

00721
438

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

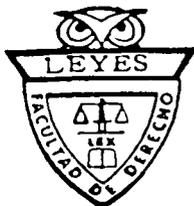


FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA

ANALISIS JURIDICO SOBRE LA DESIGNACION DEL
OMBUDSMAN A CARGO DEL SENADO DE LA REPUBLICA
Y SU REPERCUSION SOCIAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JAVIER JIMENEZ GOMEZ

ASESOR: DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN,



MEXICO, D. F.

2003

A



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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/74/02

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura en Derecho JIMENEZ GOMEZ JAVIER, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

“ANALISIS JURIDICO SOBRE LA DESIGNACION DEL OMBUDSMAN A CARGO DEL SENADO DE LA REPUBLICA Y SU REPERCUSION SOCIAL”, asignándose como asesor de la tesis al DR. CARLOS FRANCISCO QUINTANA ROLDAN.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, su asesor lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este y otro Dictamen, firmado por el Profesor Revisor DR. MARCO ANTONIO PEREZ DE LOS REYES, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESIÓN, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Le envió un cordial Saludo.

ATENTAMENTE,
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”
CD. Universitaria D.F., a 25 de noviembre de 2002.

MITRO. JORGE ISLAS LOPEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO

Se envió a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

ASUNTO: JAVIER JIMENEZ
6 de marzo
FECHA: 03/Febrero/2003
FIRMA: [Firma]

A Dios
Por que me dio la vida y permite
Que alcance esta meta tan anhelada

A mi Padre

Javier Jiménez Gómez

Por que con tus sabios consejos me enseñaste que el trabajo constante es la llave par el éxito, seguire tu ejemplo hoy y siempre. Te Amo

A mi Madre

Norma Gómez

Por que con tu Amor, cariño comprensión, paciencia, por tu tiempo y desvelos me llevaste por el difícil camino a la excelencia, ya que supiste sembrar en mi la semilla de la superación, y así escalar en peldaño más en mi existencia. Te Amo

A mis Hermanos

Norma Ruth, Monica Eréndira, Gabriela Montserrat, Silvina de la Luz y David de Jesús, por que su apoyo ha sido fundamental para poder llegar a este momento tan importante en mi vida

A mi Esposa

Rosa Elena

Por que gracias a tu confianza y dulzura hicieron posible este esperado momento, gracias por estar a mi lado.

A mis hijos

Carlos Antonio y Luz Andrea

Parte importante, fuerza y motivo de mi lucha y superación.

D

A mi Asesor

Carlos Quintana Roldán

Por su confianza y paciencia, mi más sincero y profundo agradecimiento, ya que su dirección fue vital para elaborar el presente trabajo.

Al Lic. Gustavo Rendón Huerta

Gran Amigo y por que es el ejemplo de la dignidad rectitud y superación

Al Lic. Andrés Arellano Medellín

Por que la amistad sincera es una de sus principales virtudes

4
I

A la Universidad Nacional Autónoma de
México y en particular a su Facultad de
Derecho
Por la formación profesional y por todo
aquello que recibí en sus aulas.



ANÁLISIS JURIDICO SOBRE LA DESIGNACIÓN DEL OMBUDSMAN A CARGO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y SU REPERCUSIÓN SOCIAL.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I.- ANTECEDENTES.

1.1-	Origen.	Pág. 1
1.2-	Antecedentes en Dinamarca, Gran Bretaña y Alemania	11
1.3-	Antecedentes en Canada y Estados Unidos.	19
1.4-	Concepto y características.	21
1.5-	Regulación del Ombudsman en cuanto a su objeto, estructura y actos jurídicos típicos	32
1.6-	El sistema de justicia administrativa en México y su necesidad	38

CAPITULO II.- ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL OMBUDSMAN EN MÉXICO.

2.1-	La constitución, Decreto por el que se crea la Comisión de Derechos Humanos	44
2.1.1-	Convenios y tratados internacionales	48
2.1.2-	El Ombudsman en México	52
2.2-	Su aplicación en diferentes ámbitos de carácter administrativo	53
2.2.1-	Defensoría de los Derechos Universitarios	55

CAPITULO III.- MARCO JURÍDICO DEL OMBUDSMAN

3.1-	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	57
3.1.1-	Artículo 102, Apartado "B"	63
3.1.2-	Artículo 73	68
3.2-	Ley de la Comisión nacional de Derechos Humanos	69
3.3-	Funciones	71
3.3.1-	Estructura.	71

CAPITULO IV.- IMPORTANCIA SOCIOLÓGICA

4.1-	Definición de Sociedad	78
4.2-	Concepto y características de los Derechos Humanos	79
4.3-	Principios básicos normativos de los Derechos Humanos	89
4.3.1-	Libertad	89
4.3.2-	Igualdad	90
4.4-	La justicia y bien común como valores sociales de los Derechos Humanos	91
4.5-	La convivencia Social	93

4.6- Importancia Social del Ombudsman	96
4.7- Las Recomendaciones como Control Social	105
CONCLUSIONES	107
BIBLIOGRAFÍA	112

CAPITULO I

ANTECEDENTES.

1.1.- Origen

Según el reconocimiento general de los especialistas, los orígenes tanto de la institución como de su denominación genérica, provienen del Derecho Constitucional sueco, ya que se considera que surgió en la Ley constitucional de 6 de junio de 1809 sobre la forma de Gobierno (Regeringsform), pero para un mejor conocimiento de esta figura, habremos de remontarnos a sus primeros antecedentes.

