la vigilancia de la administración militar a un nuevo funcionario, el Ombudsman Militar, la cual debería tener los mismos principios y ser ocupada por un jurista. Fue esencial considerar que la postura del nuevo funcionario tuviese un carácter estrictamente no militar, ya que el objetivo de su oficina era el de fortalecer la confianza pública en la organización de la defensa nacional, función que se podría lograr con una institución independiente que realizara una función imparcial de las quejas y una intervención en casos de abuso.

El Parlamento aceptó las proposiciones del Gobierno en este sentido y aprobó las reformas a la Constitución, así como las disposiciones legislativas que fueron necesarias para el establecimiento de la oficina del Ombudsman Militar. Esta oficina surgió el 19 de mayo de 1915.

El Ombudsman Militar era designado por el Parlamento para un periodo de cuatro años; el nombramiento se hace mediante votación de un grupo de 48 miembros del Parlamento, este grupo nombra también un *Militiombudsman*; asistente que sustituye al Ombudsman Militar cuando se encuentre ausente.

Las atribuciones del Ombudsman Militar son las mismas que el Ombudsman en todo lo esencial. Desempeña sus funciones independientemente del Ejecutivo y del Parlamento. Ni siquiera el Parlamento le da instrucciones sobre casos particulares o asuntos que deban ser investigados; pero si debe someter al Parlamento un informe anual impreso, relativo a sus actividades, así como todos los registros, diarios y documentos pertinentes, son examinados por el Primer Comité Legal.

La principal responsabilidad del Ombudsman consiste en:

Asegurarse de que los oficiales, y otros funcionarios encargados de funciones relativas a la administración militar, respeten los estatutos, leyes y reglamentos.<sup>8</sup>

El Ministro de Defensa al igual que los demás ministros quedan exceptuados de esta vigilancia. En cuanto al personal no militar, su jurisdicción abarca a cualquiera que se encuentre en una posición de responsabilidad tal que pueda ser enjuiciado por incumplimiento del deber.

En cuanto a las quejas, cualquier persona puede presentarla, pero la mayoría de ellas son hechas por conscriptos. Estas se refieren principalmente a las condiciones del servicio, tales como la duración y la naturaleza de las tareas especiales, los permisos y otras concesiones, prórrogas y exenciones del servicio, otro grupo de quejas es el que se refiere a enfermedades y lesiones accidentales. Los soldados se pueden quejar también de haber sido insultados o agredidos por sus superiores, o de que un oficial estaba intoxicado o en alguna otra forma deja de cumplir con su deber.

En cuanto a las investigaciones que realiza por propia iniciativa, *Rowat* nos habla de su surgimiento en tres formas diferentes:

En primer lugar, la oficina del Ombudsman Militar examina los informes mensuales que le presentan las prisiones militares sobre regimientos u otras unidades equivalentes. En estos informes aparecen todos los militares confinados como resultado de un castigo disciplinario o mientras esperan ser juzgados por una falta militar.

---

<sup>8</sup> Ibid. p 91

Los informes indican también la duración del confinamiento y la decisión en que el mismo se basa. Mediante este examen, el Ombudsman Militar puede observar continuamente una gran parte de la administración de justicia dentro de las fuerzas armadas, ya sea que la ejerciten los fiscales públicos y los tribunales comunes, o los comandantes militares. Se considera particularmente importante que se mantenga escrupulosamente el derecho de no ser privado de la libertad o no ser mediante una decisión legal bien fundada.

En segundo lugar, el Ombudsman Militar se entera de las notas que aparecen en la prensa acerca de incidentes militares y otras cuestiones relacionadas con la defensa nacional. Aparte de artículos que informan de maniobras, instalaciones, equipo, etc.; de vez en cuando aparece un artículo en que se narran con sensacionalismo accidentes o incongruencias, a lo que se sigue a veces un comentario crítico. El artículo puede hacer que el Ombudsman Militar pida un informe a las autoridades militares correspondientes. Cuando tal informe lo justifique, se hace luego una investigación que en ocasiones se centra en cuestiones diferentes de las consideradas en el artículo, como sucede, por ejemplo, cuando el relato de un accidente fatal origina una investigación acerca de lo adecuado de las medidas de seguridad existentes. En esta forma, la prensa es claramente un auxiliar en la tarea de vigilancia del Ombudsman Militar.

La tercer y más importante fuente de los asuntos de que se ocupa el Ombudsman Militar por propia iniciativa sin sus viajes de inspección. Durante unos 40 días al año en total, el Ombudsman Militar recorre aproximadamente una quinta parte de las unidades e instalaciones militares. Al mismo tiempo visita las oficinas de los fiscales y los tribunales del área correspondiente. La materia fundamental de las inspecciones son los expedientes y documentos que se relacionan con la jurisdicción militar, así como los registros de las sanciones disciplinarias y de otro tipo que se imponen a los soldados. En conexión con esta parte de la inspección, se discuten cuestiones de principios, y cuando es necesario se informa a los oficiales y a otros

funcionarios acerca de la correcta aplicación de las disposiciones pertinentes. Dado que el Ombudsman Militar no sólo debe revisar el trato que reciben los conscriptos y otros soldados, y su bienestar, sino también la administración general de la unidad, extiende su inspección a los edificios y otras instalaciones. Presta particularmente atención a la condición de los cuarteles, salas de reunión, baños, cantinas, etc.; y obtiene información mediante pláticas informales con los comandantes, representantes de los conscriptos, oficiales de bienestar y otras personas.<sup>9</sup>

Todos los asuntos de que se ocupan el Ombudsman Militar, ya sean por una queja o por su propia iniciativa están sujetos a una investigación posterior, iniciándola con las explicaciones que se piden al funcionario correspondiente. Los casos son cerrados con una declaración escrita en la que aparece con la minuciosidad que requiera el caso, lo que la investigación haya aclarado y las razones del porque no ha encontrado que se haya cometido un error.

Cabe subrayar que el Ombudsman Militar no pertenece a la jerarquía oficial, sino más bien constituye una institución paralela a dicha jerarquía. La capacidad<sup>1</sup> de recibir quejas y por otros conductos puede encontrar situaciones que se deban corregir la justifican, ya que actúa como protector de la ley y contribuye a crear un sentimiento público de seguridad y confianza en que prevalecerá el imperio de la ley. Es un organismo independiente, imparcial y jurídicamente calificado, al que puede recurrir un ciudadano agraviado, y que da a los oficiales razones para el cumplimiento escrupuloso de sus deberes.

---

<sup>9</sup> Ibid. p93-94

Las ideas liberales ejercieron gran influencia sobre las leyes e instituciones creadas en aquel entonces. En el caso del Ombudsman, se consideró que los miembros de la Comisión de Constitución, introductores de esta idea, estaba influidos por las ideas revolucionarias francesas y sus teóricos. La colocación del Ombudsman en el esquema de la Constitución de Suecia, obedecía, sin duda, a los propósitos de la ideología política liberal, sin olvidar que su raíz más profunda está en el antecedente del Canciller de Justicia. Institución que se adaptó a las características liberales de la nueva Constitución, de lo que hace referencia el francés Desfeullies:

Se (...) intentó restablecer el equilibrio del poder, manteniéndolo separado para emplear el vocabulario de la época: "conciliar la libertad y la monarquía".<sup>10</sup>

La influencia de las ideas de *Montesquieu*, respecto de la división de poderes es tomada de un modo particular por los constituyentes suecos, debido, sobre todo, a la tradición histórica que, como vimos, hizo confluir las funciones judiciales y administrativas en una sola persona o agente real.

En aquella época, le vino bien al espíritu sueco, la concepción de un poder judicial separado del ejecutivo y del legislativo. Así, la idea fue usada pero solo en lo que se refiere a los jueces supremos, ya que los jueces inferiores, eran nombrados por el rey al mismo tiempo que otros funcionarios de la administración. Este es, tal vez, el origen de la facultad que tiene todavía el Ombudsman de supervisar la administración de justicia.

---

<sup>10</sup> SALOMON. Op cit. p 26

La institución del Ombudsman, con sus características de nuestros días, nació en la Constitución sueca de 1809 como respuesta a la confluencia de dos causas, una generada internamente: la existencia previa del Canciller de Justicia y sus funciones; y, la otra, recibida del exterior: la influencia de las ideas liberales y las teorías respecto a la soberanía popular y la división de poderes. El Ombudsman nace como parte de un sistema que busca el equilibrio de los órganos del poder, pero también se debe tomar en cuenta que las ideas relativas a la ciudadanía, la igualdad y los derechos del hombre y del ciudadano, que fueron incorporados a la vida política y constitucional, imponían la necesidad de contar con un guardia de las libertades ciudadanas frente a las autoridades emanadas del pueblo soberano.

Desde esta perspectiva, Salmón Delgado Luis, nos habla de los factores fundamentales que influyeron en el origen de esta institución Sueca:

El primero y tal vez el que deba colocarse como condición, lo constituye la historia de las instituciones político - constitucionales de Suecia en la época anterior a la promulgación de la Constitución de 1809. El ambiente de entonces era de regreso a la legalidad, después de un período de absolutismo. La tendencia fue el fortalecimiento del Riksdag o Parlamento. Y el segundo factor, no menos importante, fue la influencia de las ideas liberales llegadas de la Revolución Francesa, ideas que cambiaron la concepción del ciudadano y de la sociedad en conjunto.<sup>11</sup>

Durante más de cien años fue el Ombudsman una institución exclusivamente sueca; fueron sus vecinos escandinavos quienes primeramente llevaron a cabo la introducción de esta institución.

---

<sup>11</sup> Ibid. p 29-30



Históricamente, Finlandia vivió muy de cerca la experiencia del Ombudsman, ya que durante varios siglos vivió bajo el dominio sueco. Apenas concluida la segunda guerra mundial se convierte en un Estado soberano e independiente y es así que en 1919 incorporó en su Constitución del 17 de julio la institución del Ombudsman, cuyas actividades fueron reguladas por la ley reglamentaria del 10 de enero de 1920.

En su nueva Constitución (1919) no se alteró la figura del Procurador, simplemente se restableció su antiguo título ( Canciller de Justicia), al mismo tiempo que se instauró el Ombudsman con características afines a su homólogo sueco.<sup>12</sup>

La influencia del Ombudsman sueco en Finlandia es muy importante, aunque existen algunas diferencias entre ellos; algo que los distingue es que el Ombudsman rinde informes al Parlamento solamente y el Canciller de Justicia finlandés, lo envía tanto a éste como al Presidente de la República.

El Canciller de Justicia es muy influyente en el sistema finés, actúa en estrecho contacto con el gobierno y es titular de los servicios de la fiscaliza, del ejercicio de las acusaciones penales y puede designar fiscales ante los tribunales, además de tener una función de asesoría del gobierno.

La fuente más importante para el Canciller de Justicia son las quejas directas de los ciudadanos, que en general deben ser por escrito y firmadas pues, no se admiten quejas anónimas. El Ombudsman finlandés tiene facultad para hacer acusaciones, formular amonestaciones y, además cuando la situación legal ya no puede ser remediada por el funcionario involucrado, puede pedir a la Suprema Corte Administrativa, que anule la decisión.

---

<sup>12</sup> VENEGAS. Op cit. p32

Debe rendir un informe al Parlamento donde describe las tareas realizadas, éste carece de facultades para dar instrucciones al Ombudsman respecto a su comportamiento.

Como hemos visto, en Finlandia como en Suecia, el Ombudsman y el Canciller de Justicia, tienen los mismos antecedentes históricos y tradiciones, son los principales guardianes de la justicia y esta se refleja especialmente en su actividad como fiscal.

A partir de entonces se abre un nuevo paréntesis en la expansión y desarrollo de esta institución. De esta manera, una vez fenecida la Segunda Guerra Mundial, surge con gran timidez en 1952 el Ombudsman Noruego para las fuerzas armadas, que tomo como modelo básico el Ombudsman militar sueco.

El Ombudsman militar en Noruega, en comparación al Sueco, éste forma la última escala del sistema de representantes, con todas las tareas que implica. Algo determinante fue la simpatía hacia el soldado individual y su sensación de seguridad legal, aun cuando la seguridad legal de las clases está protegida por la ley y reglamentos de la defensa, en las condiciones de obediencia y subordinación que existen y deben existir en los servicios armados, puede parecerle al individuo que no tiene la misma protección legal que en la vida civil. Para remediarlo, el titular del Ombudsman militar debería ser un funcionario al que pudieran acudir las clases, fuera de los conductos del servicio regular, en busca de consejo y ayuda; con esto la institución contribuiría a crear un sentimiento más fuerte de seguridad legal.

Durante 1958, se crea una comisión de expertos en procedimiento administrativo, nombrado por el rey en Consejo, publicó su informe respecto de las salvaguardas de la administración pública. Esta comisión tenía como tema fundamental el control parlamentario, en donde se estudió la creación de un Ombudsman y determinó que esta institución era deseable para Noruega, acordando

un anteproyecto de ley basado en los lineamientos de la institución sueca. Salómon Delgado, nos habla sobre su misión:

Intentar garantizar que no se cometa ninguna injusticia por la administración pública con él ciudadano individual.<sup>13</sup>

Además de su actividad de indole administrativa, el ombudsman noruego penetra en la esfera empresarial del Estado y de los servicios prestados con relación a la educación, la investigación y la salud.

La designación del Ombudsman se encarga al Parlamento, adquiriendo con ello independencia de la administración y un grado de autoridad necesario que implica su posición delegada. Esta independencia es, sin embargo, limitada, ya que el Parlamento fija las regulaciones generales de su actividad y además, puede privar de su comisión al Ombudsman.

En 1953, la Constitución de Dinamarca, con motivo de las reformas, estableció en su artículo 55:

El Parlamento nombrará a una o dos personas que deberán ser miembros del Parlamento, y a cuyo cargo estará la supervisión de la administración civil y militar del Estado.<sup>14</sup>

El Ombudsman Danés difiere del Sueco y del Finlandés en que no tiene competencia sobre los organismos jurisdiccionales.

La primera instauración de un Ombudsman fuera de la península escandinava, con carácter también militar surge en la República Federal Alemana, en 1957, siendo

---

<sup>13</sup> SALOMON. Op cit. p 69

<sup>14</sup> VENEGAS. Op cit. p 32

un órgano que subordinado por el Parlamento solo realiza funciones de fiscalización de las fuerzas armadas.

La década de los sesenta es considerada como un periodo de expansión importante del Ombudsman. En 1962, Nueva Zelanda expidió una ley donde se establece la institución escandinava en el ámbito nacional bajo el nombre de "Comisionado Parlamentario".

El establecimiento de los Ombudsman en países considerados en vías de desarrollo se da hasta 1966, tal es el caso de Guinea y Tanzania, cuya peculiaridad, en ambos casos consiste en que el Ombudsman es un órgano designado por jefe del Poder Ejecutivo.

Canadá es el país que ha instituido y propagado al Ombudsman con mayor entusiasmo. Las primeras provincias canadienses en introducirlo fueron *Alberta* y *New Brunswick*, en 1967. Actualmente todas las provincias canadienses excepto la isla Edward, tienen Ombudsman en operación.

Existe también en Canadá un Ombudsman para atender los problemas relativos a los idiomas oficiales. Para ocuparse de las reclamaciones provenientes de las prisiones, se creó un Ombudsman en 1973 con mera competencia de carácter federal.

El interés por el desarrollo de la institución propició, en 1978 la creación de un centro internacional de estudios especializados con el nombre de Instituto Internacional del Ombudsman en la Universidad de Alberta en Edmonto.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl. La figura del Ombudsman. P 4

En el Reino Unido, la ley del Comisariado Parlamentario por el cual se creaba el Ombudsman, entra en vigor el 1 de abril de 1967; como característica fundamental de sus homólogos escandinavos fue el acceso indirecto a dicho órgano, esto es, los miembros de la Cámara de los Comunes fungen como intermediarios entre el público y el Comisionado Parlamentario, debiendo analizar la queja y transmitirla al Comisionado para que este realice la correspondiente investigación ante la autoridad a la que se le imputa la conducta indebida y, con resultado de la misma formule un dictamen que se envía al mismo diputado que la solicitó.

En 1968, la Isla de Mauricio país considerado en vías de desarrollo, introdujo en su Constitución, un Ombudsman en el ámbito nacional, el cual es nombrado por el gobernador general con aprobación del primer ministro del parlamento.

Australia logra, en 1971, implantar el Ombudsman en el ámbito provincial por medio de una ley. El Ombudsman federal se creó en 1976 con sede en Camberra.

Francia instituye el Ombudsman bajo la denominación *Mediateur* en 1973. Electo su titular por el jefe de gobierno, solo es destituable por causa justificada, calificada por el consejo de estado; al igual que su homólogo británico es de acceso indirecto, ya que no recibe directamente las reclamaciones de los afectados, sino que las mismas deben ser presentadas a un diputado o senador, con la petición de que las transmita al *Mediateur* y dichos representantes solos lo hacen si la consideran que es de su competencia.

Italia instauro en el ámbito regional, varios Ombudsman con el nombre de *Difensore Cívico*. El primero de ellos fue establecido en la ley regional *Toscana* número 8, aprobadas en enero de 1974; pero electo hasta 1975. El estatuto de 1970 que crea el gobierno regional para la región autónoma de Liguria dice:

Debe crearse en la región (Liguria) el cargo de *Difensore Cívico*, sus obligaciones serán reguladas por una ley regional. <sup>16</sup>

El cargo del Ombudsman en Portugal fue denominado Promotor de Justicia y se previó en la Constitución democrática que entro en vigor en abril de 1976, reformada en 1982. El primer Ombudsman fue designado por el Presidente de la República, previendo en la Constitución que los futuros Ombudsman sean electos por el Parlamento.

La Constitución española de 1978, en su artículo 54, crea la figura del Defensor del Pueblo, el cual es designado por las cortes generales (poder legislativo), para la defensa de los derechos de los particulares y para supervisar la actividad administrativa.

La figura del Ombudsman alcanza también a los Estados Unidos de América, bajo el modelo de designación parlamentaria. De igual forma se observa el desarrollo de la figura denominada *Executive-Ombudsamn* el cual es denominado por el poder ejecutivo.

La instauración de la figura del Ombudsman en México nos ocupará un capítulo especial.

En América Latina existen organismos que agrupan Ombudsman nacionales, su principal finalidad es la de servir como espacio y foro adecuado para el desarrollo de las relaciones de cooperación entre ellos, procurando el fortalecimiento y expansión de una cultura de los Derechos Humanos.

---

<sup>16</sup> VENEGAS. Op cit. p 36

En el ámbito internacional también existe una institución que agrupa a más de 70 Ombudsman nacionales, locales y regionales.

## 1.2. Concepto de Ombudsman.

La denominación de Ombudsman se ha identificado de diversas maneras atendiendo el propio idioma del país que lo ha incorporado o a la decisión de sus autoridades políticas, así en Inglaterra se le conoce como Comisionado Parlamentario, en Francia el *Mediateur*, en España el Defensor del Pueblo, en Canadá *Privacy Commissioner*, Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala y Costa Rica, *Parliamentary Comisioner For Administration* en Sri Lanka y Reino Unido, Proveedor de Justicia en Portugal, *Difensore Civico* en Italia, Comisión Nacional de los Derechos Humanos son solo algunas denominaciones del Ombudsman.

La institución del Ombudsman o *Justitie Ombudsman* como se le denominara, es de procedencia sueca. Para algunos autores la palabra Ombudsman:

Tuvo su origen en las tribus germánicas medievales que aplicaban el término a un agente encargando de transferir bienes de familias o grupos que afectaban a otras personas, a las víctimas o a sus familiares.<sup>17</sup>

Sin embargo, el uso del término, tal y como lo conocemos actualmente se genero en Suecia. En su aceptación etimológica la palabra Ombudsman se integra por los vocablos "*ombud*" que significa el que actúa como vocero o representante de otro y "*man*" hombre.

---

<sup>17</sup> SALOMON. Op cit. p 23

Este significado conduce a la noción de comisionado o delegado para intervenir en un movimiento respecto a un asunto central y que obviamente tiende hacia un término, de ahí la existencia de un camino, de una sucesión de etapas, de un trámite.

Las aportaciones de los tratadistas a este respecto son variadas y las abordan desde diversos puntos de vista. Sonia Venegas, proporciona en forma enunciativa una división de la forma en que los tratadistas abordan este tema atendiendo algunos con superficialidad y otros con una verdadera conceptualización:

- a) en un primer nivel encontramos a autores para los cuales el Ombudsman es un funcionario cuya actividad principal es la de atender quejas en contra de la administración pública;
- b) en un segundo grado, aglutinamos a aquellos que se concretan a enumerar las cualidades que deben exigirse a quien ocupe el cargo, las cuales deberán de conservarse durante el desempeño de su labor;
- c) seguidamente, están los autores que enlistan de manera detallada los atributos de los Ombudsman, como institución;
- d) finalmente, están aquellos estudiosos que al lograr una concepción más depurada, nos explican lo que es el Ombudsman, en donde se regula, cuál es su fin primordial, cuales sus atributos esenciales y cuales los efectos de su implantación.<sup>18</sup>

En este último sentido una de las definiciones más complejas del Ombudsman, es la proporcionada por la *Internacional Bar Association*, que señala:

---

<sup>18</sup> VENEGAS, Op.cit.p39-40.



“ El Ombudsman es un cargo previsto en la Constitución o por acción de la legislatura o el Parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración pública o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes.”<sup>19</sup>

La diversidad de matices que adquiere en las distintas legislaciones, ha dificultado la elaboración de un concepto válido universalmente, sin embargo, reconocidos juristas han elaborado conceptos que detallan de manera clara y sucinta la integración y funcionamiento del Ombudsman. El distinguido académico y jurista Héctor Fix Zamudio es uno de ellos:

Ombudsman es uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, con el auxilio del personal técnico, que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no-solo por infracciones legales, sino también por por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de esta investigación puede proponer sin efectos obligatorios las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales a los más altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias, que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.<sup>20</sup>

Ante la falta de un concepto, podría pensarse que cada país que ha adoptado la figura del Ombudsman, la describe de acuerdo a intereses particulares. La

---

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. Ombudsman.p307

diversidad en este sentido nos ofrece un mayor conocimiento acerca de las peculiaridades que cada uno pudiera tener.

Si bien es cierto, la denominación puede variar, pero la conceptualización tiene en todos los casos elementos propios de la figura y que se refieren a su función fundamental que consiste en vigilar la situación de los funcionarios públicos para defender a los particulares contra el proceder ilegal de la administración pública, y con ello evitar una confusión en la discusión de la idea del Ombudsman.

Al respecto *Donald Rowat* en el prefacio de su segunda edición hace mención de tres rasgos esenciales de los sistemas originales del Ombudsman:

1) El Ombudsman es un funcionario independiente y no influido por partido políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución que vigila a la administración.

2) Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; y

3) tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas.<sup>21</sup>

En esencia el Ombudsman es un órgano, encargado de asegurar e el desarrollo correcto de la actividad administrativa y la tutela de los derechos de los administrados.

---

<sup>21</sup> ROWAT.Op.cit.p39

El Ombudsman es una institución establecida a nivel Constitucional o a nivel ley o decreto, la cual se integra por funcionarios independientes de partido político alguno, nombrados por el parlamento o por el ejecutivo, con la finalidad de vigilar y recibir las quejas de los administrados en contra de las irregularidades que efectúe la administración pública, para lo cual cuenta con el poder de investigar y de allegarse de los elementos necesarios que lo demuestren así como publicitar sus acciones.

El término Ombudsman no sólo se aplica a la persona que realiza la labor de protección de los particulares, sino que se ha convertido en el término aplicable para designar a toda una institución a la cual los particulares acuden para obtener la reparación de sus derechos en los casos que consideren que han sido afectados por disposiciones o resoluciones burocráticas.

Como podemos observar, surgen características muy claras que distinguen a la institución del Ombudsman y que hace posible no confundirla con algunas otras que realizan como función central la defensa de ciertos derechos fundamentales. Se puede considerar a manera de conclusión que el Ombudsman ha dado óptimos resultados, debido a las ventajas que presenta al realizar un procedimiento no jurisdiccional, efectivo y ágil, gratuito o más económico y flexible.

### 1.3. Características de la Institución.

La figura del Ombudsman a proliferado en muchos países de todo el mundo en su actuación como defensor de los Derechos fundamentales de los individuos. Estos países cuentan con instituciones semejantes a la de origen sueco, sin embargo, los elementos y características propios del sistema del Ombudsman, aunque son parecidos, en sentido estricto no tienen una integración jurídica igual a la figura escandinava.

Del estudio de sus antecedentes, surgen características propias la institución del Ombudsman que hacen imposible confundirla con algunas otras que también tienen como función principal la defensa de ciertos derechos fundamentales.

Acerca de estas características Quintana Roldan, hace referencia de ellas en forma general:

a) Su independencia de los poderes públicos y de cualquier otra instancia de la sociedad civil;

b) Su autonomía, que le permite organizarse internamente como mejor lo estime conveniente, dictando los reglamentos respectivos de su operación interna;

c) Su designación mediante mecanismos rigurosos en la ley;

d) La agilidad y rapidez en los procedimientos que atiende y en la solución de las controversias planteadas;

e) La ausencia de solemnidades y el antiformalismo en el desarrollo de sus procedimientos y trámites;

f) Su naturaleza eminentemente técnico jurídica, ausente de tendencias políticas o partidistas

g) Una serie de requisitos que garanticen la autoridad moral de sus titulares, así como su honorabilidad y su capacidad,

h) El carácter no vinculatorio o coactivo de sus resoluciones, Las que se consideran tan sólo como recomendaciones;

i) La obligatoriedad de rendir a diversas instancias una serie de informes periódicos y de dar publicidad a éstos para conocimiento de la opinión pública.<sup>22</sup>

Este autor nos proporciona una idea clara y bien detallada de las características que distinguen al Ombudsman y denota que la eficacia del mismo esta garantizada con los fundamentos que sostienen su existencia. Para su estudio en el presente trabajo nos hemos basado en el enunciamiento que al respecto realiza Sonia Venegas:

1. Independencia.
2. Autonomía.
3. Imparcialidad.
4. Accesibilidad.
5. Carácter no vinculatorio de sus resoluciones.
6. Auctoritas.
7. Publicidad.<sup>23</sup>

Esta enunciación es aun más general que la anterior, sin embargo, no pierde de vista la esencia misma de la institución, que nace basada en una serie de principios que lo caracterizan y distinguen de otros medios de control de la legalidad.

#### 1.3.1. Independencia.

La característica más relevante del Ombudsman sin duda es su independencia, en primer término de cualesquiera de los Poderes Estatales: ya Ejecutivo, ya Judicial e incluso del Legislativo. El Ombudsman no guarda una relación jerárquica alguna con ningún otro órgano de autoridad.

---

<sup>22</sup> QUINTANA ROLDAN. Carlos y SABIDO PENICHE. Norma.Op.cit.p.149.

<sup>23</sup> VENEGAS.Op.cit.p41.

Lo anterior no significa que el Ombudsman esté desvinculado de la estructura jurídica del Estado al que obviamente pertenece, por ser un organismo público. Por el contrario, el Ombudsman está sujeto sólo a la ley, la cual tiene que cumplir y tiene que velar por su cumplimiento. Es así, que los ordenamientos jurídicos que regulan esta institución establecen las directrices generales para ella, sin que esto signifique que pueda interferir en la forma que va a resolver cada uno de los casos.

El Ombudsman no constituye un cuarto poder, sino más bien una institución estatal a la que el gobierno supremo, confía la realización de algunas actividades encaminadas a la atención y satisfacción de las demandas públicas pertenecientes a una materia y ámbito jurídico determinados. Lo importante de esta característica es llevarla a la práctica.

Por lo que independencia significa que el Ombudsman decidirá por sí los problemas que investiga, las acciones que practica y las resoluciones que emita. Para tal efecto, se le debe dotar legalmente de plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

### 1.3.2. Autonomía.

La autonomía de la figura del Ombudsman, es otro fundamento o requisito base, consistente en la separación de la administración central, es decir, no está sujeta a decisiones jerárquicas de ésta. Constituye una separación orgánica, administrativa, financiera y técnica, con el fin de cumplir eficientemente con la protección que le corresponde de los derechos fundamentales de las personas.

Pero cuando la autonomía no se da plenamente ya sea de hecho o de derecho, esta figura sufre un detrimento en cuanto a su eficacia esperada, en cumplimiento del objetivo para el cual fue creada. En consecuencia, al ejercer su autonomía, el

Ombudsman, no debe recibir instrucción ni indicaciones de autoridad o servidor público con relación al desempeño de sus atribuciones.

Esta característica es reforzada enormemente cuando el Ombudsman ejerce sus funciones de manera que la población la apoye al estimar que sus actividades efectivamente salvaguardan los derechos fundamentales de los individuos integrantes de la sociedad y que no se quedan solo en declaraciones discursivas.

Quintana Roldan al hablar de esta característica, nos dice que se manifiesta cuando menos en dos apreciaciones:

Hacia lo externo, la institución del Ombudsman deberá actuar con independencia de toda autoridad del gobierno; además de que su creación, funcionamiento, designación y otros actos inherentes a la institución estén determinados en la ley. Por otra parte, en lo interno, deberá contar con una amplia esfera de gestión y de organización libre y sin intervención de autoridad alguna. En este sentido el Ombudsman suele tener facultades reglamentarias de orden interno para que se otorgue a sí mismo su estatuto de organización funcional, sus jerarquías internas, sus procedimientos de atención a las denuncias y quejas que se le presenten, entre otros aspectos.<sup>24</sup>

Esta apreciación nos permite, entender que la autonomía del Ombudsman debe darse desde el momento mismo de su creación sin que ello signifique violentar la ley, y garantizar su buena actuación, al encontrarse ajena a todo tipo de presiones, particularmente de tipo político; además de contar con la capacidad de organizarse internamente bajo lineamientos que ella misma considere convenientes para lograr el objetivo para el cual fue creada.

---

<sup>24</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos y SABIDO PENICHE, Norma. Op.cit.p155.

Ambas apreciaciones resultan importantes, sin embargo no todos los autores las comparten, algunos solo se limitan a las facultades discrecionales con que cuenta el Ombudsman para organizar internamente sus oficinas y de lo cual solo depende el funcionamiento eficiente de la misma. Al respecto Sonia Venegas proporciona una característica que pudiera demostrar la premisa anterior:

Generalmente, son oficinas con pocos empleados, lo cual humaniza el servicio que se da al particular al atender sus quejas y que contrasta notablemente con la impersonalidad de la maquinaria administrativa gubernamental.

El Ombudsman no debe mantener una relación jerárquica respecto del poder u órgano al cual supervisa y controla, ni mucho menos depender de él al realizar sus funciones; esta relación se reduce únicamente a depender sólo de la ley que le da origen y establece sus funciones, sin embargo en cada caso, el Ombudsman debe exigir el reconocimiento y el respeto a esa prerrogativa institucional, a fin de que esta funcione lo más eficientemente posible.

### 1.3.3. Imparcialidad

El Ombudsman fue creado en razón de una convivencia social, fundamentada en la seguridad cotidiana; buscando ampliar los medios para proteger los derechos de la sociedad y hacer extensiva la cultura del respeto a los derechos humanos, con el único fin de evitar una mala aplicación de la ley, por conductas o actos que pudieran violentarla.

En este contexto encontramos la imparcialidad del Ombudsman, esta se debe entender como el deber jurídico de abstenerse de resolver a favor de alguna de las partes involucradas por tener algún interés personal o resolver ilegalmente sin una debida fundamentación jurídica y sin las pruebas que evidencien el sentido de la resolución.



Cabe aclarar que esta figura no actúa en contra de instituciones ni de autoridades o servidores público, más bien actúa como colaborador de ellos. Representa a los individuos integrantes de una sociedad determinada, pero solo cuando han sido violentados sus derechos. Es decir, actúa contra la mala administración pública cuando ésta ocurre.

#### 1.3.4. Accesibilidad.

Los fines que persigue la figura del Ombudsman resultan de vital importancia, sobre todo cuando en un caso concreto se violentan los derechos de los individuos. El principio de accesibilidad, funge un papel importante, éste se refiere a la facilidad que tiene el quejoso de acudir a esta oficina para que sea atendida, investigada y en su caso restituido el derecho violentado.

Actualmente se conocen únicamente dos sistemas de acceso al Ombudsman; el directo y el indirecto. A través de primero se reciben directamente las demandas por los quejosos, en donde se detallan los perjuicios que se le ocasionaron. El acceso indirecto consiste en que la queja del agraviado debe ser transmitida al Ombudsman por un intermediario.

Gran Bretaña y Francia, aplican el sistema de acceso indirecto. En Francia, el Ombudsman (*Mediateur*), puede ser abordado exclusivamente por cualquier miembro del estado o de la asamblea nacional. En el sistema inglés, con un sistema de acceso indirecto al comisionado parlamentario resulta a un más restringido, ya que sólo se le pueden hacer llegar las quejas mediante algunos de los integrantes de la cámara de los comunes.

Este sistema, constituye una barrera de acceso a la institución, pues impide que se reciba el número adecuado de quejas.

Mejor que este sistema, es el sistema de acceso directo al Ombudsman, en donde se cumple el principio imperativo de justicia administrativa: el individuo debe ser parte en sus propios asuntos. El Ombudsman debe superar a otras autoridades, es el de hacerse fácilmente accesible a cualquier interesado, a fin de que pueda solicitar sus servicios.

En todos los países en donde ha sido adoptado el Ombudsman, se ha buscado que los requerimientos formales a los que se somete una queja sean mínimos y el acceso a la institución se asegure, sobre todo para aquellos que se ven privados de, libertad física.

#### 1.3.5. Carácter no vinculatorio de sus resoluciones.

Esta característica la ubicamos una vez que el Ombudsman concluye la labor investigadora y emite una resolución; la cual puede adoptar la forma de una sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión, pero la característica común a todas ellas es la carencia de potestad coercitiva directa, es decir, dichas decisiones no son vinculatorias para los destinatarios, y por lo tanto, no pueden modificar, ni mucho menos revocar, una actuación proveniente de las funciones o empleados de la administración pública.

La amplia aceptación que tienen las resoluciones del Ombudsman se debe precisamente al respeto que se guarda al titular de esta institución y que tienen su base en sus conocimientos y en su autoridad moral.

El éxito de la institución del Ombudsman ha sido el carácter no obligatorio de sus resoluciones, que por ello son consideradas como simples recomendaciones se le ha calificado como “ Magistratura de Gestión, de Persuasión o de Convicción”, ya que pretende persuadir o convencer a la autoridad contra la cual se presenta una reclamación para que modifique su conducta, cuando ésta se considera lesiva para los

derechos e intereses legítimos de uno o varios afectados.

La carencia de efectos vinculatorios de sus resoluciones, no significa que este privada de los medios necesarios para lograr la reparación que pretende. Algunos de esos medios se encuentran en los informes especiales o periódicos que presenta a los superiores jerárquicos de las autoridades responsables, ante los cuales tiene que justificarse el empleado o funcionario que se muestra reacio a atender la recomendación respectiva.

#### 1.3.6. Auctoritas.

El término auctoritas es usado con vista a personas quienes, imponen dirigen a grupos o personas que les profesan obediencia y respeto.

Como ya vimos; las resoluciones que emite el Ombudsman no se hayan investidas de imperio, sin embargo, gozan de gran prestigio; ello se debe a las auctoritas que estas instituciones poseen y difunden.

Uno de los requisitos para ocupar el cargo de titular de la institución en los diversos ordenamientos reguladores exigen que se trate de un jurista de especial integridad, además de poseer prestigio y autoridad que indujeran a los órganos administrativos y a las personas privadas; a aceptar por regla general su opinión.

Un aspecto de primordial importancia, coadyuvante en la integración de esta auctoritas del candidato del Ombudsman, es el hecho de que se encuentra al margen de intereses políticos partidistas, de modo tal, que al resolver los asuntos de su competencia, posea la imparcialidad requerida.

El éxito en los resultados del Ombudsman se debe en gran parte al exacto cumplimiento de esta característica, sobre todo en cuanto al sistema de requisitos de

elección del titular del cargo. Con lo que se pretende que el titular, se mantenga al margen de la política, goce de un alto nivel profesional y reconocido prestigio, garantizando el desempeño imparcial y autónomo y evitar desvirtuar los fines que persigue la figura del Ombudsman.

Para las auctoritas también es necesario dar a conocer el cargo, sus actividades y sus resultados para que la sociedad los valore.

#### 1.3.7. Publicidad.

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

Algunos han emprendido con gran entusiasmo esta tarea; entre ellos se encuentra el caso de Austria, en donde con antelación a puesta en marcha, la institución, Abogacía Popular preparó un folleto y un cartel en el que anunciaba a su oficina.

El Comisionado Parlamentario de Nueva Zelanda, con el propósito de difusión aceptado todo tipo de invitaciones para hablar entre grupos interesados, tanto en su país como en el extranjero.

Cuando una decisión de interés general es compleja el Ombudsman realiza conferencias especiales de prensa para asegurar que la decisión adoptada se publique correctamente.

El contenido de la publicidad del Ombudsman no solo sirve como medio para incrementar las quejas sino también un modo de influir en su contenido.

Los esfuerzos de publicidad deben ser planificados de modo que se cumpla plenamente con la labor social de la institución.

El Ombudsman debe gozar de amplia libertad para escoger la forma de divulgación que considere adecuada, aunque se pueden dar casos en los cuales el reclamante no desea publicidad alguna.

a) De su trabajo.- La mayoría de los ordenamientos que regulan la institución le obligan a presentar un informe anual de sus actividades

Los informes anuales del Ombudsman son un arma de presión, en virtud de que los funcionarios públicos, ante la amenaza de verse desprestigiados en dicho informe, optan generalmente por tomar en consideración las resoluciones que la institución les remite. Este informe periódico es también, un medio por el cual los mismos funcionarios se percatan de los aciertos y errores de la creación, ejecución y aplicación de los derechos. La rendición de cuentas de las actividades de los Ombudsman, favorece en gran medida la aceptación de los mismos.

Además de los informes suele realizar gacetas, documentos y folletos en los que se contienen los informes periódicos del Ombudsman, tanto en el ámbito nacional como de los organismos locales, con ello se da mayor difusión en los diversos sectores de la población, quien finalmente respalda el cumplimiento de sus recomendaciones.

#### 1.4. Criterio bajo lo que se agrupa el Ombudsman.

La original institución sueca con matices adecuados, a resultado ser asombrosamente aceptable.

El Ombudsman se ha establecido con éxito en diversos países con características diferentes que van desde una gran extensión territorial hasta en los más pequeños; países con altos índices demográficos o en naciones de reciente creación.

Los sistemas económicos tampoco han sido obstáculo Para implantar la institución, pues esta existe en países capitalistas, socialistas y, en aquellos en vías de desarrollo. El Ombudsman no es una institución propia de un régimen jurídico determinado; y en atención a su carácter versátil, esta institución puede agruparse bajo los siguientes criterios.

#### 1.4.1. Por el órgano que los nombra.

a)Parlamentario. Son los que tienen como base el modelo clásico escandinavo, en donde solo interviene el parlamento para su designación.

b)Ejecutivo. Aquellos Ombudsman designados libremente por el jefe del Ejecutivo.

c) Mixto. Se presenta en aquellos casos en que el nombramiento proviene de alguno de los poderes legislativo o ejecutivo, y se hace necesaria la ratificación por parte del otro.

#### 1.4.2. Por el ámbito de su competencia.

a)Generales. Son los que siempre se ocupan de todo tipo de quejas: administrativas y derechos humanos

b)Especiales. Sólo reciben un determinado tipo de quejas; por ejemplo de salud, de prisión, militares, etc.

#### 1.4.3. Por su accesibilidad.

a)Directa. Se da cuando el propio quejoso, sin intermediario alguno acude a la oficina del Ombudsman.

b)Indirecta. Se presenta cuando, para recurrir al Ombudsman se requiere necesariamente de un intermediario, generalmente un miembro parlamentario.

#### 1.4.4. Por la forma de la queja.

a)Escritas. Hay Ombudsman que únicamente reciben quejas que se les presente por escrito, aunque se trata de escritos sencillos, las oficinas de la institución, prestan auxilio para la elaboración de la queja.

b)Mixtas. Otros Ombudsman reciben tanto quejas por escrito como oralmente, inclusive por vía telefónica, aunque generalmente son ratificadas por escrito.

#### 1.4.5. Por la forma de iniciar el procedimiento.

a)De oficio. Además de avocarse a las quejas prestadas por los agraviados, el Ombudsman disfruta de iniciativa para iniciar procedimiento investigatorio.

b)Por parte agraviada. Algunos Ombudsman, no pueden actuar sin la presentación de las reclamaciones por los afectados.

#### 1.4.6. Por el tipo de acciones que ejercita.

a)Sólo administrativas. Cuando se Procesan a individuos considerados única y exclusivamente como servidores públicos.

b)Otras. Cuando el Ombudsman puede iniciar y seguir procedimientos no sólo administrativo sino también civiles y penales.

### 1.5 Facultades y Competencias.

Desde el nacimiento del Ombudsman en 1809, en la propia Constitución se establecieron sus facultades y con ellas algunas de las cualidades fundamentales que lo caracterizan tanto en Suecia como en muchos otros países.

Existe una gama muy diferencia entre los diversos sistemas jurídicos, por tratarse de asuntos que obedecen a las diversas orientaciones y estructuras políticas, sociales y jurídicas de las naciones.

La función primordial de los Ombudsman consiste en supervisar la observancia de las leyes y demás disposiciones por los servidores públicos, a fin de que todos ellos cumplan cabalmente con sus obligaciones. Se hallan sujetos a la inspección del Ombudsman: autoridades del gobierno; funcionarios y empleados subordinados a dichas autoridades; los demás servidores públicos que se encuentran vinculados al ejercicio de autoridad judicial.

Una primera apreciación nos muestra la existencia amplia y similar en las competencias que se asignan a las oficinas del Ombudsman sobre asuntos de orden administrativo.

Sobre los actos administrativos, se da la mayoría de sus actuaciones, especialmente con relación a actos de autoridades dependientes del Ejecutivo, así como las que tienen a su cargo la persecución de los delitos y la procuración de la justicia. También se les otorgan facultades para conocer de quejas sobre asuntos en torno a derechos de petición, de los relativos a las libertades publicas de



manifestación de ideas, de la libertad de religión y de credo y otras de similar importancia.

No debemos olvidar que el Ombudsman tiene como función especial; cerciorarse de que los tribunales cumplan con la ley del instrumento de Gobierno, queda bajo su custodia el cumplimiento de la objetividad, la imparcialidad e invulnerabilidad de los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos en los tribunales.

La competencia del Ombudsman para conocer de los actos de las distintas autoridades es general, abarca como ya dijimos a todos los funcionarios administrativos y judiciales, en el ámbito nacional y municipal, con excepción de los miembros del ejecutivo, que desempeñan cargos de tipo político exentos del control. En esta materia existe aun clara controversia competencial y se reglamenta de muy diversas maneras en los países que catalogan la figura del Ombudsman.

El Ombudsman solo ejerce un control de la administración, su neutralidad política es condición para el buen funcionamiento de esta oficina; ya que es necesario conservar la confianza pública evitando conflictos políticos, siendo ésta una ventaja esencial en su trabajo.

El funcionamiento del Ombudsman se basa en lo que podría considerarse el motor impulsor de su actividad; Las quejas del público presentadas por escrito, sin perjuicio del derecho de exponerlas de forma oral. Al recibir la queja, el Ombudsman se dirige por escrito a las autoridades administrativas involucradas en el asunto solicitando los documentos respectivos. El Ombudsman puede realizar una audiencia o pedir que sus auxiliares la realicen; cuando el asunto requiere de algún grado de especialización, la autoridad gubernamental esta obligada a expresar su dictamen.

También puede iniciar de oficio investigaciones respecto de asuntos que considere importantes, y en ocasiones puede, debido a una consideración o denuncia aparecida en prensa; o bien, como resultado de alguna inquietud surgida durante sus visitas de inspección.

Otra fuente de investigación son los informes que obtiene en las prácticas administrativas, y que luego se reflejan en cambios de actitud, procedimientos innovaciones normativas.

La actividad del Ombudsman en ocasiones pone al descubierto irregularidades, y ante esto su actividad en principio se limita a acusar funcionarios negligentes o erráticos ante los tribunales, pronto se estableció un modo informal e intermedio consistente en hacer un recordatorio a la autoridad involucrada, por lo que las acusaciones son mucho menos frecuentes.

Un aspecto importante del alcance de la competencia del Ombudsman es el que se refiere a que dicha institución no supervisa la administración de los fondos públicos, confiados a los funcionarios, debido a que estas cuestiones están en manos de autoridades penales; esto en razón, de evitar conflictos políticos y resultados perjudiciales.

Es competencia del Ombudsman, también realizar los informes correspondientes sobre las actividades que efectúa, que consisten en el número de quejas atendidas, la índole de éstas, así como cuantas de ellas tuvieron respuesta de las autoridades correspondientes. Estos informes pueden ser anuales o bien mensuales, según sea el caso.

Podemos terminar diciendo que la labor del Ombudsman no se limita a intervenir sólo cuando se cometan faltas o errores. Más bien, su objetivo fundamental ha sido desde su nacimiento, el de trabajar por una mejor protección de los derechos y con ello evitar irregularidades al llamar la atención sobre la verdadera sustancia de la ley y sobre los progresos de la práctica y los estatutos, en beneficio de los administrados. Razón, por la cuál la oficina del Ombudsman tiene en todos los sentidos un carácter positivo.

## CAPITULO II

Organismo protector de los Derechos Humanos y su relación con el Poder Público en diferentes países.

### 2.1. Obudsman – Suecia.

En el presente capítulo hablaremos sobre la designación del Ombudsman; así como su actuación frente al poder público.

La institución del Ombudsman en Suecia es considerada como propia de la democracia moderna:

El Ombudsman es considerado hoy como un símbolo de todo Estado democrático, la esencia de lo que el gobierno debía de hacer; es decir, fomentar el bienestar del ciudadano, defender las libertades individuales y velar para que la burocracia administrativa trate con equidad a todos los ciudadanos. El Ombudsman constituye un control independiente y despolitizado de las autoridades públicas o por lo menos de sus operaciones administrativas.<sup>25</sup>

Tiene la posibilidad de asegurar una administración pública más eficiente y promover reformas administrativas. Se presenta como una opción para corregir los errores de los administradores públicos, puesto que se ofrece a los ciudadanos como un agente experto e imparcial cuya acción no acarrea ningún costo económico a los reclamantes, sin dilaciones, sin la tensión de tener que litigar con un oponente.

---

<sup>25</sup> SALOMON. Op.cit.p54.

Esta figura, nace a la vida institucional al más alto rango legislativo, puesto que fue en la propia Constitución donde se dispuso su existencia, desde 1809; en ella se estableció un mayor equilibrio de poderes, entre el rey y el Parlamento. Quedando el Poder Ejecutivo en manos del Rey y el legislativo en manos del Parlamento. Sin embargo, sobre los asuntos de gobierno dependientes del Ejecutivo se requería una constante intervención del Parlamento, como en materia del cobro de impuestos, cuestiones de bienestar social y protección de derechos.

Con un gran número de adiciones y reformas, la Constitución de 1809 no tuvo vigencia hasta 1974 en que es promulgada una nueva ley sobre la forma de gobierno. Durante 1809, Suecia registro adiciones constitucionales de suma importancia en aquel país, como fue, la emisión de un nuevo Estado Orgánico de Parlamento, con lo que se permitió en 1909 contar con uno de los derechos que anteriormente venía desarrollándose entre la población, que era el de otorgar al pueblo sueco el voto universal de representantes de la Cámara Baja. Este principio político se adaptó en todas las elecciones en Suecia a partir de 1921.

Para 1969 se aprobó que el sistema parlamentario bicameral fuera cambiado por el de una sola Cámara, reforma que entro en vigor en 1971; de igual forma se adoptaron principios de representación proporcional en la integración del Parlamento, con el fin de que todos los Partido Políticos participaran en la toma de decisiones del Gobierno.

En 1973 un Comisionado Parlamentario dictaminó la necesidad de establecer una nueva ley sobre la forma de Gobierno, esto debido a las reformas con que se había adicionado el documento constitucional de 1809; de tal virtud, se atendieron los trabajos para otorgar uno nuevo; el Parlamento lo elaboró en 1974, entrando en vigor en enero de 1975. La reforma consistió básicamente en consignar prácticas corrientes en la Constitución escrita. Esta ley fundamental se basa en los principios de soberanía

del pueblo, respeto a los derechos humanos, democracia representativa y parlamentarismo.

De lo anterior destaca, el artículo 6 del Capítulo 12 relativo al “Poder Controlador” en el cual se especifican Las facultades sobre la institución del Ombudsman, que a la letra dice:

Artículo 6°. El *Riksdag* debe elegir uno o más *Ombudsmannen*, a efecto de supervisar, según las instrucciones formuladas por aquél la aplicación de las leyes y otras normas a los servidores públicos. Un Ombudsman puede iniciar procedimientos legales en los casos señalados en sus instrucciones.

Un Ombudsman puede hallarse presente en las deliberaciones de un tribunal o autoridad administrativa y debe tener acceso a las minutas y otros documentos de cualquier tribunal o autoridad. Cualquier autoridad o tribunal administrativa, así como cualquier funcionario civil del Estado o de una municipalidad, debe suministrar al Ombudsman aquella información o informes que aquél les pida ( a tal efecto, también incumbe una obligación para cualquier persona que se halle bajo la autoridad supervisora del Ombudsman). Cualquier miembro del Ministerio Público debe asistir al Ombudsman si lo requiere.<sup>26</sup>

De esta manera se dio origen al moderno Ombudsman, como supervisor del cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios del gobierno. El Ombudsman cuenta con una característica notable, consistente, en su radical desconexión con el Rey y su cercana relación con el Parlamento, órgano este último, que lo designa, en nombre de quien actúa y ante quien es responsable; al cual debe presentarle un informe de su actividad. Sin embargo conserva su independencia frente al mismo, ya que el órgano legislativo sólo puede darle las directrices generales y no específicas

---

<sup>26</sup> AGUILAR CUEVAS, Magdalena. Regulación del Ombudsman en el Derecho Internacional Comparado.p15

sobre las diversas actividades de fiscalización que lleva acabo, por lo que el ejercicio de su cargo es independiente.

La independencia del Ombudsman se debe en gran parte a que Suecia es un país que se organiza políticamente bajo una Monarquía Constitucional de régimen Parlamentario y en la ley sobre la forma de gobierno se establece que todo poder público dimana del pueblo. La democracia de aquel país se funda en la libertad de opinión y el sufragio igual y universal de la ciudadanía. La soberanía es ejercida a través de la representación parlamentaria y de los gobiernos locales que gozan, también, de autonomía administrativa.

Es así, que corresponde al Parlamento la conducción de acciones del gobierno, por lo que, como ya hemos visto, la Constitución sueca otorga a éste un conjunto de competencias relacionadas con el Ombudsman.

Respecto a la designación de la persona que desempeña el cargo, la legislación establece que será el Parlamento quien la lleve a cabo; esta elección no se realiza en forma realmente directa por todo el Parlamento, sino indirectamente, a través de una comisión constituida por un cuerpo especial de cuarenta y ocho electores, previamente estudiada por las cámaras, ya que trata de evitar que el Ombudsman sea un hombre de partido o que sea elegido gracias a la fuerza de un determinado partido.

Razón por la cuál los partidos políticos que integran el Parlamento, siempre tratan de llegar a un acuerdo en cuanto a la selección de un Ombudsman; esto con el fin de asegurar que las decisiones de esta oficina se tomen sin tomar en cuenta las presiones políticas y que la opinión pública tenga confianza en su independencia política.

Contrario a este hecho, en la historia de la institución la designación se realiza por unanimidad de todos los partidos representativos en el Parlamento y que la misma recaiga sobre persona de reconocida solvencia moral y prestigio jurídico. Por muchos años esta selección se hace de entre los jueces de alto nivel y existe la fuerte tendencia de designar al Ombudsman asistente, quien cuenta con alguna experiencia en el cargo.

La duración del cargo era de un año, aunque podía ser reelegido por bastantes ocasiones, sin ningún límite, lo que provoco cambios frecuentes de Ombudsman. La principal causa era la promoción de los titulares a miembros de la Corte Suprema u otros cargos superiores, lo que significaba un sueldo mayor y una posición más segura.

Ante estos cambios, la ley se reformo y, desde entonces, se elige al Ombudsman para un período de cuatro años, y sólo puede ser destituido a petición de la comisión parlamentaria encargada de examinar su actividad, forma de actuar e informes que presenta.

Con dicha reforma se elevaron los emolumentos al nivel de un juez de la Corte Suprema y se consideró que en la practica la persona debía servir por dos o tres periodos como máximo; en el transcurso de los años el Ombudsman ha fungido como tal por un período máximo de doce años, después de los cuales le es otorgada una pensión.

La ley reglamentaria que rige el funcionamiento del Ombudsman, es expedida por el Parlamento, y en su caso, hace las modificaciones que se requieran.

La vinculación del Ombudsman al Parlamento no llega a tener un carácter de subordinación, ya que la ley otorga un cierto margen de autonomía en sus decisiones,



e inclusive los titulares se protegen con un conjunto de prerrogativas e inmunidades que haga posible su actuación de manera libre y sin presiones del propio gobierno.

Al respecto Quintana Roldan y Sabido Peniche, nos hablan del contenido del Artículo 101 del Capítulo VII del Acta del Parlamento, que dice:

Existe un Comité interno integrado por seis miembros que se conoce como Comité Parlamentario del Ombudsman. Este grupo parlamentario tiene como finalidad tener un estrecho contacto con los titulares del Ombudsman para estar pendiente de sus requerimientos. Ante este grupo parlamentario se realizan las comparecencias necesarias de las personas que se proponen para ocupar el cargo de Ombudsman, teniendo atribuciones amplias el Comité para investigar los antecedentes de honorabilidad y capacidad de los candidatos, con objeto de presentar al pleno del Parlamento un informe sobre ellas.<sup>27</sup>

El Ombudsman debe ser, por tanto, una persona destacada por sus conocimientos legales y su integridad personal.

La mayoría de los Ombudsman han salido del poder judicial. Desde 1941 no existe restricción alguna para que el cargo sea ocupado por una mujer, sin embargo hasta la fecha ninguna mujer ha ocupado el cargo de Ombudsman en Suecia.

Durante el desempeño del cargo, no se puede ocupar ningún otro cargo, con lo cual se pretende evitar una dependencia indirecta del rey o de la administración.

Esta oficina apareció como figura unipersonal. Pero con el transcurso del tiempo Suecia al igual que otros países del mundo occidental sufrieron un aumento desmedido de la actividad administrativa. El gran crecimiento del gobierno y un

---

<sup>27</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos y SABIDO PENICHE. Norma.Op.cit.p136.

mayor conocimiento de la institución y de sus muchas posibilidades, han hecho que el número de quejas que se reciben sea cada día mayor.

En 1915 se creó el Ombudsman Militar, que tenía como misión principal controlar la administración militar e investigar las quejas de los soldados y oficiales en relación con su servicio en el ejército.

La oficina se reorganizó en 1967, desapareciendo el Ombudsman militar y se creó una institución colegiada de tres Ombudsmen de igual categoría, las que internamente se distribuían los asuntos materia de la institución, incluyendo los de carácter militar.

Para 1967 se modificó una vez más la organización; se suprimieron a los asistentes y se establecen cuatro Ombudsmen, uno de los cuales actúa como presidente, dirige las labores administrativas del organismo y coordina las actividades de los otros tres.

Actualmente la oficina del Ombudsman Parlamentario Sueco conserva esta organización y el presidente coordina la parte administrativa de la oficina, nombra al personal y realiza funciones directivas.

Estas oficinas tienen esferas separadas de supervisión, las cuales se establecen en el reglamento interno de la institución, de lo que nos refiere Magdalena Aguilar Cuevas en su libro:

- 1) El *Chief* Ombudsman está encargado de los asuntos relacionados con la administración central que no corresponde a los otros Ombudsmen.
- 2) El encargado de investigar las quejas contra los tribunales, ministerio público, policía, prisiones.

3) El que ve todo lo relacionado a las fuerzas armadas y supervisa actos de las autoridades locales.

4) El que investiga las denuncias de educación y bienestar social. Sin embargo, sólo el primero está autorizado para tomar las decisiones finales.<sup>28</sup>

Existe en Suecia una clara separación entre gobierno y administración, una separación orgánica claramente definida entre la función política y la administración.

El Parlamento fija un presupuesto a la oficina del Ombudsman, la que maneja en forma independiente. Los emolumentos de los cuatro titulares por disposición de la ley son iguales a los que perciben los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

Las facultades establecidas para esta oficina no han sufrido cambios importantes, y consisten en vigilar al modo en que los tribunales y organismos administrativos observan y aplican las leyes del país; en particular los que tocan a la garantía de la libertad, la seguridad y la propiedad de los ciudadanos. Recibe notificaciones de abusos cometidos por cualquier persona que ejerza funciones ejecutivas públicas. Supervisa la actuación de casi todas las autoridades estatales y municipales: civiles, militares, policiales e inclusive de empresas paraestatales que no son órgano de gobierno, pero sin embargo realizan funciones ejecutivas públicas, así como a sus funcionarios. No tiene facultades para supervisar a los miembros del Parlamento, ni al Canciller de Justicia, ni a los miembros de la mesa directiva del Banco Central.

Quintana Roldan y Sabido Peniche, nos proporcionan el contenido del estatuto sueco del Ombudsman en donde se establecen las excepciones en las que no puede

---

<sup>28</sup>AGUILAR CUEVAS, Magdalena. El Defensor del ciudadano.p25.

intervenir el Ombudsman, según lo dispuesto en el artículo 8.10.2, Sección 2, del Acta del Parlamento:

- a) Sobre los actos de miembros del Parlamento.
- b) Sobre actos de la Directiva del Parlamento del Comité Parlamentario de Elecciones y de la Oficina de Trámites de Recursos dependiente de la Secretaria General del Parlamento.
- c) Sobre actos de la directiva del Banco Central de Suecia.
- d) Sobre los actos de la Junta de Ministros del Gabinete.
- e) Sobre actos del Canciller de Justicia.<sup>29</sup>

La competencia del Ombudsman para conocer de los actos de las distintas autoridades en general abarca a todos los funcionarios administrativos y judiciales, tanto en el ámbito nacional como municipal, con excepción de los miembros del ejecutivo, que desempeñan cargos de tipo político exentos del control.

Al respecto es importante hacer notar la gran división que en Suecia se hace dentro del ejecutivo, entre los que desempeñan una actividad política y los ocupados en puestos administrativos.

Por lo que al gobierno corresponde una responsabilidad doble: una de tipo político y la otra la de ser un ente coordinador del funcionamiento del aparato burocrático estatal. Las responsabilidades son muy claras y facilitan el control de la administración, dejando el control político en órganos especializados.

---

<sup>29</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos y SABIDO PENICHE Norma. Op.cit. p138.

Es así, que el Ombudsman ejerce un control sobre la administración y no sobre la política.

La neutralidad política es una condición fundamental para el buen funcionamiento de la oficina del Ombudsman; sobre todo cuando su finalidad primordial es la de conservar la confianza pública. Evitar conflictos políticos resulta esencial para su trabajo, si fuera obligado a intervenir con el gobierno se podría ver fácilmente envuelto en una lucha partidista.

La vigilancia que realiza al poder judicial exceptúa a los jueces de la Corte Suprema, la Corte Suprema Administrativa, pero no exceptúa el control de la conducta de los jueces en materia administrativa y trato a la ciudadanía, sin entrar en el análisis de fondo de los asuntos sujetos a la decisión judicial. Puede, sin embargo, expresar su opinión sobre la resolución como tal, aunque en la práctica se ocupa casi exclusivamente de cuestiones de naturaleza formal; como retardos en las diligencias, comportamiento imparcial y que los procesos se lleven a cabo en un tiempo razonable.

Actualmente el Ombudsman controla el Ministro Fiscal, a las autoridades penitenciarias, así como a la policía, y en general toda la administración de justicia.

El Ombudsman simplemente recomienda que una decisión hecha por un funcionario público sea modificada en uno u otro sentido o bien que los procedimientos administrativos sean modificados, inclusive llega a sugerir reformas a la Constitución; su principal arma es su poder para criticar la actividad o negligencia, la forma inadecuada o impropia como los servidores públicos resolvieron determinado asunto.

La actuación del Ombudsman es a petición de parte o de oficio. Su actuación de oficio es sumamente importante ya que es consecuencia de su obligación de

vigilancia, resultado de sus periódicas visitas de inspección que realiza a todos los organismos administrativos, judiciales y militares. Pese a ello, la base de su actividad reside en satisfacer las demandas presentadas a iniciativa de parte.

Al concluir su análisis respecto de un asunto emite su recomendación, que según Magdalena Aguilar Cuevas pueden ser:

- 1) Acusar judicialmente al funcionario acusado.
- 2) Amonestarlo.
- 3) Hacerle llegar sus recomendaciones o sugerencias para un mejor servicio.
- 4) Sugerir al Gobierno reformas legislativas.<sup>30</sup>

Finalmente el Ombudsman dispone de dos magníficos instrumentos para la eficacia de su labor: el informe anual que realiza frente al Parlamento respecto de su gestión y la publicidad que se le da a sus actuaciones.

Resulta de gran interés para el Parlamento la realización del informe debido a su contenido, y la publicación la complementa, ya que ningún miembro de la Administración Pública quiere que su nombre aparezca en él. Para evitarlo están obligados a poner más atención en la forma en que desempeñan su trabajo. Con lo que se comprueba que la sola existencia del Ombudsman impide un buen número de errores y abuso de poder.

En este contexto podemos afirmar que el Ombudsman Sueco se encuentra desligado de la administración pública, y muy particularmente del Poder Ejecutivo.

---

<sup>30</sup> AGUILAR CUEVAS, Magdalena y SABIDO PENICHE. Norma.Op.cit.p31

principalmente por ser Suecia un país regido por el principio de la división de poderes; cada uno de los cuales cuenta con facultades específicas.

Una de estas facultades es la designación del Ombudsman, que corresponde al Parlamento, órgano que representa al Poder Legislativo y que toma las decisiones importantes de aquel país, además de actuar sin la intervención del Ejecutivo.

Ante esta situación, se puede establecer que el Ombudsman sueco, en relación con el Poder Ejecutivo, es una institución independiente y autónoma, lo que se ve reflejado en su actuación como fiscalizadores de la administración pública.

Actúa libre de presiones de tipo político, al no tener relación con ningún partido ni otro órgano de gobierno que pudiera intervenir en la toma de decisiones ni en la forma de desempeñar su trabajo.

Por lo que podemos concluir, que el Ombudsman Sueco cumple con su función de vigilar el modo en que se observan y aplican las leyes del país, en cuanto a las que tocan la garantía de libertad, de seguridad y de la propiedad de los ciudadanos; de forma independiente, debido principalmente a su desconexión con el Ejecutivo, o bien, con la Administración Pública.

## 2.2. Ombudsman – Noruega.

El tronco fundamental del Ombudsman noruego es el correspondiente a los asuntos civiles. En 1958 una Comisión de expertos en procedimiento administrativo, nombrada por el rey en Consejo, publicó un informe respecto a las salvaguardas de la administración pública, en razón de los fenómenos que se presentaron después de la Segunda Guerra Mundial y el crecimiento de los órganos del ejecutivo y del poder de que disponían. El tema principal de esta Comisión el control Parlamentario y

determinó que la institución era deseable para aquél país, elaborando un anteproyecto de la ley basado en los lineamientos de la institución sueca.

No fue sino hasta 1961 cuando el Gobierno presentó un anteproyecto de Ley al Parlamento, *Donald Rowat* nos señala los motivos en que se basó su propuesta:

El sistema de un Ombudsman puede ser de gran ayuda para quienquiera que sienta haber sufrido un abuso de poder por parte de las autoridades administrativas. Presentar una demanda ante un tribunal puede parecer difícil y caro. No todo el mundo tendrá la oportunidad de lograr que su caso sea debatido en el Parlamento mediante interpelación e interrogatorio. Muchas personas se resistirán a la idea de presentar un caso a la prensa. Pudiendo plantear el asunto al Ombudsman, la persona interesada podrá lograr que el mismo sea examinado en forma sencilla y sin costo.

Es probable que el sistema sea igualmente ventajoso para los servicios públicos, ya que el Ombudsman aclarará y eliminará las quejas que no tengan una base firme. En esta forma puede convertirse en un protector de los empleados del Gobierno contra las personas quejumbrosas y belicosas. Además, el Ombudsman puede aliviar la carga de trabajo de los miembros del *Storting* que ahora reciben constantes quejas de personas privadas relativas a las actividades de alguna autoridad administrativa.

Con los niveles que tiene nuestra administración actualmente no es probable que el Ombudsman encontrará motivos para formular críticas en un número considerable de casos. La experiencia de Suecia y de Dinamarca ha mostrado que sólo un número relativamente pequeño de la quejas se encuentran razones para iniciar una investigación. Con todo el sistema puede contribuir en alguna medida a un mayor grado de vigilancia de la administración pública. Y en un plazo más largo puede tener



el efecto de fortalecer la confianza en el servicio público y de generar una sensación de seguridad en el individuo en sus relaciones con el gobierno.<sup>31</sup>

Finalmente la ley fue aprobada el 22 de junio de 1962 de manera unánime y en ese mismo año se promulgaron las instrucciones reguladoras de la institución. Las instrucciones fueron modificadas el 22 de marzo de 1968 y el 8 de febrero de 1980.

El Ombudsman es elegido por el Parlamento, para que de esta forma se considerara que adquiriría la necesaria independencia de la administración y el necesario grado de autoridad que implica su posición como delegado del Parlamento. El Ombudsman no debería establecerse como un órgano de control constitucional con la facultad para llamar a cuentas a las personas, ni tampoco tiene facultades para emitir acusaciones contra la administración o modificar alguna decisión administrativa. Pero sobre todo el Ombudsman no debería de ocuparse de cuestiones políticas.

Esta oficina es elegida para un periodo de cuatro años, para su cese de funciones, se requería una aprobación de dos tercios del Parlamento a fin de revocarle el mandato, además de los casos de renuncia o incapacidad sobrevenida.

Respecto a su designación y duración del cargo, la Ley sobre el Ombudsman establece en su artículo 1º. lo siguiente:

Después de cada elección del Parlamento (*Storting*), éste elige un Ombudsman para la Administración. Su mandato dura cuatro años a partir de 1º. de enero del año siguiente a sus elecciones.

---

<sup>31</sup> ROWAT.Op.cit.p.143-144.

El Ombudsman debe poseer los requisitos exigidos para ser juez del Tribunal Supremo.

No puede ser miembro del Parlamento.

Si el Ombudsman falleciera u obtuviera incapacidad para el cargo, el Parlamento elegirá nuevo Ombudsman para el tiempo restante del periodo vacante. Lo mismo ocurre si se presenta la dimisión de su cargo o si el Parlamento por una mayoría de dos tercios como mínimo de los votos emitidos, decide destituirle.

Si el Ombudsman está temporalmente imposibilitado para el ejercicio de su cargo por enfermedad u otras causas, el Parlamento puede elegir un suplente para remplazarlo durante ese periodo.<sup>32</sup>

La línea de actuación del Ombudsman se realiza en forma independiente del Parlamento. Aunque esta independencia se encuentra un tanto limitada; el Parlamento fija las regulaciones generales de su actividad y en ciertas condiciones puede privar de su comisión al Ombudsman. Según lo establecido en el artículo 2º de la Ley correspondiente:

El *Storting* aprueba las instrucciones generales Para las actividades del Ombudsman. Por lo demás, el Ombudsman desempeña su cargo independiente del *Storting*.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> AGUILAR CUEVAS, Magdalena .Regulación del Ombudsman en el Derecho Internacional Comparado.p67-68.

<sup>33</sup> *Ibid*.p68

Acerca de las cualidades de la institución, establecidas en el artículo 3º de la Ley es calificado como una persona de confianza del Parlamento, cuya misión garantiza que no se cometa ninguna injusticia en la administración oficial contra el ciudadano individual.

Su ámbito de competencia se extiende a la Administración Central y a la Local aunque en esta última se han tomado medidas de tipo preventivo y evitar la intromisión en el gobierno local. Bajo su control queda también la iglesia, pero no en cuestiones doctrinales. Están exentos de investigación los órganos judiciales y los actos del Rey en Consejo, ya que el Parlamento considera suficiente el control político que él mismo ejerce.

El campo de competencia del Ombudsman en cuanto a la administración gubernamental es bastante extenso, ya que abarca todas las ramas de la actividad pública, y no sólo el ejercicio de la autoridad; sino también la actividad empresarial del estado y los servicios prestados en conexión con la educación, la investigación y la salud. las fuerzas armadas quedan técnicamente dentro de su jurisdicción.

En cuanto al ámbito de competencia Salomón Delgado Luis, señala:

El ámbito de competencia del Ombudsman comprende a los organismos oficiales de la administración y a todos los que trabajen al servicio del Estado, del municipio o de la diputación provincial, sin embargo su trabajo no abarca:

- a) Las decisiones tomadas en el Consejo de Ministros.
- b) Las actividades de los Tribunales.
- c) Las actividades de la religión del Estado.

- d) Las decisiones tomadas por los consejos municipales o provinciales, si la competencia para tomar decisiones no puede ser transferida a otro organismo municipal o provincial, o si una decisión ya ha sido tomada por el Ayuntamiento...<sup>34</sup>

El Ombudsman noruego actúa bajo la recepción de quejas del público y la facultad para actuar de oficio, cuando así lo considere conforme lo establece el artículo 5º de la ley. Esta situación, sin embargo, difiere de la de Suecia, ya que se estableció la limitación de tener un interés en el asunto expuesto al Ombudsman; lo que constituye un elemento previo para admitir la queja, con lo que se pretende evitar que se usen desmesuradamente los servicios de la institución.

Otra limitación en cuanto a sus facultades, a diferencia del Ombudsman sueco, carece de poderes para ordenar el enjuiciamiento o para la iniciación de procedimientos disciplinarios.

Sobre su actuación, el Ombudsman noruego rinde un informe al Parlamento, en el que expone la actividad que realizó; éste informe es publicado ampliamente, según lo previene el artículo 12 de la ley:

El Ombudsman tiene que entregar al *Storting* un informe anual sobre sus actividades. El informe se imprime y se publica.

---

<sup>34</sup> SALOMON DELGADO. Luis Enríe. Op.cit.p69.

Si el Ombudsman descubre fallas o errores de mayor importancia o alcance, puede enviar un informe al *Storting* y al órgano correspondiente de la Administración.<sup>35</sup>

El Ombudsman noruego ha sido recibido con confianza y con grandes esperanzas, ya que de sus informes se desprende que su intervención ha sido útil y apropiada en muchos casos.

Esta oficina guarda una relación de independencia con el Poder Público, en cuanto al desempeño de su cargo, ya que sólo es elegido por el Parlamento y es éste quien establece las instrucciones legales que debe seguir, sin intervenir en la forma en que las lleva a cabo; sin embargo, esta independencia es relativa ya que el denunciante no puede dirigirse al Ombudsman, sino al Parlamento para que decida si el asunto contenido en la denuncia debe ser investigado o no por aquel.

Las quejas se han referido usualmente al contenido de una decisión. Con lo cual se revela que no existe un defecto importante del sistema administrativo, ni hay casos de corrupción entre los servidores públicos.

### 2.3. Comisionado Parlamentario – Nueva Zelanda.

La decisión de nombrar un Ombudsman se debió a que el gobierno se convenció, de que los recursos existentes para que los ciudadanos expusieran sus quejas e inconformidades contra los defectos, desvíos o excesos de poder de las autoridades, eran insuficientes e inadecuados. Fue el primer Ombudsman designado en un país de derecho consuetudinario, ésta figura se instituyó en 1962. La Ley que creó el Ombudsman, el *Parliamentary Commissioner Act* de 1952, fue derogada y en su lugar se promulgó la *Ombudsman Act* de 1976.

---

<sup>35</sup> AGUILAR CUEVAS, Magdalena. Op.cit.p.70-71.

La designación del Ombudsman es realizada por el Gobernador General, quien representa la Corona Británica en las islas, previa recomendación de la Cámara de Representantes. La recomendación para la designación, debe hacerse en la primera o segunda sesión de cada Parlamento, lo que nos puede llevar a pensar en la intervención del gobierno en la designación, situación que explica Gil Robles:

Pese a que el nombramiento esté hecho por el gobernador general y no por el Parlamento, no puede afirmarse que se busca con ello la suteirada potenciación del ejecutivo en la materia, sino que en realidad, no supone más que la consagración de una forma. En ningún caso puede el gobernador realizar un nombramiento de este tipo por la sola indicación del gobierno, sino que debe contar necesariamente con la propuesta del legislativo.<sup>36</sup>

El Comisionado durará en su cargo tres años, a menos que lo abandone, sea removido o suspendido, o bien por su muerte. El Gobernador General lo puede remover o suspender cuando así lo pida la Cámara por incapacidad, quiebra, negligencia en el cumplimiento de su cargo o mala conducta. Cuando hay un receso parlamentario, el Gobernador General en consejo puede suspender al Comisionado, y si éste muere durante este receso, el Gobernador General puede llenar la vacante.

El Comisionado puede ser reelecto, cuando haya cumplido eficientemente el desempeño de su cargo, aunque esta reelección dependerá más de sus cualidades personales que de sus afiliaciones políticas.

En cuanto a su competencia, esta es definida en la ley mediante una lista de organismos sujetos a su control, y se enfatiza, sobre los límites de la misma. Este consiste en el Comisionado no debería ocuparse de cuestiones de legalidad que compete a los tribunales, ni de política que compete al Parlamento. La competencia

---

<sup>36</sup> SALOMON DELGADO, Luis Enrique. Op.cit.p.73.

está proscrita en asuntos políticos, jurisdiccionales, relativos a las fuerzas armadas y la iglesia.

El Comisionado puede nombrar a los miembros de su equipo, pero el Primer Ministro es quien aprueba el número y la clase de dichos miembros y el Ministro de Finanzas es quien aprueba sus sueldos y las condiciones de su nombramiento. Aunque se justifica algún control del Gobierno sobre el nombramiento de los colaboradores, estas disposiciones parecen ser excesivamente restrictivas y pueden obstruir la independencia que el Comisionado debe tener con el ejecutivo.

Las quejas se reciben del público en general, sin pasar por ningún filtro anterior, el Comisionado actúa por cuenta propia sin que exista una queja previa en cualquier asunto de su competencia. Para admitir las quejas se pide un interés, con lo que se pretende evitar la acumulación de trabajo por asuntos sin fundamento.

Las investigaciones son privadas y debe comunicar al Ministro del área responsable sus intenciones de investigar. Puede consultar al Ministro y, tiene la obligación de acudir cuando éste le plantee una consulta. Solicita al funcionario de que se trate, le proporcione información respecto del asunto. Esta facultad para citar testigos y funcionarios, y la de examinar a otras personas requiere de la aprobación del Procurador General.

El Comisionado Parlamentario, esta facultado para dirigirse a la autoridad administrativa que cometió el hecho y pedirle su reconsideración y su rectificación del caso; o bien cambie alguna práctica o criterio, todo ello con una recomendación

Los informes que rinde, anuales o parciales, al Parlamento, son dados a la publicidad por todos los medios de información, para dar a conocer a los diversos grupos sociales lo que ha hecho la oficina del Comisionado Parlamentario y sus alcances. Sin embargo, el Comisionado no solo depende del Parlamento para dar a

conocer al público la forma en que funciona y el tratamiento que da las quejas, sino que además, acepta invitaciones de grupos interesados en su labor, en el ámbito interno y externo, para hablar de ello.

Al respecto, *Donald Rowat*, nos da a conocer uno de los discursos públicos del Comisionado Parlamentario:

El cargo del Ombudsman es nuevo y único entre los sistemas políticos de la Mancomunidad, y no sólo puede describir adecuadamente en los términos ortodoxos de la práctica constitucional británica. No sería correcto afirmar que el Ombudsman es una parte del sistema judicial, y tampoco es correcto suponer que forma parte de la Administración. El Ombudsman es un funcionario del Parlamento. Tiene responsabilidades que nunca antes se han otorgado a un individuo bajo el sistema parlamentario británico. Por otra parte, tal como el cargo se ha creado en Nueva Zelanda se asemeja a instituciones establecidas desde hace mucho tiempo en Escandinavia.

Creo que si la oficina desarrollara la formalidad, ornates y tradiciones de una Corte fracasaría en su objetivo. Por otra parte, si la gente llega a considerarla como otro instrumento de la administración gubernamental también fracasaría en su objetivo. Me parece que el Ombudsman debe labrar y tejer su propio camino, teniendo cuidado de mantener su independencia tanto del poder ejecutivo como del judicial, para que pueda crear una tradición de crítica fuerte e imparcial de la administración gubernamental por una parte, y de auxilio a los ciudadanos en sus tratos con la administración; por la otra. Si esto se logra, se servirá a la justicia, y se promoverá una administración eficiente y humanitaria.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> ROWAT, *Op.cit.*, p.197.



El contenido del discurso nos proporciona una idea clara de la situación del Comisionado en cuanto a la relación que guarda con el poder ejecutivo y el poder judicial, relación basada en la independencia en cuanto a la realización de la función que tiene encomendada.

Siendo un funcionario del Parlamento se garantiza su libre actuación para emitir las recomendaciones necesarias que propicien un efectivo funcionamiento de la administración gubernamental y sobre todo la no intervención del ejecutivo que pudiera determinar su inclinación hacia un determinado sector de la sociedad.

#### 2.4. Comisionado Parlamentario – Gran Bretaña.

En Gran Bretaña, la tradición parlamentaria ha sido desde hace mucho tiempo atrás un factor importante para considerarla como la nación donde mejor funcionan los medios de control parlamentario sobre la administración. A partir de la Segunda Guerra Mundial, y con la aparición preponderante del Estado como actor determinante de la vida social, abrió el debate acerca de los temas relacionados con el control de las actividades del gobierno, inquietud surgida a la par con el afán de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La idea de un Ombudsman, venía debatiéndose años atrás, las fuentes de inspiración fueron el Ombudsman Sueco; el de Nueva Zelanda, principalmente por tener un Parlamento como el inglés.

En 1955 se constituyó una comisión de encuestas y tribunales administrativos llamada Comisión *Frank*, cuyos objetivos señala en su obra Salomon Delagado Luis:

Realizar estudios y presentar recomendaciones:

- a) La constitución y funcionamiento de los tribunales de justicia ordinaria, instituido en virtud de una ley del Parlamento por un Ministro de la Corona o para facilitar el ejercicio de las funciones del Ministro.
- b) La aplicación de los procedimientos administrativos que comprenden la celebración de una encuesta o audiencia por un Ministro, o en su nombre, para examinar un recurso o para atender a objeciones o gestiones, y en particular la aplicación del procedimiento seguido para la expropiación forzosa de tierras.<sup>38</sup>

Como resultado de este informe, se creó un foro adicional para el examen de las objeciones generales sobre el procedimiento de los tribunales y de las encuestas, o sea el Consejo de Tribunales.

El Comité *Frank*, óbservo que subsisten muchas cosas acerca de las cuales el ciudadano se puede quejar únicamente a través de canales políticos y parlamentarios. Para el Comité esta situación no fue materia de su estudio; en este sentido se pronuncio una Comisión o un Comité creado por "*Justice*", parte británica de la Comisión Internacional de Juristas, con Sir John Whyatt como director de investigación, esta comisión tenía como fin el de:

Examinar la eficacia de los medios existentes para investigar las quejas contra las decisiones o actos administrativos de los departamentos ministeriales y de otros organismos públicos. En caso de que no haya un tribunal administrativo u otro procedimiento legal para atender las quejas y estudiar la posibilidad de introducir mejoras en tales medios, teniendo particularmente en cuenta la institución escandinava del Ombudsman.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> SALOMON DELGADO. Op.cit.p.77.

<sup>39</sup> Ibid.p.78

En el informe rendido por esta Comisión se señalaron dos cosas: una era el reconocimiento de la existencia de áreas en donde no había posibilidad de apelar una decisión tomada por la autoridad administrativa. La falta de instrumentos eficientes de quejas en los servicios que presta el Estado, llevaron a la Comisión a recomendar la creación de más tribunales y se pensó en la constitución de uno encargado de juzgar. La otra situación giró en torno al Ombudsman, distinguió lo que constituye una queja de mala administración y el deseo de quejarse en el sentido de apelar una decisión discrecional, lo que podría ser, un matiz entre una decisión incorrecta y un acto de mala administración.

En el informe se recomienda que el campo de actuación del Ombudsman, es el referido a las quejas acerca de decisiones que no observan las reglas, o son opresivas, o bien constituyen un mal uso del poder. Se recomendó, de una manera moderada la creación de un Comisionado Parlamentario encargado de esos asuntos.

En 1964 *Harold Wilson*, incluyó la idea de la institución en su programa político, y después de su triunfo fue aprobado el proyecto de ley en 1967.

El Comisionado Parlamentario, es designado por la Corona, mantiene sus funciones mientras observe buena conducta y no hay fecha exacta para su relevo. En cuanto a la designación real, se considera que se realiza mediante una proposición del gobierno, debido a las particularidades del sistema parlamentario de ese país, requiere una labor de consenso dentro de los principales grupos parlamentarios; y en cuanto al cese del cargo, la edad es causa importante, pues el límite es de sesenta y cinco años.

En caso de cese, es necesario el acuerdo de las dos Cámaras y en esto se equipara a la condición de los jueces, tal y como lo establece la ley:

1. Con el nombre de Comisionado Parlamentario para la Administración se designará un Comisionado, para que realice investigaciones de conformidad con los preceptos de la presente ley.

2. Por medio de las Cartas Patentes, su Majestad podrá periódicamente nombrar Comisionado a una persona determinada, la cual, una vez nombrada de este modo, conservará su cargo ( con sujeción a lo dispuesto en el párrafo 3 del presente artículo), mientras observe buena conducta.

3. Toda persona nombrada Comisionado podrá ser relevada de su cargo por su Majestad, por su propia iniciativa, o bien, podrá ser removida por su Majestad, en virtud de una moción de ambas Cámaras del Parlamento. Dejará en todo caso vacante el cargo al finalizar el año de servicio en que cumpla los sesenta y cinco años de edad.<sup>40</sup>

El Ombudsman complementa la labor de control de la administración que realizan los representantes en Inglaterra; es decir, el Ombudsman no reemplaza las funciones de los miembros del Parlamento, ni los métodos que la propia Constitución británica ya establece. El Ombudsman es mas bien un instrumento que utilizan los miembros del Parlamento para proteger al ciudadano.

El Comisionado Parlamentario se convierte entonces en un organismo al servicio de los parlamentarios, más que de la propia institución del Parlamento. Tiene facultades para investigar quejas, de particulares o corporaciones que consideren haber sufrido injusticia como consecuencia de una mala administración de una autoridad del Gobierno Central o por personas u organismos que actuan en su representación.

---

<sup>40</sup> AGUILAR CUEVAS, Magdalena. Op.cit. p.50-51.

El concepto de mala administración se refiere a una gran cantidad de faltas administrativas de acción y de omisión: corrupción, prejuicios, discriminación, arbitrariedad, mal trato, hacer equivocar al público sobre sus derechos, no notificar adecuadamente, no explicar las razones que llevaron a tomar decisión, incapacidad, abuso de poder, no contestar o demorarse innecesariamente y tantas otras conductas.

El acceso al Ombudsman es indirecto, desvirtúa una de las características de la institución de origen sueco, pues la defensa de los derechos fundamentales debe basarse en el contacto directo con el ciudadano; sólo puede conocer de las denuncias que le transmiten los miembros de la Cámara de los Comunes, de acuerdo a lo que establece la propia ley:

Una queja no será recibida, según esta ley, a no ser que esté presentada a un miembro de la Cámara de los Comunes y no más tarde de doce meses a partir del día en que la persona dañada tuvo noticia de los hechos alegados en la queja; pero, el Comisionado puede realizar una investigación con relación a una queja no hecha dentro del plazo, si considera que hay circunstancias especiales que lo aconsejen.<sup>41</sup>

El Comisionado Parlamentario tiene acceso a todos los documentos, salvo a los que se refieren al modo de proceder del Gabinete. Respecto a los informes, deben ser enviados al Miembro del Parlamento que le envió la denuncia, así como al funcionario implicado y a la autoridad jerárquica. Cuando la injusticia cometida por mala administración no es corregida en un tiempo razonable, envía un informe especial a ambas Cámaras; además debe rendir un informe anual al Parlamento dando cuentas de su gestión.

---

<sup>41</sup>Ibid. p 54.

Magdalena Aguilar Cuevas, señala algunas de las características del Comisionado Parlamentario ( Ombudsman):

1. Designado por la Corona a propuesta del Gobierno después de consultar con la Comisión del Comisionado Parlamentario de la Cámara de los Comunes.
2. Las quejas deben hacerse llegar a través de un Miembro del Parlamento.
3. Deben agotarse previamente todas las instancias legales.
4. La queja debe fundamentarse en haber sufrido injusticia a consecuencia de “mala administración” en relación con la acción cometida. No se pueden referir a decisiones discrecionales o actos del poder legislativo o judicial.
5. El Comisionado no puede ser consultado por el Gobierno para dar su opinión en asuntos generales.
6. Las materias sobre las cuales tiene facultades se encuentran incluidas en una lista de contratos gubernamentales, materias relacionadas con los servidores públicos, etcétera.
7. El Comisionado Parlamentario sólo puede hacer recomendaciones, no puede modificar los actos.
8. No tiene acceso a los documentos del Gabinete.
9. El Comisionado Parlamentario es asistido en la Cámara de los Comunes por un Comité Especial que es el que estudia sus informes y discute si sus

facultades son ampliadas o si sus recomendaciones no han sido escuchadas por las autoridades gubernamentales.

10. Existe un Comisionado Parlamentario para la Salud que se dedica a investigar quejas en contra de los servicios asistenciales de salud pública y Comisionados Parlamentarios Locales que reciben quejas en contra de los gobiernos locales.<sup>42</sup>

El Comisionado Parlamentario es una institución que cuenta con independencia, en cuanto que no tiene permitido asesorar al Gobierno en asuntos de índole general, con lo cual se esta procurando evitar una relación que pudiera dañar la labor que tiene encomendada, el no recibir las quejas de manera directa no afecta su gestión debido a que únicamente le son canalizadas las quejas para determinar si debe actuar o no, y libremente las desahoga lo cual no afecta su eficacia. Por lo que podemos concluir que el sistema británico del Ombudsman tiene particularidades singulares, pero ha operado notablemente, debido a la larga tradición del respeto a los Derechos Humanos de este país.

## 2.5. Mediateur – Francia.

En Francia, la creación del *médiateur* significó una experiencia fundamental para el proceso de expansión del Ombudsman en los sistemas jurídicos de tradición romanista. Este país es de una importante tradición administrativa, en ello reside la importancia de esta situación.

---

<sup>42</sup> AGUILAR CUEVAS, Magdalena. Op.cit.p60.

Las opiniones en torno a la creación del Ombudsman, eran divididas, por un lado estaban los creyentes en que era una opción alternativa y excluyente del sistema contencioso administrativo y que, por tanto, era una institución que no podría coexistir, pues su campo de acción era el mismo; y la eficacia jurídica de los tribunales administrativos lo hacía ocioso. Por otro lado, estaban los que pensaban en que esta institución era complementaria y dejaba al sistema de tribunales administrativos, cuando quedaban campos que podían producir al ciudadano actos de mala administración o errores y que no podían ser subsanados convenientemente por los tribunales, debido a una serie de factores derivados -principalmente- del crecimiento del poder ejecutivo en influencia y tamaño, y que podía pensarse en una adaptación del Ombudsman al sistema de este país.

El antecedente más directo del *médiateur*, fue la Comisión de Salvaguarda de los Derechos y Libertades, en el año de 1957. Esta Comisión realizaba investigaciones acerca de los abusos de poder de lo que tuviera conocimiento; sus poderes de investigación eran reducidos, pero le permitieron elaborar informes parciales y uno de síntesis remitido al gobierno.

El *médiateur* en Francia cuenta con una serie de modalidades que lo distinguen de los Ombudsman tradicionales. La designación del *médiateur* se regula por el artículo segundo de la ley 73-6 modificada por la ley 76-1211. Esta señala:



Artículo 2º. El mediador es designado por un periodo de seis años, por decreto acordado en Consejo de Ministros. No se puede poner fin a sus funciones antes de la expiración de este plazo, más que en caso de imposibilidad constatada en las condiciones definitivas por decreto del Consejo de Estado. Su mandato no es renovable.<sup>43</sup>

El requisito de ser un jurista reconocido, no existe en Francia, como en la mayoría de los países poseedores de la institución del Ombudsman, sino que los nombrados han sido políticos de experiencia. La designación por un órgano del ejecutivo hace que la institución pierda independencia respecto de los órganos a los que debe controlar; esto ha ocasionado que se llame al *médiateur* como el Ombudsman ejecutivo. Sin embargo, esta merma en la independencia se disminuye cuando para ser removido del cargo se requiere de un impedimento constatado por un órgano colegiado por tres altos Magistrados: el vicepresidente del Consejo de Estado, el presidente de la Sala de Casación y el presidente de la Corte de Cuentas; además de que no está sujeto a órdenes o sugerencias de ninguna autoridad, y hacen que sea autónomo.

Toda persona física o moral que tenga interés jurídico y estime que cualquier organismo de la administración Estatal o cualquier organismo investido de una función de servicio público podrá dirigir su reclamación a un diputado o senador, quien remitirá al mediador, si estima que se requiere de la intervención de éste, esta reclamación no interrumpe los términos para interponer los recursos ante la justicia administrativa. No puede intervenir en un proceso judicial, ni examinar los fundamentos de la resolución.

---

<sup>43</sup> AGUILAR CUEVAS, Magdalena. Op.cit. 45.

La competencia de su actuación se establece en el artículo sexto de la misma ley:

Toda persona física que estime, con ocasión de un asunto que le concierne, un organismo de los previstos en el artículo 1º. No ha funcionado conforme a la admisión de servicio público que debe asegurar, puede, por una reclamación individual. Solicitar que el asunto sea levado al conocimiento del Mediador. Se considera como individual la reclamación presentada en una persona moral, si la persona física que la presenta tiene un interés directo en la cuestión.

La reclamación se dirige a un diputado o senador. Estos las transmiten al Mediador si es que les parece que corresponde a su competencia y merece su investigación.

Los miembros del Parlamento pueden, además por propia decisión, plantear al Mediador una cuestión de su competencia que entienden que justifica su intervención.

A petición de una de las seis comisiones permanentes de su asamblea, el presidente del Senado o el presidente de la Asamblea Nacional puede también trasladar al Mediador cualquier petición que haya sido dirigida a su asamblea.<sup>44</sup>

Para realizar una investigación tiene acceso a toda la documentación necesaria y las autoridades están obligadas a darle las facilidades necesarias para desempeñar sus funciones.

---

<sup>44</sup> Ibid. p.46.

Los documentos que el mediador obtiene tienen el carácter de secretos, y la autoridad no puede negarse a proporcionárselos, salvo en el caso de que la información afecte la defensa nacional y la política exterior de Francia. Emite recomendaciones tendientes al mejoramiento de la administración, modificar la ley y reglamentos que considere producir iniquidad o injusticia.

El Mediador realiza informes anuales de su desempeño, lo que muestra la complejidad del papel de éste y la variedad de los efectos de sus intervenciones.

Dentro del proceso de reforma administrativa de este país, la participación de los habitantes se instrumentó, al reconocer la función desempeñada por las asociaciones de la defensa de los intereses de los administrados considerados no como simples administrados, sino como compañeros sociales; de igual forma el mediador recibió la misión de proteger y defender a los individuos en litigio con la administración y contribuir a la adaptación y humanización del aparato administrativo.

La labor del mediador ha sido provechosa y se ha desarrollado en colaboración con el Consejo de Estado que le concierne el principio de legalidad. Esta situación se refleja en cambios legislativos de importancia para la evolución de las instituciones administrativas francesas. Pese a las limitaciones en cuanto a sus facultades, nos muestra un balance positivo, quedando demostrado que el Ombudsman, cuando se adapta en sus condiciones especiales a un sistema jurídico de justicia administrativa impartida por tribunales, no es incompatible con la funcionalidad de ellos. Por otra parte, pese al escepticismo imperante en su momento respecto a la posibilidad de su eficacia, se ha mostrado que la situación es positiva, y que se constituye en un medio de control no jurisdiccional.

Al Mediador le corresponde una “magistratura de influencia”, que se funda sobre el prestigio y el apoyo que recibe de la opinión pública gracias a la claridad y justicia de su actuación.

## CAPITULO III

### Ombudsman en México, creación e instauración constitucional.

#### 3.1. Antecedentes nacionales.

En México, un hecho fundamental para la protección de los derechos humanos lo fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como respuesta ante una de las demandas sociales; en este contexto históricamente podemos observar varias instituciones de notable interés en esta materia y de las que a continuación hablaremos.

##### 3.1.1. La Procuraduría de los Pobres en San Luis Potosí.

Las procuradurías de los pobres concebidas por Ponciano Arriaga, un liberal apasionado, defensor del Estado Republicano, tuvo la preocupación de definir la naturaleza del Estado y las condiciones de su legitimación social.

La entidad potosina se encontraba ante la llaga social de la miseria, como consecuencia de la enorme concentración de la propiedad raíz al través de los latifundios, y del desvanecido ensueño de la opulencia de una bonanza minera del pasado. Sin duda, y frente a tales acontecimientos, el espíritu que llevó al potosino a proponer una apertura institucional, fue la necesidad de proteger los legítimos derechos de aquéllos que más padecían y menos podían defenderse. Basta citar, sus palabras en 1847 al proponer a la legislatura de San Luis Potosí la Ley de Procuradurías de Pobres:

Hay en medio de nuestra sociedad, una clase devalida, menesterosa, pobre y abandonada á si misma. Esta clase está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase más numerosa, es nuestro pueblo, es nuestra sociedad misma; se compone de todos

aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, por todas partes oprimidos. Sobre esa clase recae por lo común, no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también, y esto es lo más terrible, la arbitrariedad é injusticia de muchas autoridades, y de muchos de los agentes públicos...<sup>45</sup>

La Procuraduría de los Pobres estuvo organizada de tal manera, que puede encontrarse en ella un verdadero instrumento de fiscalización administrativa con las funciones propias del Ombudsman, cabe aclarar que Arriaga no conoció la implantación de la figura escandinava, lo que proponía era una idea original, cuya vigencia fue sin embargo limitada.

El origen de los Procuradores de los Pobres, radica en la figura de los fiscales y procuradores de la antigua Legislación Indiana; a decir el Lic. Santiago Oñate Laborde, se entendía por Procurador de Pobres:

...a la persona que se introduce en negocios o dependencias que no tiene interés alguno, patrocinaba exclusivamente a los miembros de las clases económicamente desprotegidas, eran designados por el Estado quien pagaba sus servicios, los que eran gratuitos para los patrocinados<sup>46</sup>

La Ley de Procuradurías de Pobres de San Luis Potosí estableció tres Procuradores de esta naturaleza en ese Estado. Estos tenían señalado el cometido de defender a los desamparados, de injusticias, atropellos y excesos frecuentemente cometidos por algunas autoridades y agentes públicos, pero también tenían la misión de mejorar la condición de las personas pobres, favoreciendo su ilustración y bienestar.

---

<sup>45</sup> ARRIAGA PONCIANO. Proyecto de ley presentado al H. Congreso del Estado. 1847.p.50.

<sup>46</sup> Citado por QUINTANA ROLDAN y SABIDO PENICHE.op.cit.p73.

Preceptuaban como obligación ocuparse de la defensa de las personas deválidas, pidiendo pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelia que éstas sufrieren en el orden judicial, político o militar por parte de alguna autoridad, funcionario o agente público.

Acerca de la similitud de esta ley con la institución sueca, Gonzalo Armienta, comenta:

La similitud de la ley en comento con el instituto sueco ombudsman resulta advertible pese a la particularidad de clase social establecido para la Procuraduría de Pobres, dado que no se configuró una fórmula universal en cuanto a los beneficiarios de la protección institucional<sup>47</sup>

Al igual que el Ombudsman, la Procuraduría de Pobres, trata de evitar y en su caso influir para tratar de corregir, lo que ahora podemos llamar mala administración; podía al igual que el Ombudsman ejercer supervisión sobre cualquier autoridad administrativa, militar o judicial, sin hacer distingo de las políticas como lo hace la institución sueca.

En el artículo tercero de la ley encontramos que la Procuraduría de Pobres no podía imponer sus criterios, sino que solamente sería oída, muy similar al principio de las *autoritas* moral propia de los Ombudsman modernos:

Art.3º. Los Procuradores de Pobres podrán quejarse de palabra, ó por escrito, según exija la naturaleza de la reparación, y las autoridades están obligadas a darles audiencia en todo caso.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> ARMIENTA CALDERON Gonzalo. El Ombudsman y la protección de los derechos humanos.p45.

<sup>48</sup> ARRIAGA.op.cit.p53

En el artículo siete se afianza el principio de las *autoritas*, y que a la letra dice:

Art. 7º. Los Procuradores de los pobres tendrán a su disposición la imprenta del Estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieron que no se les ha hecho justicia, la conducta y procedimiento de las autoridades ante quienes se dejaron.

El gasto del papel en estos casos.<sup>49</sup>

La posibilidad de hacer intervenir a la opinión pública en los asuntos generados por las quejas recibidas, una situación solamente posible en un sistema de libertades democráticas.

Al pretender involucrar a la opinión pública en los asuntos de la institución, la ley dio por hecho, la existencia de una autoridad moral en opiniones o determinaciones de la Procuraduría de Pobres.

La Procuraduría de los Pobres, recibía las quejas del público (limitada a los pobres), y los gastos originados por el trámite eran gratuitos. No era necesario tener un interés jurídico, ni siquiera estar involucrado en un asunto, para poder hacerlo del conocimiento de la Procuraduría. La obligación de las autoridades de auxiliar a la institución se consagro en el artículo diecisiete:

Art. 17. Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta ley, a fin de que pueda corresponderá su trabajo.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> Ibid. p.55



Con lo que se marca otra similitud con la institución del Ombudsman.

Pese a las similitudes, tanto en el objeto como en las características, la Procuraduría de Pobres fue instituida como una defensoría de oficio para la atención de los necesitados, poseerá facultades amplias para dirigirse a las autoridades y plantear, como representante de los ciudadanos, los problemas que involucran alguna injusticia o irregularidad; sin embargo la relación con esta figura jurídica es meramente circunstancial.

La Procuraduría de Pobres tuvo una efímera vida institucional y se dirigía a la superación en el orden social, pugnando por una más firme intervención del Estado. Esta institución, en su calidad protectora de los derechos humanos, se ubicó en su tiempo en un cuadro ideológico adelantado. Tal Procuraduría fue el inicio de grandes y benéficas ideas de protección de los derechos humanos ahora realizadas.

### 3.1.2. La Dirección para la defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León.

Mediante iniciativa presentada el 23 de diciembre de 1978 por el entonces Gobernador de Nuevo León, Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez; se creó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, convirtiéndose en Ley que fue publicada como decreto no. 206, el 3 de enero de 1979. Es considerada como el primer precedente legislativo de la institución del Ombudsman en nuestro país, aun cuando no contemplaba todas las características doctrinales que se le atribuían.

Tenía el propósito de proteger los derechos consagrados en las constituciones federal y local, realizando gestiones complementarias de los instrumentos jurídicos ya existentes. Estaba facultada para investigar las quejas y reclamaciones de los gobernados contra las autoridades, tanto municipales, estatales y federales, con el deber de llevar y hacer pública una relación de los casos atendidos, con el fin de hacer futuras bases de legislación o procedimientos de defensa.

Esta Dirección dependía directamente del propio Gobernador de la entidad; contaba con oficinas encargadas de ofrecer y asegurar la asesoría y la representación legal, se integraba con los defensores de Derechos Humanos que fueran necesarios, quienes trabajaban directamente en las dependencias o localidades en que, a juicio del titular del Ejecutivo, así lo requirieran.

Se impuso como obligación que todas las autoridades y los particulares les prestaran la más amplia ayuda para el cumplimiento de sus obligaciones, por ser de mayor interés público.

La labor de defensa realizada por la Dirección era de oficio, gratuita y a beneficio de toda persona; además debía informar sus actividades al público.

### 3.1.3. La Procuraduría de los vecinos de la ciudad de Colima.

El 21 de noviembre de 1983, el Estado de Colima, a través de su Ayuntamiento Municipal, estableció la Procuraduría de los vecinos, considerado como el primer antecedente de la figura del Ombudsman en el ámbito municipal.

Su función era la de recibir quejas ciudadanas e investigar sobre las mismas ante las autoridades municipales. En las consideraciones del acuerdo municipal se hace referencia expresa a la institución sueca del Ombudsman, que a la letra dice:

Que la institución que mencionamos se ha desarrollado paralelamente en otras naciones, concretamente en los países escandinavos, en donde el cargo de Ombudsman o sea, Procurador del Ciudadano, cumple con una importantísima función como gestor del pueblo...<sup>51</sup>

El Procurador de vecinos era designado por el Cabildo a propuesta del Presidente municipal; tenía como atribuciones recibir e investigar en forma expedita las quejas, reclamaciones y proposiciones hechas por escrito u orales; presentadas por los afectados por la actividad de la administración pública local.

De los resultados de dicha investigación, debía proponer a la autoridad respectiva vías de solución a las cuestiones planteadas, sin tener el carácter de imperativo.

El Presidente rendía al Cabildo municipal, un informe sobre sus actividades, incluyendo propuestas de solución y las respuestas de las autoridades requeridas; en el mismo informe se detallaban las proposiciones de reforma al procedimiento y las leyes reguladoras de la actividad de la administración pública local que la Procuraduría estimara necesarias.

Basados en el ejemplo del municipio de la ciudad de Colima, el Procurador de Vecinos se generalizó y se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal de Colima, publicada en el periódico oficial de la entidad el 8 de diciembre de 1984.

#### 3.1.4. La Defensoría de los Derechos Universitarios (UNAM).

Con el fin de investigar las quejas que los integrantes de la comunidad universitaria sobre una multiplicidad de materias administrativas; el entonces rector

---

<sup>51</sup> QUINTANA ROLDAN y SABIDO PENICHE.op.cit.p.351.

de la Universidad Nacional Autónoma de México, Dr. Jorge Carpizo, crea la Defensoría de los Derechos Universitarios en el año de 1985.

El objeto y denominación de la Defensoría, nos la proporciona su propio estatuto, en su artículo primero:

La Defensoría de los Derechos Universitarios es el órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad.

El estatuto que la rige, le confiere autonomía de gestión para poder recibir las quejas individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico o administrativo, por posibles alteraciones a los derechos que la legislación universitaria les confiere.

La institución esta a cargo de un Defensor de los Derechos Universitarios; quien será designado por la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario de una terna integrada por el Rector; los requisitos de su designación se establecen en el artículo quinto de su estatuto:

El defensor deberá ser un jurista de prestigio y cumplir con las condiciones que establece la Ley Orgánica de la UNAM para los miembros de la Junta de Gobierno

La responsabilidad del Defensor Universitario es incompatible con cargos o nombramientos representativos administrativos, tanto de la Universidad como de sectores públicos, social o privado. Pudiendo ejercer la docencia y la investigación, así como la participación en asociaciones científicas, artísticas o culturales, sin que sean puestos directivos o remunerados.

Le compete conocer de aquellos actos, resoluciones u omisiones de los funcionarios, profesores, dependencias administrativas o académicas, cuerpos colegiados, académicos de facultades o instrumentos, contrarios a la legislación universitaria, que resulten irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, siempre que afecten derechos de los universitarios, ya sean estudiantes o miembros del personal académico.

Se encuentra fuera de su competencia las afectaciones de los derechos laborales de carácter colectivo; resoluciones disciplinarias, afectaciones a los derechos de naturaleza laboral; por existir vía jurídicas adecuadas al respecto; evaluaciones académicas de profesores, Comisiones Dictaminadoras o Consejos Técnicos o Internos; las violaciones que puedan impugnarse por otra vía establecida por la propia legislación.

La Defensoría de los Derechos Universitarios, como el Ombudsman desempeña su labor, siguiendo los principios de inmediatez, concentración y rapidez. Principios que encontramos inmersos en su artículo nueve, sobre el procedimiento, que a la letra dice:

La tramitación se sujetará a los siguientes lineamientos:

I. Las reclamaciones, quejas o denuncias deben presentarse por escrito mediante las formas o los instructivos elaborados por la Defensoría, pero cuando se considere necesario se concederá una entrevista personal al afectado para precisar su instancia y otorgarle orientación que requiera. Se desecharán de plano los escritos anónimos, o notoriamente improcedentes o aquellos que se refieren a hechos ocurridos con más de 120 días de anterioridad.

II. La Defensoría llevará un registro de las denuncias planteadas por los universitarios a través de la prensa, y en especial en la Gaceta UNAM, a fin de que, cuando se considere que tienen seriedad sean investigadas de oficio, con citación del interesado.

III. En el procedimiento deberán evitarse los formalismos innecesarios y se seguirá de acuerdo con los principios de intermediación, concentración y rapidez. Se iniciará con el estudio de la petición a fin de decidir si es admisible, y en el supuesto de que deba rechazarse por no ser de la competencia de este órgano, se informará al interesado sobre las razones para no aceptarla, y en su caso, se le orientará para que pueda acudir a la vía procedente.

IV. Una vez admitida la queja, se correrá traslado al funcionario o dependencia al que se atribuya la conducta lesiva, a fin de que informe con la mayor brevedad sobre la situación planteada, procurando la Defensoría, cuando sea posible el contacto directo y la información personal, para evitar las dilaciones de las comunicaciones escritas.

V. La Defensoría promoverá que se llegue a una solución inmediata y, en su caso, se tomen las medidas para que se termine con la afectación a la mayor brevedad.

VI. Cuando lo anterior no sea factible, se hará el estudio de los informes rendidos, de los elementos aportados por el interesado y de los datos que se hubiesen podido obtener del examen de la documentación respectiva.

VII. Los funcionarios universitarios deberán dar acceso al personal de la Defensoría a la documentación que requieran, salvo que la misma se considere confidencial o reservada, pero en estos últimos supuestos se deberá justificar la negativa. Será motivo de responsabilidad universitaria la desatención a las peticiones de la Defensoría.

VIII. La Defensoría, después de analizar el asunto, formulará una recomendación fundada al funcionario o dependencia. En caso de que el funcionario o dependencia no estuviese de acuerdo con la recomendación. Deberá presentar su inconformidad ante la propia Defensoría en breve plazo. En caso de aceptación, comunicará por escrito su respuesta a la misma.

El titular de la Defensoría rinde anualmente un informe de actividades al Rector y al Consejo Universitario. En dicho informe podrá incluir sugerencias de carácter general con el afán de superar deficiencias legislativas e irregularidades en los procedimientos universitarios.

Es importante mencionar que realiza una labor de información y divulgación acerca de la fructífera misión que realiza en la UNAM; como antecesor de la figura del Ombudsman escandinavo.

### 3.1.5. Procuraduría para la defensa del indígena en Oaxaca y la Procuraduría social de la montaña en Guerrero.

La Procuraduría para la defensa del indígena fue un esfuerzo por dotar a estos vulnerables grupos medios de defensa contra las arbitrariedades. Se creó, en septiembre de 1986, sin considerarse es sentido estricto como un Ombudsman, solo constituyo un importante acercamiento. Depende del Ejecutivo local, se organizó por regiones y se encargaba de gestionar y vigilar los procesos de liberación de presos indígenas que, por sus condiciones culturales, se encuentran privados de su libertad. Además, funge como asesor legal de cualquier autoridad pública respecto a los derechos indígenas. Este esfuerzo constituyó parte de un movimiento nacional para la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos indígenas.

Por su parte la Procuraduría social de la montaña en Guerrero, siguiendo la tónica de la institución oaxaqueña, se estableció el 29 de abril de 1987, encargada de proteger los intereses de los indígenas. Depende del Ejecutivo de ese Estado y funge como un órgano coordinador de las actividades de otras dependencias del gobierno estatal y protege a los grupos étnicos de la entidad. Esta institución no cuenta con las características de un Ombudsman, sino más bien fue un órgano coordinador de esfuerzos y receptor de inquietudes e inconformidades.<sup>52</sup>

### 3.1.6. Protección ciudadana de Aguascalientes.

Es la primera institución estatal mexicana nacida bajo la inspiración del Ombudsman sueco, lo que constituyó una verdadera innovación en las instituciones jurídicas de México.

---

<sup>52</sup> Cfr. SALOMON, Op.cit. 172-173.



La Procuraduría de protección ciudadana del Estado de Aguascalientes, nace el 14 de agosto de 1988, dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. Dependía formalmente del Ejecutivo Estatal, pero gozaba de autonomía para investigar las quejas que le fueran planteadas, y también tenía facultad para resolver sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Al respecto, el artículo 81 de la Ley de referencia, establece:

Se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, que tienen como finalidad tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por las violaciones de las obligaciones establecidas en el artículo 55 de esta ley a los servidores públicos que se mencionan en el artículo 2 de la misma, para el efecto de que dichas quejas sean objeto de la investigación necesaria para el esclarecimiento de la presente ley, a instancia del ciudadano afectado.<sup>53</sup>

El procurador es nombrado por un periodo de tres años, con la posibilidad de confirmación por otro igual, sólo puede ser destituido por causa justificada. El Procurador al realizar su función, cuenta con una independencia relativa, ya que depende del ejecutivo; lo que sin duda implica un vínculo de jerarquía y dependencia.

La Procuraduría, recibe las quejas del público de una forma directa, como la mayor parte de los Ombudsman regionales de otros países, tiene facultades para investigar la procedencia de la queja y para sustanciar los procedimientos necesarios para la averiguación de la verdad con relación a la queja.

El principio de *autoritas* característico de los Ombudsman, esta contenido es la fracción tercera del artículo segundo donde se establece que la Procuraduría puede:

---

<sup>53</sup> Citado Ibid. 153.

Formular a los servidores públicos competentes para ello, recomendaciones, advertencias, proposiciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas, sin que ello implique facultad para modificar por sí cualquier resolución de autoridad.<sup>54</sup>

De la misma manera la Procuraduría podrá solicitar informes a los servidores públicos, hacerlos comparecer, y visitar las oficinas para obtener datos.

La Procuraduría de Protección Ciudadana, sin embargo, fue enfocada más hacia la determinación de presuntas responsabilidades de los servidores públicos por infracciones a la Ley de Responsabilidades que por violaciones a los derechos fundamentales en general, aunque la aplicación de esa ley es un medio de asegurar la vigencia de los derechos ciudadanos; su ámbito es muy limitado y el éxito habido se debe a la voluntad política de la administración que le dio vida a la institución.

### 3.1.7. La Defensoría de los derechos de los vecinos de la ciudad de Querétaro.

El Ayuntamiento de Querétaro instauró la Defensoría de los derechos de los vecinos el 22 de diciembre de 1988. Fue destinada a investigar las quejas sobre la actuación administrativa de las autoridades municipales.

De la exposición de motivo se desprende, que la Defensoría fue inspirada en el Ombudsman, y que dice:

---

<sup>54</sup> Ibid.p.155.

...se trata del antiguo diputado de pobres de los ayuntamientos coloniales del siglo XVI, y del Ombudsman, que de origen sueco, ha sido adoptado por varios países europeos y latinoamericanos (entre los que se puede incluir al nuestro, ya que recientemente el H. Ayuntamiento de Colima instituyó el cargo de “Procurador de vecinos”), ambas figuras tienen por finalidad, en esencia, la protección de los derechos del pueblo frente a la actuación de autoridades y funcionarios.<sup>55</sup>

Su competencia es únicamente para control de la administración pública municipal; por otra parte la designación del titular es realizada por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal. Otro dato importante de la institución es la capacidad para tramitar los asuntos denunciados por la prensa, además de las quejas de la ciudadanía frente a los actos de las autoridades municipales que afecten algún derecho.

En el segundo párrafo del artículo sexto del reglamento, se establece que serán excluidas de su competencia todas aquellas violaciones respecto de las cuales existan medios impugnativos previstos en la legislación municipal. En cuanto al procedimiento que se sigue en el trámite de las quejas, el reglamento dispone que no serán admitidas las quejas anónimas o las notoriamente improcedentes, dispone la informalidad del procedimiento, así como un término de diez días para que el funcionario informe al requerimiento de información que le haga la institución.

Una parte fundamental del funcionamiento de la Defensoría, se establece en la fracción VIII del artículo séptimo, que dice:

La defensoría después de analizar al asunto formulará una recomendación fundada a la autoridad o funcionario. En caso de que la autoridad o funcionario no

---

<sup>55</sup> Ibid. p. 166.

estuviera de acuerdo con la recomendación, presentará su conformidad ante la propia defensoría en un plazo de cinco días.<sup>56</sup>

En esta disposición encontramos que lo que se pretende es no dejar que las recomendaciones que emita la institución se pierdan en el silencio administrativo o en la simple ignorancia por parte de las autoridades. Al igual que otras instituciones, la defensoría debía rendir un informe bimestral al ayuntamiento y a su titular de los asuntos en trámite y hará las recomendaciones que se considere convenientes para mejorar la administración municipal, los informes que realiza constituyen un medio vital para el ejercicio de las *autoritas*.

Finalmente podemos decir que la defensoría es un Ombudsman municipal, de tipo ejecutivo, ya que la designación es por el cabildo, a propuesta del presidente municipal.

### 3.2. Comisión Nacional de Derechos Humanos – Órgano Protector.

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990, significó en nuestro país, la adopción del Ombudsman. Inicialmente se creó, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; estuvo adscrita directamente al titular de la dependencia y sustituyó entonces, a la Dirección General de Derechos Humanos de esa Secretaría. Su creación, se debió a un decreto del Ejecutivo publicado en el Diario Oficial el 6 de junio de 1990.

---

<sup>56</sup> QUINTANA ROLDAN y SABIDO PENICHE, op.cit, p.356.

La idea de que en México todos los individuos, aún aquellos que han cometido los peores delitos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales, consagradas en nuestra Constitución, sirvió de base para la creación de la Comisión Nacional, dentro de estas están las correspondientes a la integridad y la dignidad en la persona.

Las cuales deben ser respetadas en todos los ámbitos jurídicos en que se manifiesten; y poner fin a los abusos e impunidad de los cuerpos policíacos y de algunos otros órganos y dependencias gubernamentales.

Sin embargo, la creación de la CNDH motivó severas críticas. Se dijo, que su creación fue violatoria de la Carta Magna, ya que se trataba de una institución no prevista en la misma. Además, se dijo, que fueron presiones internas y externas las que motivaron tan apresurada creación; más que una verdadera idea del respeto a los derechos humanos.

Pese a ello, se puede decir que ésta es un avance en el respeto y la defensa de los derechos humanos en todos y cada uno de los actos gubernativos.

### 3.2.1. Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional fue instaurada por y dentro del Poder Ejecutivo. Se adscribió a la Secretaría de Gobernación en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública, que marcaba como función de esa dependencia encargarse de dicho rubro.

La naturaleza de la Comisión Nacional, fue la de un órgano desconcentrado de dicha Secretaría y tenía como responsabilidad proponer y vigilar el cumplimiento de la policía nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Para lo cual, se le facultó para establecer los mecanismos de prevención, atención y

coordinación para salvaguardar los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encontrasen en el territorio nacional, esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se le otorgó, muy específicamente a la Comisión Nacional; competencia para elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos.

Con base en ello, se establecieron diversos órganos directivos de la Comisión, como son: el Presidente, el Consejo, el Secretario Ejecutivo y el Visitador General. El Presidente sería nombrado por el Ejecutivo Federal, asistido del Consejo formado por personalidades de la sociedad civil de reconocido prestigio en el medio y con capacidad para proponer directrices y lineamientos para el trabajo de la institución.

En cuanto a las atribuciones que le fueron conferidas por el decreto que le dio vida; en opinión de Salmón Delgado, no se deja en claro su tarea como Ombudsman:

Si bien se incluyen facultades de hacer recomendaciones, nada se refiere a la recepción de quejas de la ciudadanía, y se le encargan responsabilidades de carácter internacional para representar a México ante los organismos internacionales pro defensa de los derechos humanos. La facultad que les confiere la fracción I del artículo tercero para proponer la política en materia de derechos humanos, es una, frase poco prudente, pues la vigencia y respeto de éstos no debe estar sujeta a política alguna, en la medida que la Constitución dispone claramente los mecanismos de su defensa y observancia. Esto quizá deba interpretarse en el sentido de que la Comisión puede proponer políticas en materia de difusión, promoción y educación en materia de derechos humanos. Igual comentario merece la fracción II, referente a la política de respeto y defensa de los derechos humanos. Por lo demás, las atribuciones señaladas nada hablan de ser su defensor.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> SALOMON.op.cit.p.169-170.

La creación y adscripción a la Secretaría de Gobernación, hizo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos un blanco de críticas, las cuales iban dirigidas a su ubicación dentro de una dependencia del Poder Ejecutivo, lo que hacía suponer una muy escasa autonomía para su operatividad. Las críticas en cuanto a que su creación se debió a presiones internas y externas, tienen que ver con los hechos de carácter social y político suscitados en aquel momento.

Algunos de los hechos que acontecieron en nuestro país, resultan un antecedente en el que se basan las diferentes opiniones en cuanto al verdadero motivo del surgimiento de dicho organismo; hechos considerados de gravedad en nuestro país:

La muerte de decenas de militantes durante las disputas que originaron los comicios municipales en Michoacán y Guerrero; el homicidio de decenas de dirigentes campesinos e indígenas en diversas comunidades rurales del país, los crímenes no resueltos de Francisco Xavier Obando y Román Gil Hernández, así como los cuatro jóvenes cardenistas en la ciudad de México; los hechos de violencia que practicaban los grupos de choque de la Confederación de Trabajadores de México y la Confederación de Trabajadores y Campesinos en el Estado de México; y sobre todo las agresiones contra defensoras de derechos humanos que culminaron con la muerte de la abogada Norma Corona Sapien.<sup>58</sup>

Ante estos acontecimientos la creación de la Comisión Nacional, se vio como un reconocimiento expreso de la violación a los derechos humanos y como un intento de mitigar el gran descrédito gubernamental dentro y fuera del país.

---

<sup>58</sup> SIERRA, Jorge Luis. La CNDH y los derechos humanos: una visión no gubernamental. p.19

La forma en que los sucesivos gobiernos lograban controlar o reducir hasta cierto punto el descrédito interno, era a través del control de los medios de comunicación o mediante la creación de instituciones y programas que mitigaban el malestar social; el crear a la Comisión Nacional fue indicador de que tal situación ya no era tan veraz, pues el descrédito era ya mayor.

En el ámbito externo del país, el panorama mundial muestra que la Comunidad Internacional daba una mayor y especial énfasis en los derechos humanos y exigía a los gobiernos su respeto irrestricto; derechos que han llegado a formar parte de la agenda de negociaciones internacionales en materia de comercio y crédito externo.

El gobierno mexicano recibió recomendaciones por parte de la Comisión Interamericana de derechos Humanos a raíz de las elecciones celebradas en 1986 en Chihuahua y Durango cuya legislación electoral no posibilitaba el ejercicio íntegro de los derechos políticos.

A raíz de las negociaciones en materia de libre comercio México - Estado Unidos- Canadá; Estado Unidos y Canadá a través de diversas ONGs se han interesado en la vigilancia del respeto a los derechos humanos, y encontramos lo siguiente:

Otros sectores oficiales, ubicados sobre todo en el Congreso Estadounidense, han requerido constantemente información sobre lo que sucede en nuestro país en el ámbito de los derechos humanos. Los bancos acreedores exigen también al gobierno mexicano la adopción de medidas protectoras de los derechos humanos como parte de las nuevas políticas de contratación de empréstitos internacionales.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Ibid.p.22.



Días antes de la publicación del decreto presidencial que dio origen a la CNDH, el gobierno mexicano se preparaba ante la próxima publicación del informe de Américas Watch sobre México y la inminente visita del presidente de nuestro país a Estado Unidos. La CNDH resulto ser una lectura inevitable de su constitución, ante la premura de los cuestionamientos internacionales.

La CNDH significo entonces una posibilidad de pregonar en los escenarios internacionales la voluntad del gobierno de respetar los derechos humanos y que contaba ya con una demostración palpable institucional. Frente a la creación de la CNDH los organismos no gubernamentales externaron su opinión:

...que ésta tendría que demostrar en los hechos la voluntad gubernamental de respetar estos derechos. Si no fuera así, la CNDH sólo habría servido para maquillar la imagen de un gobierno violador de las garantías fundamentales de los mexicanos, desprestigiado dentro y fuera del país, antidemocrático e impune.<sup>60</sup>

Dentro de este contexto, fue que comenzaron las criticas, atribuyendo lo sucedido como el motivo por el cual fue creada la Comisión Nacional y no al hecho de que en México la situación de los derechos humanos había empeorado hasta alcanzar niveles de gravedad.

Sin embargo, gracias al prestigio moral que obtuvo la Comisión, esta fue aceptada por la sociedad mexicana. Aún cuando los mecanismos y el proceso para su creación no hayan sido los más adecuados. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es ante todo el inicio para fomentar una cultura de los derechos humanos entre las instituciones y la sociedad, es decir, entre gobernantes y gobernados.

---

<sup>60</sup> Ibid.p.23

### 3.2.2. Inclusión a la Constitución.

Las críticas a las que se vio sometida la Comisión Nacional de Derechos Humanos provocaron que se estimase conveniente incluirla en el texto de la Constitución general de país a fin de que su actuación estuviera apegada claramente a la ley, de esta manera sus propósitos de defensa de los derechos humanos se convalidarían.

De tal forma que el 28 de enero de 1992 se adiciona al artículo 102 Constitucional al apartado "B", teniendo por objeto crear un sistema novedoso de protección de los derechos humanos bajo la modalidad de Ombudsman.

Este sistema complementa y enriquece las garantías que integran la justicia constitucional mexicana, sin suprimir o sustituir ninguna de las ya establecidas por el orden jurídico nacional.

La iniciativa fue recibida por la Cámara de Senadores el 22 de abril de 1992, aprobándola por unanimidad el 11 de junio. La Cámara de Diputados, por su parte, la aprobó por una mayoría de 362 votos a favor y 25 en contra el 23 de junio de ese mismo año. En los considerandos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo, es importante resaltar los siguientes:

El objetivo de esta propuesta del Ejecutivo a mi cargo es el de estatuir al más alto nivel normativo, la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes órdenes de gobierno, coadyuven a hacer realidad uno de los propósitos fundamentales de mi administración: promover y preservar el respeto a los derechos humanos y la protección de su ejercicio pleno.

La creación de la Comisión se inscribe, en el marco de la cooperación entre los estados, para enfrentar asuntos de interés recíproco de la comunidad internacional. En efecto, México se ha comprometido internacionalmente a la protección de los derechos humanos, mediante la firma de diversas convenciones que prevén el respeto a los derechos y libertades básicos y la obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio.

La Comisión se estructura a manera de un Ombudsman institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, de ninguna manera sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales. Al crear la comisión no hubo el simple de importar una figura extranjera que algunos pudiera considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. La adoptamos, no porque pudiera resultar novedosa sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros estados ha sido positiva.<sup>61</sup>

El contenido original del artículo 102, referido a la organización y funcionamiento del Ministerio Público y a algunas de las principales responsabilidades del Procurador General de la República, se concentró sin modificación alguna, en lo que ahora es el apartado "A" de dicho artículo, en cuanto al texto del apartado "B" del mismo artículo quedó como sigue:

B. El Congreso de la Unión y los legisladores de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán mecanismos de protección de los derechos humanos. Dichos organismos 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

---

<sup>61</sup> SALINAS DE GORTARI, Carlos. Exposición de motivos de la iniciativa decreto que adiciona al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 18 de noviembre de 1991.

formularán recomendaciones públicas autónomas, no obligatorias para las autoridades respectivas.

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.<sup>62</sup>

La iniciativa mediante la cual se adiciona este apartado B, se basó en una propuesta proveniente de la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, en consecuencia contenía una serie de ideas y experiencias de sus integrantes, lo cual dio a la iniciativa una gran riqueza para la reestructuración del organismo y de esa forma establecer con mayor cuidado la figura del Ombudsman en el país.

Al lado de la CNDH se crea en cada una de las entidades federativas, comisiones estatales o locales de derechos humanos que conocerán de violaciones en las que se encuentren involucradas autoridades del fuero común.

Nuestro sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos se integra con 33 instituciones, de las cuales 31 corresponden a los estados de la Federación, una al Distrito Federal, además de la Comisión Nacional.

Ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el entonces presidente de la institución, Jorge Madrazo Cuéllar, en cuanto a la naturaleza y función de la CNDH, expuso en febrero de 1993:

---

<sup>62</sup> Adición al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La CNDH es un verdadero Ombudsman que realiza, todas las funciones que los organismos típicos de esta naturaleza cumplen en el mundo. Conoce de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos y se pronuncia por su superación, resarcimiento y responsabilidad de los culpables, mediante recomendaciones que tienen el carácter de públicas, autónomas y no vinculatorias jurídicamente para sus destinatarios.

Esta es la más importante labor que tiene encomendada el organismo. Sin embargo, su función no se concreta a conocer de quejas individuales y colectivas por presuntas violaciones a derechos humanos como lo hacen la mayoría de los Ombudsman. Además, tiene la encomienda de ampliar y fortalecer la cultura mexicana sobre los derechos humanos.<sup>63</sup>

Cabe señalar que el Congreso de la Unión expidió la ley de la CNDH, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, y de acuerdo con las facultades con que cuenta la propia Comisión expidió su Reglamento Interno, el que fue publicado el 12 de noviembre del mismo año.

La creación de este sistema refleja y fortalece la estructura federal del Estado mexicano, además de la relación entre gobernantes y gobernados, en el marco de la cultura de los derechos humanos.

---

<sup>63</sup> LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano p.194.

### 3.3. Su estructura y facultades.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se integra por un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, Visitadores generales, así como por tres visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Además de contar con un Consejo, para el mejor desempeño de sus responsabilidades.

La existencia de este Consejo es la mayor aportación que México ha hecho a la cultura jurídica del Ombudsman. Este órgano colegiado e integrado por diez personalidades de la sociedad civil que se han distinguido en la lucha por los derechos humanos, tiene la importantísima encomienda de establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional; aprobar su reglamento interno y toda la normatividad interior relacionada con el organismo.

El Presidente de la Comisión Nacional, es el titular del órgano ejecutivo y preside las sesiones del Consejo; es el presidente legal de la Comisión; dicta las medidas específicas par el mejor desempeño de las funciones del organismo, aprueba y firma las recomendaciones y presenta el informe general de trabajo.

El artículo 6º. De la Ley que rige a la Comisión, establece las atribuciones de ésta:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
  - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
  - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que

legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecte la integridad física de la persona;

III. Formular recomendaciones públicas autonomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estado Unidos.

IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presentes respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 103, apartado B, de la Constitución Política;

V. Conocer y decidir en última instancia de las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promueva los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como las practicas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X. Expedir su Reglamento interno;

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

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

XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, y

XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Esta institución, esta impedida para conocer de los actos y resoluciones de carácter jurisdiccional, conflictos de carácter laboral y consultas formuladas por autoridades, particulares a otras entidades sobre interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. En cuanto a los actos u omisiones administrativas de autoridades judiciales del ámbito federal, la Comisión puede admitir la queja pero sin la posibilidad de examinar las cuestiones jurisdiccionales de fondo.

En cuanto a la excepción que tiene la Comisión de no conocer sobre asuntos laborales, Jorge Carpizo, nos da respuestas que pudieran ayudar a entender tal restricción:

Porque: a) en esos conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público, luego no existe violación a los derechos humanos; b) no es posible sustituir a la Junta Federal y a las locales de Conciliación y Arbitraje ni a los tribunales Colegiados de Circuito, y c) no es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> CARPIZO. Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman p.23.



Cuando el Estado en una relación laboral es una de las partes se aplican las reglas contenidas en los dos párrafos anteriores, porque en esas situaciones el Estado actúa y se le considera patrón. Por lo que la Comisión sí es competente en los asuntos laborales en los cuales intervenga alguna autoridad administrativa, con ese carácter, y se hayan violado derechos humanos.

En cuanto a los asuntos electorales, Jorge Carpizo, señala:

Hemos de aclarar que generalmente los Ombudsman de otros países no tienen competencia en materia electoral y ello se debe al carácter apolítico y apartidista de esta clase de órganos. Intervenir en la contienda política es por automasia vulnerar su calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al Ombudsman que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: ofrecer y defender la vida de las personas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica.<sup>65</sup>

El Consejo de la CNDH consideró al momento de discutir estos aspectos, en las experiencias en otros países, pero considero las inquietudes que en materia electoral existen en nuestro país, además de considerar que el Ombudsman es interprete de la propia sociedad, por lo que el Consejo se situó en un punto intermedio para decidir al respecto.

---

<sup>65</sup> Idem.

Otra de las facultades que la ley otorga a los integrantes de la Comisión, destacan la fe pública del presidente y de los visitadores durante sus actuaciones para certificar la veracidad de los hechos vinculados con las quejas e inconformidades que analicen; de la Institución, para celebrar convenios enfocados a la defensa de los derechos humanos; formular propuestas para su mejor protección y desde luego, para aprobar y emitir recomendaciones autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores.

Los avances logrados por la nueva legislación que rige la CNDH, son resumidos de la siguiente manera por Jorge Madrazo:

- a) La Comisión Nacional deja de ser un organismo desconcentrado para convertirse en organismo descentralizado, por ello, con personalidad jurídica y patrimonio propios,
- b) La designación del presidente de la Comisión Nacional será hecha por el Presidente de la República y sometida a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de éstas, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El Presidente de la Comisión Nacional durará en el cargo cuatro años y podrá ser designado exclusivamente para un segundo periodo,
- c) La forma de designación de los miembros que integran el Consejo de la Comisión Nacional será igual a la de su presidente.
- d) El Presidente de la Comisión Nacional y los visitadores generales gozarán de inmunidad en relación con el ejercicio de sus funciones.
- e) En general, el procedimiento para el tratamiento de las quejas, es el fruto de la experiencia de dos años de la CNDH.
- f) La Comisión Nacional, por conducto de su presidente y previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

g) Los visitantes generales tienen la facultad de solicitar en cualquier momento que se tomen medidas precautorias o cautelares para evitar la consumación irreparable de violaciones a los derechos humanos.

h) El presidente de la Comisión Nacional, los visitantes generales y los visitantes adjuntos están dotados de fe pública.

i) El presidente de la Comisión Nacional deberá enviar un informe anual tanto al Congreso de la Unión como al titular del Ejecutivo Federal sobre las actividades que se hayan realizado en el periodo respectivo. Dicho informe deberá ser ampliamente difundido en la sociedad. Con motivo de dicho informe, ninguna autoridad o servidor podrá dar instrucciones a la Comisión Nacional.<sup>66</sup>

### 3.4. Organos que la integran.

a) El Consejo.

Es un órgano de carácter colegiado, está integrado por diez personas que gozan de reconocido prestigio en la sociedad mexicana en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

De acuerdo al artículo 17 de la ley, el presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo y los miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser substituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

---

<sup>66</sup> MADRAZO. Jorge. Derechos Humanos: El nuevo enfoque mexicano.p.62-63.

Estos serán nombrados por el titular del poder ejecutivo federal, sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o en los recesos de esta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las atribuciones correspondientes al Consejo, son las contenidas en el artículo 19 de la propia ley, siendo las siguientes:

- I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;
- III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;
- IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal;
- V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional
- VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

El Consejo funciona en sesiones ordinarias y extraordinarias. Toma sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes.

b) El Presidente de la Comisión Nacional.

Las atribuciones más importantes de dirección, administración y conducción de las tareas de la CNDH, están a cargo de su Presidente, quien es designado por el titular del Ejecutivo Federal, debiendo someter dicho nombramiento a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en sus recesos a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Al respecto, la ley precisa que el presidente de la Comisión, para su designación debe reunir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; no tener menos de 35 años de edad, al día de su nombramiento y gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional, que amerite pena corporal de más de un año de prisión; si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público lo inhabilitara para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

El Presidente durará en su cargo cuatro años y podrá ser designado exclusivamente para su segundo periodo. Será destituido y en su caso, sujeto a la responsabilidad sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este supuesto, el Presidente será substituido interinamente por el primer visitador general, en tanto no se designe al nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

En cuanto a las facultades del Presidente de la Comisión Nacional, se establecen en el artículo 15 de la ley:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

- II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;
- IV. Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del Reglamento Interno;
- V. Enviar un informe al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión;
- VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;
- VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulte de las investigaciones realizadas por los visitadores;
- VIII. Formular las propuesta generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país;
- IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre el ejercicio para presentarse al Consejo de la misma, y
- X. Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos.

Además el Presidente de la Comisión cuenta con la facultad de nombrar y remover libremente y discrecionalmente a todo el personal del organismo, siempre y cuando la ley o el reglamento no establezcan excepciones u otro mecanismo de designación.

c) Secretaría Ejecutiva.

El titular de esta Secretaría Ejecutiva es designado por el presidente, debe reunir los requisitos que establece el artículo 21 de la ley, que son: Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y ser mayor de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento.

En los términos de la propia ley, en su artículo 22, la Secretaría ejecutiva tiene las siguientes facultades y obligaciones:

I. Proponer al Congreso y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales;

II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales en materia de derechos humanos;

III. Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos;

IV. Preparar anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que les sustenten;

V. Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de informes anuales, así como de los especiales

VI. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional, y

VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.

#### d) Las Visitadurías Generales

La Comisión Nacional en términos de ley, podrá contar hasta con cinco visitadores; actualmente cuenta con tres visitadores generales, estos son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la Comisión y deben reunir los siguientes requisitos: ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos; contar con más de treinta años de edad el día de su nombramiento; tener título de licenciado en derecho expedido legalmente; tener tres años de ejercicio profesional cuando menos, y ser reconocida su buena fama.

De acuerdo al artículo 24 de la ley, los visitadores generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la comisión Nacional;

I. Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquellas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;

II. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su naturaleza así lo permita;

III. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterá al presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y



IV. Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para su designación.

## CAPITULO IV

### Desequilibrio de poderes sobre las instituciones democráticas y su reflejo frente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos

#### 4.1. Presidencialismo mexicano.

El Presidencialismo constituye uno de los más grandes sistemas de gobierno. Diversos tratadistas en su afán por precisar algunos aspectos de este sistema, afirman, que en un sistema presidencial, el presidente, como jefe de estado y de gobierno, es independiente del poder legislativo; del cual no depende mayor ni continuamente para su existencia o sobrevivencia; ambos poderes son interdependientes: el legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del ejecutivo, el presidente puede vetar las leyes del legislativo; el presidente está facultado para realizar nombramientos, el legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos.

El Servicio Español del Profesorado Superior, señala algunas características del sistema presidencial: a) el presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el poder legislativo; b) el presidente designa a los ministros, quienes no son responsables ante el poder legislativo y por tanto no pueden ser destituidos por éste; c) entre el presidente y el legislativo no existe la colaboración ni los medios de acción recíprocos – voto de censura, disolución – que se dan en el sistema parlamentario y; d) el régimen de partidos, ya sea éste bipartidista o pluripartidista, influye en el gobierno presidencial, y se puede agregar que también influirá grandemente en él un sistema de partido único.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Citado por CARPIZO JAORGE. El Presidencialismo Mexicano. P. 13.

Una característica que puede considerarse esencial de este sistema de gobierno consiste en que ni el presidente ni su gobierno son responsables ante el poder legislativo al cual no asisten.

En opinión de Jorge Carpizo las características del sistema presidencial son notables al contrastarlas con las correspondientes al sistema parlamentario:

Las características del sistema parlamentario son las siguientes:

a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).

b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

c) El poder ejecutivo es doble; existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.

d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.

e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante superior visión del parlamento.

g) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cuál este se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién poseía la razón: si el parlamento o el gobierno.

Las características del sistema presidencial son las siguientes:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.<sup>68</sup>

Cuando hablamos de poder nos encontramos frente a la idea de una actividad, fuerza o poder, la cual es desplegada por el Estado a través de sus múltiples órganos, lo que nos pone frente al “ poder público”; poder supremo de imperio, de mando o de gobierno que subordina, somete o encauza a todos los entes individuales y colectivos que dentro del territorio estatal existen y actúan. Una de las funciones que desempeña es la función ejecutiva, entendida como:

“Poder ejecutivo” se entiende la “función ejecutiva” a través de la cual se ejerce, en coordinación e interdependencia con la legislativa y jurisdiccional, es el poder público o de imperio del Estado mediante la actuación de un conjunto de órganos de autoridad estructurados jerárquicamente dentro de un cuadro unitario y sistematizado.<sup>69</sup>

El sistema presidencial radica por lo general en un solo individuo denominado “presidente” y para hablar de ello es necesario hablar de algunos personajes de la historia de México que jugaron un papel importante en el desarrollo y establecimiento del mismo. Plutarco Elías Calles, quien tenía una política que consistía en buscar el apoyo en el movimiento obrero, contando ya con el control de ejército e intentando ganarse a los campesinos, distribuye más tierra que sus predecesores.

Se da un apoyo a la CROM (confederación Regional Obrera Mexicana), que llega a ser el mayor sindicato de su tiempo. La CROM fue base del Partido Laborista, el firme sostén de Calles, ya que agrupaba en esos tiempos a un millón de trabajadores, una fuerza que habría que tener cerca.

---

<sup>68</sup> Ibid. p. 14

<sup>69</sup> BURGUA. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano.p.728.

Calles fortaleció el poder central en varias maneras, Crea el Banco de México, único que podía emitir moneda y control de todo sistema bancario. También el Banco Agrario para dar crédito al campo; emprende un sistema de carreteras y, lo que resulta de innovación, uno de irrigación que afecta tanto al cultivo de la tierra como a la producción de energía eléctrica, para vivienda e industria. Comienza la profesionalización del ejército mexicano, lo que da pie al caudillaje en México y a la larga llevaría al predominio del gobierno federal.

Con la muerte de Obregón. Calles funge como presidente e introduce tres nuevos elementos en legitimación del poder en México, que consisten:

El primero, que acabamos de mencionar, de lograr el desarrollo nacional y la distribución inequitativa de la riqueza.

El segundo, un nacionalismo saludable, que aunque ha estado ya implícito en los discursos de los presidentes anteriores, es la primera vez que se utiliza abierta, conceptualmente, como legitimación de la política petrolera. El tercero, la historia como medio de validar políticas.

No existía figura alguna que se opusiera a Calles y aún cuando amo el poder, no se atrevió a cambiar nuevamente la Constitución y con ello permitir que los que ya había ocupado el cargo de presidentes volvieran a hacerlo. Decide entonces dejar el poder, pero no sin antes promover la organización de un partido nacional.

Con la aparición del entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, sedan grandes cambios dentro de la vida política mexicana. Al partido se trata de incorporar el mayor número posible de grupos y también clases, bajo una amplia base nacional, así como a los caciques, militares,. Y por supuesto Calles como líder de todo.

Se escogió a Emilio Portes Gil para fungir como presidente en tanto se organizaba el partido oficial y se realizaban nuevamente elecciones. Ortiz Rubio es electo presidente gracias al Partido Nacional Revolucionario, durante su gobierno Calles decide que México no necesita más reparto de tierras y Ortiz lo aprueba, por otro lado era tal su influencia, que cuando Calles ni aprueba la presencia de cierta gente en el gabinete lo objeta y Ortiz Rubio los despide. Cuando Ortiz pretende sacudirse la tutela de Calles termina con su vida política.

Con Ortiz Rubio como primer presidente elegido por el PNR, se legitima en varias formas el papel de su partido en la vida política, sin embargo no se hace evidente todavía el hecho de que al ser elegido con el apoyo de este partido se legitima así el ejercicio del poder.

Durante la crisis económica el gobierno realiza una serie de políticas que necesitaban ser justificadas. De tal forma que la intervención gubernamental resultaba necesaria para asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos de los trabajadores y a las previsiones de la Ley Federal del Trabajo, promulgada en 1931, constituye una nueva fuente legal para validar sus acciones.

El intervencionismo parece tener una legitimación doble: es el inspector general de la sociedad, con poderes concretos, y tiene un papel paternalista hacia los trabajadores y otros grupos sociales marginados.

El presidencialismo, se implanta de manera definitiva con Cárdenas. Mediante su impulso se crea la primera organización verdaderamente nacional de campesinos: Confederación Nacional Campesina (C.N.C.), y además alentó a las clases desposeídas a utilizar el arma que tenían para mejorar sus condiciones: la huelga. Esta en oposición a la política de Calles, quien escoge el área laboral como campo de batalla y se opone a las huelgas por constituir una forma de oponerse a la política social general de gobierno.

Se organiza una nueva federación obrera, la Confederación de trabajadores de México, (CTM), que termina definitivamente con el control que por tanto tiempo había ejercido la (CROM) sobre el movimiento obrero. Se reorganiza el partido oficial tomando el nombre de Partido de la Revolución Mexicana. Esta nueva organizaciones nacionales de campesinos y trabajadores son la base que integran dos de los cuatro sectores en los cuales se divide el partido: los tercero y cuarto están formados por el popular y el del ejército.

Otro dato importante, respecto de la distribución de la tierra que se dio en diversas formas, la más importante lo fue el ejido, organización comunal campesina tradicional. Para recibirla, los campesinos tenían que estar organizados en comités ejidales, comités que se afiliaban a la liga campesina local, que a su vez pertenecía a las organizaciones estatal y nacional, y esta última, constituía el sector agrario del partido dirigente.

La institución presidencial mexicana concentra un poder extraordinario, gracias a las facultades de que la dotó el constituyente de 1917, el cuál toman en cuenta dos factores: evitar repetir el conflicto generado por la Constitución de 1857; en la que se otorgaba demasiado poder al Congreso y se maniataba al presidente, a la vez que se planteaba que para llevar un proceso radical de reformas sociales se requería de una institucionalidad fuerte que no se viera limitada por otros poderes para cumplir con el mandato señalado en la propia Constitución.

Para Javier Romero la presidencia es un producto histórico:

La consolidación del poder presidencial vivió dos circunstancias críticas durante el gobierno de Cárdenas – momentos fundadores del presidencialismo tal y como ha llegado nuestros días -. El primero fue la disputa entre el poder del caudillo Calles, quien contaba con el apoyo de una buena parte del aparato del PNR, y el presidente Cárdenas; el triunfo del segundo, con el apoyo de la fuerza obrera,



despersonalizó el poder, al tiempo que lo desplazó del partido de la Presidencia. El segundo momento popular, rinde la fuerza alcanzada por la candidatura disidente de Juan Andreu Almazán puso en duda la capacidad gubernamental para garantizar la permanencia del partido en el poder. La decisión de mantener el triunfo de Avila Camacho a toda costa definió el camino que seguiría la sucesión presidencial en el futuro.<sup>70</sup>

Uno de los ajustes institucionales más relevantes para la consolidación del presidencialismo fue la generalización de la no reelección a la casi totalidad de los cargos de elección.

La presidencia esta dotada tanto de facultades reales como de contenidos simbólicos, que la colocan en la cúspide del régimen mexicano, siendo una pieza clave de su estabilidad, su carácter de institucional, no personalizado, el cuál esta garantizado por el principio de no reelección.

En el criterio de Jorge Carpizo las causas del predominio del presidente en México, son las siguientes:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que esta integrado por las grandes centrale obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

---

<sup>70</sup> ESPINOZA Ricardo. Presidencialismo y Administración Pública. P 24

- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.<sup>71</sup>

Ese indiscutible predominio ha hecho que el presidencialismo sea un sinónimo del sistema autoritario y que, en medio de los cambios políticos que se han experimentado en los últimos años, se haya considerado que es indispensable hacerlo desaparecer para que la democracia pueda entonces, establecerse. Sin duda alguna es el factor con más poder dentro del sistema político mexicano, pero aunque no exista estudio sobre las limitaciones del mismo, algunas de ellas se han definido ya de la siguiente manera:

---

<sup>71</sup> CARPIZO. *Opcit.* P.25-26.

- a) A los grupos de presión, aunque es difícil poder precisar hasta donde sus presiones han sido efectivas. Sería interesante realizar un ensayo respecto a una serie de iniciativas presidenciales sobre proyectos de ley: examinar el original proyecto y las reformas que sufrió después del intercambio de opiniones con diversos grupos, un ejemplo podría ser las diversas fases de la reforma fiscal que se había propuesto realizar el presidente Echeverría. También sería interesante tener los datos sobre la salida de capitales de México ante el simple rumor de la imposición de ciertas mediadas.
- b) El Poder judicial Federal que conserva alguna independencia y que a través del amparo protege la violación de los derechos humanos en el país y que ha demostrado cierto índice de efectividad.
- c) Los sectores de inconformidad: como grupos de estudiantes y profesores de la Universidad Nacional autónoma de México que formaron parte del movimiento de 1968, que representó un enfrentamiento con el sistema, y cuya última expresión se manifestó por parte de ellos en la recepción que recibió el presidente Echeverría al inaugurar los cursos de la Universidad Nacional el 14 de marzo de 1975, en donde incluso recibió una pedrada, y
- d) La organización no controlada, como el nacimiento del “ sindicalismo independiente”, fuera de las centrales obreras adictas al PRI o al gobierno, y que en principio pugnan por un cambio en las reglas del juego de la organización y actividad sindicales.<sup>72</sup>

Algunas de las propuestas para limitar el presidencialismo consistían, en el hecho de desvincular al partido, hasta hace poco oficial (PRI) del jefe del ejecutivo y del propio congreso, pues no resultaba extraño que este último por conveniencia política se sometiera a las disposiciones presidenciales.

---

<sup>72</sup>CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. p. 334.

Estimular una competencia electoral en donde todos los partidos aumenten sus posibilidades de acceder a los medios de comunicación, así como una distribución equitativa de financiamiento. Situación que mejoro mucho al lograr eliminar al poder ejecutivo del Instituto Federal Electoral; de esta manera el presidencialismo pierde la posibilidad de regular o influir en los comicios y con ello los partidos asumen responsabilidades mayores. Hacer entre el ejecutivo y el congreso un sistema de colaboración institucional; sobre todo en lo que respecta en la integración del gabinete, toda vez que de él depende el buen funcionamiento del gobierno. Si el ejecutivo tiene libertad de remover y nombrar a éstos sin consultar al congreso, puede diseñar y aplicar sus políticas sin ninguna limitación. Propiciar un sistema que no impida reunir al ejecutivo su equipo de trabajo y que a su vez permita al legislativo intervenir en las remociones, introduce un medio de control institucional, que propiciaba el diálogo y la comunicación entre ambos poderes.

El cambio en México debe ser resultado de una obra de colaboración del ejecutivo y de los partidos dentro y fuera del congreso.

Lo que resta es esperar a que de resultados la transición política por la que pasa en estos momentos nuestro país, se ha roto con algunas de las causas que para Jorge Carpizo constituían el predominio del presidencialismo; el presidente ya no forma parte del partido predominante y mucho menos del partido que durante setenta años mantuvo el poder, el congreso es pluripartidista, lo que permitirá impulsar modificaciones sustanciales. Solo resta poner atención en las atribuciones legales y de ejercicio que ejecuta el presidente y que lo dotan de poder.

#### 4.2. Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Poder Ejecutivo, relación institucional.

Con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se establece una relación institucional con el Poder ejecutivo, generada principalmente por la forma en como fue creada y por la práctica de violación a derechos humanos que persistía en nuestro país; los derechos humanos han sido violados en México esencialmente por el régimen, situación que no es posible de negar.

Muestra de ello son los graves atropellos a los derechos humanos cometidos por la Policía Judicial Federal. Ha atentado contra personas que han delinquido así como contra personas que nada tenía que ver con hechos delictivos. Los agentes federales en repetidas ocasiones son acusados de la práctica sistemática de la tortura; pese a la preocupación del gobierno mexicano por crear instituciones de protección a los derechos humanos.

Con los métodos empleados por la policía judicial mexicana, sea federal o local, ambas se distinguen como violadores de las garantías que protegen a los individuos, así como los derechos que consagra la legislación internacional. Sin duda esta situación se agrava cuando encontramos peritajes oficiales en forma de machotes, la lograda confesión de personas inocentes o bien la entrega de dinero; sin dejar lugar a dudas la policía judicial federal es el reflejo mismo de la impunidad y de la violación reiterada de la violación a los derechos humanos.

Las omisiones de las autoridades para resolver e investigar los hechos delictivos, constituyen una permanente violación a los derechos humanos, tal es el caso del homicidio de Norma Corona:

La parsimonia y omisiones de las autoridades judiciales en la investigación del crimen de Norma Corona había provocado una profunda desconfianza en la

población; “La impunidad en que se encuentran los asesinos ha originado que en Sinaloa haya desconfianza hacia las autoridades judiciales y también a la CNDH sostuvo el rector de la Universidad Autónoma de Sinaloa, David Moreno Lizarraga. No es problema de tiempo sino de eficacia para presentar resultados satisfactorios que resuelvan el caso y presenten a los culpables materiales e intelectuales del asesinato”. Seis meses después, el 26 de septiembre, el rector tuvo que cambiar de actitud ante la presentación del excomandante regional Mario Alberto Treviño Peña, como presunto responsable intelectual del homicidio de Norma Corona. El hecho fue considerado sin precedentes, en virtud de que hasta esa fecha no se había consignado a ningún comandante regional por sus vínculos con violaciones graves a los derechos humanos. Sin embargo, se cuestiona este adelanto en la investigación del caso de Norma Corona en virtud de que aún no se averiguaba la posible responsabilidad del exprocurador Javier Coello Trejo y del exprocurador Enrique Alvarez del Castillo.<sup>73</sup>

La violación a los derechos humanos en las comunidades indígenas y organizaciones de campesinos y trabajadores agrícolas; tales como desalojos masivos, detención y tortura de sus líderes. En materia electoral y laboral la violación a los derechos humanos también es de importancia. Los homicidios de decenas de militantes de partidos opositores que no habían sido ni siquiera investigados. Con lo que se demuestra que en nuestro país la violación masiva a los derechos humanos existe.

Con este acontecimiento se demuestra que los gobiernos priistas han amenazado, secuestrado, torturado, desaparecido y asesinado a un número de mexicanos que tal vez jamás se conozca; han coartado las libertades de expresión, de asociación y de reunión, impidiendo a los ciudadanos ejercer sus derechos fundamentales.

---

<sup>73</sup> SIERRA. Jorge Luis. La CNDH y los derechos humanos: una visión no gubernamental. p.8.

Resulta difícil, hablar de derechos humanos en un país en donde no rige un Estado de derecho. Por una parte, porque el gobierno ha desdeñado siempre a los organismos nacionales de derecho humanos, negándose a la veracidad de otras agrupaciones dedicadas a la misma tarea.

Sin embargo y pese a ello, se crea mediante decreto emitido por el Presidente de la República, la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Luis Javier Garrido, al respecto, opina:

**La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; en el contexto actual de México de un régimen de partido de Estado que, tanto por su naturaleza como por sus necesidades políticas viola de manera sistemática los derechos humanos, no parece tratarse, por lo tanto más que de una nueva y poco afortunada búsqueda de la autoexoneración, tratando de arrojar la culpa de la situación a los responsables de instancias secundarias del poder.**

**Los miembros de esta Comisión, si quisieran un mínimo de congruencia, y no prestarse a una nueva operación publicitaria:**

- 1) Tendría que exigir, por consiguiente, un proceso de real y serio de transición hacia un estado de Derecho, por la vía del desmantelamiento del aparato jurídico y represivo del Estado unipartidista, como un paso imprescindible, para la defensa de los derechos humanos en México, o**
- 2) Simplemente presentar su renuncia.<sup>74</sup>**

---

<sup>74</sup>La Jornada, 9 VI 90. P.11.

En México, el gobierno no solo convalida esa violación continua de los derechos humanos sino que es el origen del problema. Estos acontecimientos propiciaron la desconfianza hacia la institución del Ombudsman mexicano, creada por quien fuera considerado como el principal violador de derechos humanos y como el principal detentador del poder, circunstancias que le restarían la autonomía necesaria a la institución para cumplir con su incesante tarea de vigilar la actuación de los diferentes órganos del Estado frente al respeto de los derechos humanos; siendo la autonomía una de las características esenciales de este tipo de instituciones, no resulto difícil creer en la vinculación entre el órgano de gobierno y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Además de que se creó como un órgano desconcertado dependiente de la Secretaría de Gobernación, situación que puso aun más en entre dicho la autonomía de la misma.

Si bien es cierto, la autora de cualquier iniciativa de cambio, sea esta para bien o para mal recae en exclusiva en la Presidencia de la República; lo que hace necesario que el poder legislativo ejerza las facultades que tiene previstas para con ello contribuir a un mayor equilibrio de poderes y evitar que surjan vínculos que desacrediten a las instituciones incluso antes de llevar a cabo sus tareas.

La inclusión de la Comisión Nacional a la Constitución en enero de 1992, trajo consigo una serie de críticas, al respecto Alvaro Cepeda Neri señala los siguientes diez puntos:

- I. Simplemente no funciona y que es, más que una utopía una quimera. Es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que por estas razones fue implantada como un órgano desconcertado del Poder Ejecutivo Federal.
- II. En nuestro sistema político la concentración del poder conduce totalmente al presidencialismo.



III. Como el presidencialismo mexicano ha llegado ha ser ese poder sin limites

IV. Tiene 97 facultades sin limite y se multiplican al infinito en leyes, decretos, reglamentos; ha sido un poder acum7ulativo, calificados como súbditos de un sistema autoritario, sustentado no en un partido único, sino en lo que los ideólogos llaman sistema de partido dominante.

V. El Presidencialismo no cayó del cielo fue creado fortalecido y apuntalado por los mexicanos de ayer y ahora.

VI. Hemos permitido que en él recaiga todo el peso de responsabilidad del poder y en consecuencia, distribuidor de la riqueza material, impartidor de justicia, legislador supremo y único; así como ejecutor de la administración pública federal; estatal y municipal.

VII. Sólo el presidencialismo puede corregir, atender peticiones, intervenir demandas sindicales, someter a caciques, privatizar empresas estatales, quitar y poner gobernadores. Esperamos el bienestar económico y el paraíso prometido de la democracia constitucional con liberalismo político.

VIII. Lo que no esta bajo el poder del presidencialismo A cumplido con creces con su función, pero se mantiene distante de proteger los derechos políticos, que en su calidad también de ciudadanos, demandan instancias y la necesidad de un ombudsman electoral.

IX. Anuncia que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedara inscrita en la Constitución pero seguirá siendo un órgano desconcertado dependiente del presidencialismo. Porque no una desvinculación para sus informes con autonomía, ante el Congreso General a través de una comisión de diputados y senadores para realizar sus tareas libre de toda sospecha de parcialidad a favor de un poder e independiente de los tres.

X. La alternativa es: con el presidencialismo o con la modernización política, es decir: ¿ CNDH o un autentico ombudsman?<sup>75</sup>

En la sesión del Congreso para discutir sobre esta reforma de adicionar el apartado B del artículo 102 de la Constitución; el Partido Popular Socialista durante su intervención hace mención a de la necesidad de que un órgano de este tipo tuviera suficiente autoridad, no sólo moral, sino también política, para lo que era necesario que la Cámara de Diputados y esencialmente el Congreso de la Unión, le otorgara el carácter de órgano autónomo, aunque sus recomendaciones siguieran siendo, meras recomendaciones, que fuera un órgano autónomo de los poderes de la Unión, aunque esté representado en su seno el Poder Legislativo.

Ya que en su opinión sólo un órgano con autoridad moral y política podría enfrentarse a una lucha entre dos poderes del estado mexicano.

Por su parte el Partido del Frente Carrerista de Reconstrucción Nacional argumento: que cuando se señala en al iniciativa al Congreso como responsable de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sé esta reconociendo correctamente al poder en el que la representación popular se ejerce de manera inmediata, por lo que si la comisión debía responder a la vigilancia de los derechos humanos, tenía que ser a un órgano estatal que no tiene acción ejecutiva exclusivamente, sino fundamentalmente legislativa. Califico como un acierto desvincular del Ejecutivo la Comisión Nacional, para que no fuese parte del mismo poder cuya ejecución es vigilada particularmente; además de que el contenido de la comisión será viable si y sólo se garantizaba su plena independencia y autonomía de poder público, puesto tendría sentido formular un organismo autónomo de vigilancia si este se subordina a las acciones del gobierno.

---

<sup>75</sup> La Jornada, 5-noviembre-1991.p. 5.

Dijo también; que parecería que se deja a la ley reglamentaria su especificación, pero que sin embargo, sería más conveniente incorporarla en el texto constitucional y garantizar con ello formalmente su autonomía e independencia desde la integración, las características de su organización y de la elección de sus miembros.

El Partido Acción Nacional señala que el ombudsman mexicano y sus semejantes en más de cuarenta países en los que existe cuentan con una condición definitiva, que consiste en sentido estricto, en no formar parte de ningún órgano del Estado, además de ser una institución que goza de plena y absoluta autonomía; hasta el nombramiento de su titular, la presentación de sus informes y la posibilidad de su destitución en caso de mal comportamiento, debe corresponder al Poder Legislativo.<sup>76</sup>

Lo antes expuesto corresponde tan sólo una parte de las opiniones de los diferentes partidos que conformaban durante ese período el Congreso de la Unión, sin embargo, resulta ineludible comprobar y constatar que efectivamente existe una relación entre el Poder Ejecutivo por un lado y la Comisión Nacional, por el otro; que continua impidiendo la realización imparcial y efectiva de la labor de la Comisión y por consiguiente la necesaria desvinculación de ambos mediante el texto constitucional.

Aún con las reformas, estas no incluyeron cambio alguno sobre la designación de los miembros de la Comisión por parte del Poder Legislativo, sólo incluían en la Carta Magna a la Comisión Nacional.

La Comisión Nacional surge en un marco de ilegalidad, por un acto discrecional del ejecutivo, pues olvido que un organismo así solo podría ser creado por una ley; durante, los siguientes quince meses actuó al margen del derecho.

---

<sup>76</sup> Cfr. Decreto que adiciona el artículo el 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La CNDH no es, desde luego independiente y como dependencia del Poder Federal que es fortalece al presidencialismo porque a través de ella se genera una mayor discrecionalidad del titular de la Presidencia de la República en la persecución de los delitos. La Comisión se fue definiendo así por un contrasentido surgió para conocer de quejas en contra de actos esencialmente de las dependencias del Estado pero se le entendió como un órgano desconcertado dependiente de la Secretaría de Gobernación y muy rápidamente creció como una pesada burocracia destinada sobre todo a exculpar al gobierno y permitirle nuevas campañas de autopublicidad en los Estados Unidos. Sus funciones se designan desde luego por el Ejecutivo, y no hay por lo tanto en ella imparcialidad ni independencia alguna.<sup>77</sup>

La relación institucional que existe entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el poder ejecutivo se da específicamente por el hecho de que éste último designa al presidente de la Comisión con lo que queda en entredicho la autonomía en cuanto a las funciones a realizar por la institución y que se pueden ver reflejadas en su eficacia, debido a que la autonomía es parte de la naturaleza de las instituciones dedicadas a la protección de los derechos humanos, además de restarle credibilidad a las recomendaciones que emite y que son pieza importante en la realización y búsqueda del respeto a los derechos humanos.

No es sino hasta el 8 de junio de 1999, que se rompe definitivamente con la relación institucional que guardaba el Ejecutivo con la Comisión Nacional en el sentido que éste designaba al titular de la institución y presentaba ante él un informe sobre las actividades que realizaba. Con las reformas se otorga carácter autónomo, tanto de gestión presupuestaria como de personalidad jurídica a la CNDH, cuyo titular será designado por la Cámara.

---

<sup>77</sup> La Jornada. 31-enero-1992.

El dictamen fue aprobado en lo general por 104 votos a favor, pero en lo particular con sólo 92, ya que el PRD votó en contra del artículo tercero transitorio, que le impide ampliar la facultad protectora de la Comisión en asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales.

El Decreto por el cual se reformo y adiciono el artículo 102 apartado B de la Constitución quedo como sigue:

#### TRANSITORIOS:

PRIMERO: Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Los actuales integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, continuarán en su encargo hasta concluir el período para el cual fueron designados, pudiendo, en su caso, ser propuestos y elegidos par el segundo periodo en los términos del o dispuesto por el quinto párrafo del apartado B del Artículo 102 que se reforma por este decreto.

TERCERO. En un plazo máximo de sesenta días, la Cámara de Senadores, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, deberá elegir al Presidente de la Comisan Nacional de Derechos Humanos, conforme al procedimiento dispuesto por el apartado B del Artículo 102 que se reforma por este Decreto. Para tal efecto, se observaran las siguientes reglas:

- A. La Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los Derechos Humanos.

- B. Con base en la auscultación antes señalada, la Comisión podrá proponer la ratificación de la actual Titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su caso, integrar una terna de candidatos.

CUARTO. En tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el presente decreto y la ley reglamentaria vigente hasta dicha expedición.

QUINTO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Además del carácter autónomo con que contara ahora la Comisión Nacional, su presidente será elegido por las terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores o en sus recesos, por la Comisión Permanente.

Otra de las obligaciones centrales del titular de la CNDH es el de presentar anualmente ante el Congreso de la Unión, un informe detallado de sus actividades, para lo cual deberá comparecer ante ambas Cámaras.

Estas reformas terminan con la falta de autonomía institucional de que carecía la CNDH por depender directamente en la decisión por parte del Ejecutivo de la persona que ocuparía la titularidad de la institución, así como en la determinación sobre cual debían ser sus funciones. Ahora podemos hablar de una verdadera autonomía, imparcialidad y veracidad, en la vigilancia y observancia de los derechos humanos, y muy probablemente en un autentico Ombudsman mexicano.

#### 4.3. El poder ejecutivo como posible violador de los Derechos Humanos y la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue fuertemente criticada, entre otras causas porque se consideraba que era el propio gobierno quien más violaciones a los derechos cometía. De los informes presentados por la propia Comisión se verificó dicha violación y se constató que entre otras autoridades, las que dependían del poder ejecutivo encabezaban las listas, de las instituciones mencionadas con mayor frecuencia por las quejas.

Las autoridades que presuntamente cometieron mayor número de violaciones a los derechos humanos durante mayo de 1992 a mayo de 1993 fueron, principalmente la Procuraduría General de la República y la Policía Judicial Federal. La calificación por parte de la Comisión a los actos cometidos por estas autoridades en casi todos los casos fue de violatoria, y como lo mencionamos en párrafos anteriores la violación más frecuentemente cometida fue la de tortura, aun cuando este hecho está prohibido por las leyes mexicanas es una práctica reiterada por las autoridades con el objeto de lograr tener un culpable ante los delitos que no son perseguidos adecuadamente o para obtener la declaración afirmativa sobre hechos que en la mayoría de los casos no son cometidos por las personas a los que se les imputa.

Pero lo que resulta sorprendente es que las mencionadas autoridades son parte del Poder Ejecutivo, quien figura hasta aquel momento como violador a los derechos humanos. En la mayoría de los casos en que la Comisión era competente para conocer sobre las quejas presentadas, estas fueron atendidas y concluidas gracias a la recomendación que emitió la Comisión; en algunos otros casos que correspondía a asuntos de jurisdicción de fondo la Comisión no pudo intervenir; otras se resolvieron en amigable composición y algunas otras continúan en investigación.

Además de la tortura se calificaron como violación a los derechos humanos, los siguientes:

Ejercicio indebido de Servicio Público, detención arbitraria, lesiones, presunto desaparecido, incomunicación, abuso de autoridad, homicidio, dilación en la procuración de justicia.<sup>78</sup>

Durante el período de mayo 1995 a mayo 1996, en el informe del ejercicio de la Comisión el número de autoridades presuntamente responsables de violación a derechos humanos fue de 278.

Las que fueron mencionadas con mayor frecuencia por los quejosos como presuntamente responsables violadores de derechos humanos fueron:

Instituto Mexicano del Seguro Social.	541
Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación	424
Procuraduría General de la República	396
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	198
Secretaría de Educación Pública	114
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	73
Secretaría de la Defensa Nacional	68
Secretaría de Salud	68
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	57
Dirección General de Justicia del Distrito Federal	48 <sup>79</sup>

<sup>78</sup> Cfr. Informe anual, CNDH. Mayo 1992-Mayo 1993.

<sup>79</sup> Cfr. Informe anual, CNDH. Mayo 1996-Mayo 1996.



La Comisión, durante este periodo tuvo conocimiento tan solo de 59 casos de tortura, en comparación con el periodo de 1992 a 1993; este caso de violación a los derechos humanos tuvo una disminución considerable, en cambio la de mayor frecuencia fue la negligencia medica con 486 casos, el ejercicio indebido del servicio público con 350 y la negativa al derecho de petición con 348 casos. Con estos resultados se demuestra el avance que se obtuvo con la creación de la Comisión y posteriormente con su inclusión a la Constitución, pese a la relación que guardaba con el ejecutivo y a la falta de autonomía con que contaba dicha institución.

Para el periodo de enero a noviembre de 1999, el ejercicio de la Comisión arrojó como resultado de su actividad el carácter de las autoridades presuntamente responsables, se encuentran:

1. Federal	1791
2. Estatal	183
3. Concurrencia federal y local	118
4. No ha sido posible definirlo	50

Por su parte las autoridades presuntamente responsables de violaciones a los derechos humanos fueron:

1. Procuraduría General de la República	839
2. IMSS	482
3. Dirección General de Prevención y Readaptación Social	308
4. Secretaría de Educación Pública	278
5. Secretaría de la Defensa Nacional	232
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	188
7. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	

	177
8. junta Federal de Conciliación y Arbitraje	174
9. Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación	107
10. Procuraduría Federal del Consumidor	104 <sup>80</sup>

El seguimiento de las recomendaciones enviadas durante este periodo fue: 6 aceptadas con pruebas de cumplimiento total; 91 aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial; 5 aceptadas en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento; en tramite de ser contestadas 333, lo que da un total de 135. De la calificación de estas recomendaciones la que ocupó el primer lugar fue la violación a los derechos de los reclusos con 28; negligencia médica 20 y las resoluciones sobre inconformidades 19; por su parte las recomendaciones por tortura continuaron disminuyendo con 2 de un total de 104 recomendaciones.

Por último en el periodo de noviembre de 1999 a noviembre del 2000, las autoridades que con mayor frecuencia se señalaron:

1. Procuraduría General de la República	231
2. IMSS	123
3. Secretaría de la Defensa Nacional	116
4. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje	64
5. Comisión Federal de Electricidad	60
6. Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación	58
7. Secretaría de Educación Pública	50
8. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sonora	43
9. Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los trabajadores	38 <sup>81</sup>

<sup>80</sup> Cfr. Informa anual. Enero – noviembre 1999.

<sup>81</sup> Cfr. Informe anual. 16 noviembre-15 de noviembre del 2000

Por otro lado los principales motivos de violación a los derechos humanos durante este periodo en primer lugar encontramos que corresponden al ejercicio indebido del cargo con 573; negativa al derecho de petición 330; dilación o negligencia administrativa en el proceso 228; detención arbitraria 227 y trato cruel o degradante 211. La tortura durante este periodo y ya no ocupa el primer lugar de las violaciones a los derechos humanos y en comparación con los otros periodos antes mencionados también logra disminuir, siendo que comenzó siendo una de las principales.

El resultado obtenido de este breve estudio acerca de las actividades realizadas por la Comisión y de las que tuvo conocimiento en su momento, puede percatar que el Poder Ejecutivo aparece como uno de los principales violadores de derechos humanos a través de los organismos que lo integran; más claramente se observa en la Sinopsis numérica del programa general de recomendaciones, en la que como primer instancia se observa la presencia de la Procuraduría General la República quien en el periodo 1990-1996 tiene 145 recomendaciones, de las cuales 108 se cumplieron totalmente, 33 parcialmente, 2 no aceptadas. Durante el periodo de 1999 tiene 169 recomendaciones enviadas, 146 totalmente cumplidas, 10 parcialmente y 2 no aceptadas; por ultimo en el periodo 1999-2000 cuenta con 171 recomendaciones enviadas, 159 totalmente cumplidas 1 parcialmente 2 no aceptadas.

Los datos numéricos muestran que las recomendaciones enviadas a esta dependencia aumentan, sin embargo el cumplimiento total de las mismas también, y las parcialmente cumplidas disminuyen. Situación que nos hace pensar que existe un balance bastante adecuado y por tanto una menor violación a los derechos humanos por parte de este organismo. Mencionar a este organismo en particular es en razón de que durante la creación y transición que ha sufrido la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha jugado un papel importante, pues se le atribuían muchas de los hechos violatorios a los derechos humanos suscitados en aquel momento y de los que se tenía mayor conocimiento, además de que su relación con el ejecutivo es especial ya que

es un organismo que debe procurar por la adecuada aplicación de la justicia y de las leyes, y era quien más arbitrariedades cometía, además de depender de aquel como en su momento la propia Comisión.

#### 4.4. Reflexiones finales sobre la eficacia del Ombudsman derivada de la designación del titular de esta institución.

Cumplir con el objetivo del presente trabajo represento una labor de investigación y estudio acerca de la figura del Ombudsman; desde la figura sueca hasta el establecimiento de su homologado en México, para entonces conocer más de cerca las características esenciales de la figura y que lo distinguen de algunas otras dedicadas a la vigilancia y respeto de los derechos humanos en nuestro país.

Los resultados arrojados por nuestra investigación nos lleva a determinar que este tipo de instituciones además de generar una cultura de respeto a los derechos humanos mediante la continua y oportuna promoción y divulgación de los mismos, requiere además de algunas características peculiares que la dotan de credibilidad e imparcialidad, permitiendo realizar de manera más eficaz la protección de los derechos humanos frente al poder público.

Cabe señalar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos al momento de su creación careció de autonomía -principal característica de la institución- y que le da plena libertad de actuación en relación con el sujeto a quien debe vigilar, es decir, que le permite observar las posibles violaciones de derechos humanos sin el temor fundado de emitir alguna recomendación en contra de quien en su momento lo ha elegido como titular de la institución. El nombramiento del titular de la Comisión Nacional estaba en manos del Presidente de la República quien lo elegía con aprobación del Senado, pero que sin embargo tenía el poder de una o de otra forma de decisión; situación justificada de alguna manera dentro de un sistema político en el

que la figura del presidente cuenta con un poder ilimitado ganado a lo largo de la historia de este país.

Dotar a la Comisión Nacional de autonomía no era más que permitir que el nombramiento quedara en manos de quien funge como representante de la ciudadanía a quien la institución garantizara de manera eficaz y crédula el respeto a sus derechos humanos y no continuara en manos de quien es considerado como un principal agente violador de derechos humanos. La reforma efectuada al artículo 102 apartado B de la Constitución, en junio de 1999 dotó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de plena autonomía de gestión y la consolidó en su actuación, en la firme tarea de hacer valer la legalidad y el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos ante las presuntas violaciones a los derechos humanos por actos de autoridad de los servidores públicos.

Las opiniones parlamentarias fueron diversas, algunas de ellas fueron:

El Diputado Jorge López Vergara (PAN) manifestó el voto de su grupo parlamentario a favor del dictamen; sin embargo, lamentó que la competencia del Ombudsman se limite a los derechos individuales y que no se hayan alcanzado los acuerdos necesarios para ampliar sus facultades a los ámbitos electoral y laboral.

Benito Mirón Lince, presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados dijo estar a favor del dictamen, porque representa un avance en el fortalecimiento de la defensa de las garantías individuales; sin embargo, consideró que la reforma es incompleta porque excluye a la Cámara de la designación del titular.

La diputada del PVEM ; Verónica Velasco Rodríguez, dijo que se dará un paso importante para garantizar a todos los mexicanos la integración de organismos

protectores de derechos humanos más independientes y comprometidos con las causas de la dignidad humana.

El diputado Alfonso José Sandoval (PRI) se pronunció a favor del dictamen, por considerar que la reforma robustecerá la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que constituye un compromiso de los diputados por considerar la estructura de ese organismo y eliminar los aspectos que pudieran ser de reserva a su libre capacidad de acción.<sup>82</sup>

Algunas ONG tacharon de insuficiente la reforma porque si bien se le dotaba de autonomía, patrimonio y sustento jurídico se mantiene al margen de acción al impedir que conozca sobre quejas relacionadas con violaciones a derechos laborales, electorales y sobre todo del Poder Judicial Federal en materia administrativa y de procedimiento. Además de que sus recomendaciones continuarían siendo de cumplimiento no obligatorio y porque aun cuando el nombramiento estará sujeto a la Cámara de Senadores no existe pluralidad.

Sin embargo, creen que las reformas son un primer paso para garantizar la independencia e imparcialidad de las instituciones involucradas para realizar su labor de defensa y promoción de los derechos humanos.

Esta reforma es una respuesta a la constante necesidad de contar con una Comisión independiente del Poder Ejecutivo y de su poder ilimitado, situación esta última que comenzó a tomar una directriz distinta con los comicios del 2 de julio del 2000 en donde el país entero fue testigo y participe de la necesidad de cambio político, de cambios que permitirán un rompimiento del sistema presidencial.

---

<sup>82</sup> LaJornada. 7 Junio 1999. P.44

Una de ellas es la muerte del sistema político que a lo largo de 71 años mantuvo el poder: el PRI; termina el corporativismo, el clientelismo del Estado, el aparato electoral y la relación subordinada de los poderes.

Queda atrás la hegemonía de un solo partido, queda atrás el presidencialismo autoritario, vertical y de poder ilimitado, y fue limitado por la ciudadanía quien ahora otorgó su voto a la oposición y conformo una Cámara de Diputados única con mayorías mínimas. Se estará lejos de alcanzar la democracia pero ante estos acontecimientos nos acercamos en el presente trabajo de investigación a nuestro objetivo: identificar y determinar si las limitaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en cuanto a su eficacia, derivaban de la naturaleza de su función o de la sumisión al poder ejecutivo.

Como hemos visto las limitaciones que tuvo para llevar a cabo su función no pueden deberse a la naturaleza de sus funciones porque precisamente su naturaleza es la de ser un organismo que requiere de autonomía para efectuar su gestión la cual debe ser lo más transparente posible ya que vigila a quien en muchas ocasiones y durante algún tiempo eligió su titular, el Poder Ejecutivo y quien constituye en un sistema presidencial como el nuestro un poder ilimitado que impedía que la Comisión actuara eficazmente. Sus actuaciones por tanto se limitaban a lo que es su momento a decidía el Ejecutivo, por contar con el apoyo del Congreso perteneciente al mismo partido en el poder. La eficacia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de lo único que depende es precisamente de autonomía, misma que le ha sido proporcionada con las reformas del artículo 102 apartado B de la Constitución que ahora deja en manos del senado el nombramiento de su titular y que lo desvincula de cualquier inclinación política y le permitirá en cambio un libre ejercicio en su actuación como protector de los derechos humanos.

## CONCLUSIONES

1. El principal antecedente del Ombudsman escandinavo denominado Canciller de Justicia, se establece en la ley suprema que a su vez se fundamenta en el equilibrio de poderes. Esta institución de origen sueco representa al pueblo a través del Parlamento y en consecuencia es independiente del gobierno en la realización de su actividad. La figura del Ombudsman Militar surge debido a la necesidad de mantener vigilado este ámbito social, que también sufrió arbitrariedades, sobre todo porque los que pertenecían al ejército se sentían menos protegidos que los civiles.
2. El Ombudsman es una institución encargada de la vigilancia de la administración pública y de la recepción de quejas sobre violación a los derechos humanos que tiene como características principales: independencia, autonomía, imparcialidad, accesibilidad, carácter no vinculatorio de sus resoluciones, autoridad moral y publicidad, su principal función es la observancia de las leyes por los servidores públicos, recibir e investigar las quejas y emitir en su caso las recomendaciones pertinentes. Debe publicar y promocionar la actividad que realiza, así como presentar un informe ante la autoridad que corresponda.
3. La adopción de la figura del Ombudsman en los diferentes países del mundo generó que cada país lo dotara de ciertas modalidades y características comunes, sin embargo, la relación que guardan con respecto al poder público es de total libertad, lo que les concede la posibilidad de garantizar el ejercicio de su función.



4. Las figuras que precedieron a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, son una muestra irrefutable de la preocupación por proteger los derechos fundamentales que consagra nuestra Constitución y sobre todo procurar el respeto de los mismos por las dependencias e instituciones de gobierno
  
5. La creación de la Comisión Nacional de Derechos tal y como se conoce actualmente se debió en gran parte a factores externos y no a una verdadera preocupación por el respeto a los derechos humanos, pues era del conocimiento del propio gobierno que la situación imperante al momento en el que se genera la Comisión era totalmente contraria e incluso era él el principal agente violatorio de los derechos humanos. Se crea en un marco de ilegalidad y de su existencia dependía que México fuera bien visto por los ojos del vecino de norte; además no se contaba con autonomía, propia de este tipo de instituciones ya que fue creado como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y por ende estaría influido por el poder ejecutivo, restándole credibilidad e imparcialidad suficiente para realizar su labor.
  
6. La inclusión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos al texto constitucional terminó con el marco de ilegalidad mediante el que se creó. A pesar de que se convalidaron sus propósitos de protección a los derechos humanos, no se dotó de la autonomía que necesitaba la institución para contar con una mayor credibilidad social e institucional. El poder público intervenía en la decisión de los funcionarios que conformaban el equipo de trabajo de la Comisión y sobre todo designaba al presidente de la misma; lo que hacía suponer que este actuaba bajo el yugo presidencial e impedía un verdadero control y vigilancia sobre los principales órganos presuntamente violadores de los derechos humanos y que en muchas ocasiones formaban parte precisamente del encargado de decidir la presidencia de la mencionada institución; como resultado encontramos una Comisión incapaz de actuar con imparcialidad, con objetividad y con autoridad moral suficiente para poder pensar que efectivamente

los derechos humanos son cabalmente vigilados y erradicadas las constantes violaciones a los derechos humanos cometidas por la administración pública del Estado.

7. El excesivo predominio de la figura presidencial en nuestro país dota al Presidente de la República con la capacidad para controlar todo el aparato de gobierno a su consideración, siempre con el fin de mantener la supremacía y ejecutar su poder. La intervención del ejecutivo con la Comisión, esta presente desde el acto mismo de su creación, como ya mencione, fue creada dentro de un marco de ilegalidad ya que este tipo de organismos se crean mediante una ley y no mediante decreto. A través de la historia siempre busca allegarse de los medios idóneos de control social, la Comisión Nacional podría ser uno de ellos.
  
8. La relación establecida entre el Poder Ejecutivo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos desde que surge es muy marcada. Esta relación se genera por la falta de autonomía de la Comisión Nacional, derivada de la capacidad del ejecutivo para designar al titular del organismo, situación que trae como consecuencia la falta de credibilidad que debiera de tener la Comisión; la naturaleza del Ombudsman es sin embargo la desvinculación del poder público para llegar a cumplir con sus funciones en forma imparcial, eficaz y con la suficiente fuerza moral para que se cumplan con las recomendaciones que emita y sobre todo para satisfacer las expectativas de la sociedad y generar confianza en que serán respetados los derechos humanos de los individuos frente a los órganos del Estado quien además de contar con los medios necesarios para cumplir con ese respeto es el principal responsable de su cumplimiento. La relación que guardaba el Ejecutivo con la Comisión culmina con la reciente reforma al apartado B del artículo 102 Constitucional en donde la designación del presidente de la Comisión ya no depende más del presidente de la República sino del Congreso de la Unión, así como la determinación de cuáles serán sus funciones. Con esta reforma se dota de autonomía al Ombudsman mexicano, característica

de la que careció durante diez años y que le impedían realizar sus actividades con plena eficacia y credibilidad.

9. El Poder Ejecutivo aparece en los informes de la Comisión como presuntamente violador de los derechos humanos, en sus informes se mencionan a varias Secretarías de Estado y organismos que dependen directamente de este. De su creación a la fecha son más las recomendaciones a las que les ha dado total cumplimiento; con ello se demuestra que no era tan erróneo pensar que siendo el Poder Ejecutivo el principal personaje que atentaba contra los derechos humanos, fuera él quien diera vida a un organismo encargado de la vigilancia, procuración y promoción de los derechos humanos, al que no dotaba de plena autonomía.
10. El nombramiento de los funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe realizarse por una institución que aun cuando forme parte del sistema de gobierno garantice una designación democrática y plural, alejada de cualquier inclinación política. Por tanto, la designación y nombramiento de los miembros de esta institución debe estar a cargo del Congreso de la Unión que al conformarse por diversos partidos políticos que representan los intereses sociales, busquen al mejor candidato para llevar las riendas de una institución que se encarga de la vigilancia de los derechos humanos.
11. El Ejecutivo debe estar desvinculado de la Comisión en cuanto a su designación garantizando con ello una mayor credibilidad en la institución y un mejor desempeño.

## BIBLIOGRAFÍA

1. AGUILAR, Cuevas Magdalena. El Defensor del Ciudadano. Edit. UNAM Y CNDH. México. 1991. 444 p.p.
2. / Regulación del Ombudsman en el Derecho Internacional Comparado. Edit. CNDH. México. 1993. 104 p.p.
3. ARMIENTA, Calderón Gonzalo. El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos. Edit. Porrúa. México. 1992. 311 p.p.
4. ARRIAGA, Ponciano. Proyecto para el Establecimiento de una Procuraduría de los Pobres en San Luis Potosí. Imprenta del Estado en Palacio de Ventura Carrillo. México. 1847. 64 p.p.
5. BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 7ª. ed. Edit. Porrúa. México 1989. 1058 p.p.
6. CARPIZO, Jorge. Algunas Reflexiones Sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1992. 368 p.p.
7. / Derechos Humanos y Ombudsman. 2ª. ed. Edit. Porrúa. México. 1998. 277 p.p.
8. / El Presidencialismo Mexicano. 12ª ed. Edit. Siglo XXI. México. 1994. 240 p.p.
9. / Estudios Constitucionales. 4ª ed. Edit. Porrúa. México. 1994. 607 p.p.

10. /."Que es la CNDH". 2ª ed. Edit. CNDH. México. 1991. 37 p.p.
11. CORDOVA, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. Edit. Era. México. 1973. 508 p.p.
12. ESPINOZA, Toledo Alejandro. Presidencialismo y Administración Pública. Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas. México. 1996. 345 p.p.
13. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Ombudsman. Diccionario Jurídico Mexicano. México. UNAM. 1984. V.I.
14. GARCIA, Cordoba, Fernando. La Tesis y el Trabajo de Tesis. 2ª ed. Edit. Spanta. México. 1998. 84 p.p.
15. GONZALEZ, Casanova, Pablo. La Democracia en México. 5ª ed. Edit. Era. México. 1972. 210 p.p.
16. GONZALEZ, Pérez, Luis Raúl. La Figura del Ombudsman. Edit. Instituto de investigaciones jurídicas. UNAM. México. 1995. 51 p.p.
17. LARA, Ponte, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. Edit. Porrúa. México. 1998. 232 p.p.
18. MADRAZO, Jorge. Derechos Humanos; el Nuevo Enfoque Mexicano. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. 273 p.p.
19. MADRAZO, Jorge. El Ombudsman Criollo. Edit. CNDH. México. 1996. 25 p.p.
20. QUINTANA, Roldan Carlos y SABIDO, Peniche, Norma. Derechos Humanos. Edit. Porrúa. México. 1998. 477 p.p.

21. ROCCATI, Mirelli. Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México. Edit. CODHEM. México. 1992. 220 p.p.
22. ROWAT, Donald. El Ombudsman: El Defensor del Ciudadano. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1973. 462 p.p.
23. SALOMON, Delgado, Luis. El Ombudsman. Edit. Univesidad de Guadalajara. México. 1992. 470 p.p.
24. SERRANO, Migallón, Fernando y HERNANDEZ, Rodriguez Rogelio. El Presidencialismo Mexicano: ¿Cuánto es Indispensable Limitarlo?. Edit. Colegio de México. México 1998. 208 p.p.
25. SIERRA, Jorge, Luis. La CNDH y los Derechos Humanos: una Visión desde la Perspectiva no Gubernamental. Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1991. 265 p.p.
26. SUAREZ, Gaona, Enrique. ¿Legitimación Revolucionaria del Poder en México? Edit. Siglo Veintiuno. México. 1987. 201 p.p.
27. UNAM. Concordancias y Comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Univesitarios. Edit. UNAM. México. 1992. 45 p.p.
28. VENEGAS, Alvarez, Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman. Edit. UNAM. México. 1988. 150 p.p.

## LEGISLACIÓN NACIONAL.

29. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
30. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
31. Reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
32. Legislación Universitaria.
33. Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

## OTRAS FUENTES.

34. Informe Anual. Mayo 1992-Mayo 1993. Edit. CNDH. México 1993. 3585 p.p.
35. Informe Anual. Mayo 1995-Mayo 1996. Edit. CNDH. México. 1996. 3283 p.p.
36. Informe Anual. 1 Enero al 15 de Noviembre de 1999. Edit. CNDH. México 2000. 668 p.p.
37. Informe Anual. Noviembre de 1999 al 15 de noviembre del 2000. Edit. CNDH. México. 2001. 253 p.p.
38. Decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Congreso de la Unión. México. 1991.

39. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 13 de septiembre de 1999.

40. Diario de debates. Cámara de Diputados. Diciembre 13, 1991. Año I. No. 20.

41. El Día, (Diario). Director. Enrique Ramírez y Ramírez. Año XXVIII. Número 13694. Domingo 2 de julio del 2000.

42. El Día (Diario). Director. Enrique Ramírez y Ramírez. Año XXXVIII. Número 13695. Lunes 3 de julio del 2000.

43. El Día (Diario). Director. Enrique Ramírez y Ramírez. Año XXXVIII. Número 13698. Jueves 6 de julio del 2000.

44. Excelsior, (Diario). Director General. Regino Díaz Redondo. Año LXXXIV – Tomo IV. Número 30, 287. Lunes 10 de julio del 2000.

45. La Crónica de hoy, (Diario). Director General. Pablo Hiriart. Año Cinco. Número 1459. Lunes 3 Julio del 2000.

46. La Jornada (Diario). Director General, Carlos Payan Verver. México. D.F, Año Seis. Número 2061. Sabado 9 de junio de 1990.

47. La Jornada (Diario). Director General, Carlos Payan Verver. México, D.F. Año Ocho. Número 2568. Lunes 4 de noviembre de 1991.

48. La Jornada (Diario). Director General. Carlos Payan Verver. México ,D.F. Año Ocho. Número 2569. Martes 5 de noviembre de 1991.



49. La Jornada (Diario). Director General Carlos Payan Vélver. México, D.F. Año Ocho. Número 2653. Viernes 31 de enero de 1992.
50. La Jornada (Diario). Director General. Carmen Lira Saade. México, D.F. Año Quince. Número 5295. Martes 1º de junio de 1999.
51. La Jornada (Diario). Director General. Carmen Lira Saade. México, D.F. Año Quince. Número 5296. Miércoles 2 de junio de 1999.
52. La Jornada (Diario). Director General. Carmen Lira Saade. México, D.F. Año Quince. Número 5298. Viernes 4 de junio de 1999.
53. La Jornada (Diario). Director General. Carmen Lira Saade. México, D.F. Año Quince. Número 5301. Lunes 7 de junio de 1999.
54. La Jornada (Diario). Director General. Carmen Lira Saade. México, D.F. Año Quince. Número 5303. Miércoles 9 de junio de 1999.
55. La Jornada (Diario). Director General. Carmen Lira Saade. México, D.F. Año Quince. Número 5388. Jueves 2 de septiembre de 1999.
56. *Batio Juris* – Revista Jurídica. Director General. Gonzalo Vilchis Prieto. Epoca I, ejemplar 3. Junio/ Julio 2000.