Según Legrand¹, el primer eslabón de sus antecedentes se encuentra en la figura de Gran Senechal, surgida en el siglo XVI, cuya misión fundamental era perfectamente delimitada en el Regeringsform (Constitución o Instrumento de Gobierno) desde tiempo inmemorial la Función del Senechal ha sido y es aún el vigilar, bajo la autoridad suprema del Rey, el buen funcionamiento y administración de la Justicia en el Reino.

El control del Senéchal sobre la administración de justicia no fue absoluto ni mucho menos, si no que por el contrario, su actividad se centraba en una labor de inspección o fiscalización del funcionamiento de aquélla, con el fin de informar al Rey sobre la marcha de los asuntos judiciales y de la justicia que en su nombre se impartía. La posibilidad de actuar directamente sobre el funcionario de justicia acusándole ante los tribunales, correspondía por el contrario desde 1683 al General Richz Schultz. Sin embargo, es hasta la llegada de Carlos XII, en 1713, cuando se supera la etapa de sólo control de la Judicatura para buscar una

¹ LEGRAND, citado por Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro: El control Parlamentario de la Administración (El Ombudsman). 2ª. Ed. Madrid, INAP, 1981, pág. 38.

fórmula extensiva también a la Administración del Reino. A esta intención responde el Decreto de 26 de octubre de 1713 por el que se instituye un Konungens Nongsta Ombudsmannem.

Cambios posteriores provocaron que en 1719 se denominarse Justitiekansler (Canciller de Justicia), y que estuviese dotado de amplias facultades de intervención sobre la administración real y de justicia. Desde ese momento y en función de su origen, el Justitiekansler (JK), viene a depender cada vez más estrechamente de la Corona, con excepción del período de aumento del poder de la Dieta en 1760, hasta el punto de que en la Constitución de Gustavo Adolfo de 1772 se le considera como órgano de la Corona nombrado por el Rey, situación que prevalece hasta la Constitución de 1809.

En esta primera etapa la característica más sobresaliente del Canciller de Justicia era, la que su labor de inspección pudiera conducir no sólo a una información rigurosa al Rey, sino también a una persecución de tipo penal sobre aquéllos funcionarios que se hiciesen acreedores a la misma. Fusionándose de tal forma, en un sólo organismo las funciones del Senéchal y del General Richz Schultz, con competencia fiscalizadora sobre la Administración Real y los Tribunales de Justicia.

Después de un período delicado (posterior a la desaparición de Carlos XII), en quien al Canciller de Justicia lo nombra el Rey pero debe entregar un informe de sus actividades de Riksdag (Parlamento), aquel termina por inclinarse hacia este último, ante quien realmente se sentirá responsable. La tensión termina en 1776 cuando el Parlamento decide que a partir de entonces el Rey ya no designará al Justitiekansler, sino que lo harán los estados y por un período de tiempo que comprende hasta la siguiente reunión de Cámara. Período que resulto totalmente incierto, habida cuenta del funcionamiento característico de los órganos

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

parlamentarios suecos, que no conocen, aún actualmente, una regularidad en sus reuniones.

En la práctica el Justitiekaensler (JK), constituía lo que Gil Robles llama Un Auténtico Brazo Fiscalizador Del Parlamento Sobre El Rey² en cuyo nombre se administra justicia, siendo aún en esta época los jueces meros funcionarios a las órdenes de aquel. Sin embargo, el intento por un JK independiente del Rey y designado por los Estados, no alcanza un periodo de vida prolongado. Gustavo III, en 1772, dicta una nueva constitución en virtud de la cual el Canciller de Justicia pasa de nuevo a depender del Rey como funcionario a sus ordenes.

Una comisión parlamentaria reunida en la primavera de 1809, cuando la nación se hallaba en guerra con Rusia y después de la revolución que derrocara a Gustavo IV, redacta una nueva Constitución en la que influyó la doctrina de la separación de poderes de Montesquieu e indicaba que los Derechos generales e individuales del pueblo debían estar protegidos por un guardián designado por el Parlamento, con la misión de vigilar la forma en que los jueces y otros funcionarios cumplían las leyes. La idea fundamental fue la de garantizar los Derechos civiles mediante la vigilancia de la actividad de la Administración por un representante del pueblo, independiente del Gobierno. Al Parlamento se le atribuyó la facultad legislativa, el Gobierno conservó el poder ejecutivo y a los tribunales se les dotó de independencia.

El Parlamento al aprobar en 1809 la Constitución, instaura como uno de los instrumentos de control del poder ejecutivo, el cargo del Justitieombudsman (JO), cuya función era según Ricardo Pellon³, la de vigilar la observancia de leyes y el reglamento en su calidad de delegado del Parlamento. Esta figura se instituyó

² GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro: El control Parlamentario de la Administración (El Ombudsman), 2ª ed., Madrid, INAP, 1981, pág. 39.

³ PELLON, Ricardo: Las Metamorfosis de Ombudsman, Documentación Administrativa, Madrid, Sept.-Oct. 1974, No. 161, pág. 23.

para equilibrar los poderes del Canciller de Justicia del Rey, cargo que había sido creado por Carlos XII, como persona de confianza que en su ausencia vigilara y se asegurara de la fidelidad de los servidores de la Corona. Este, en representación del Gobierno, supervisaba los órganos administrativos, y con la nueva figura, el Parlamento podía fiscalizar su actuación con independencia de los criterios y directrices del Gobierno. El cargo se creó contra los deseos de éste, por lo que supuso un triunfo de la comisión parlamentaria que propuso su instauración.

Parece evidente que el propósito fundamental en la creación de éste cargo fuera la que los tribunales y otras autoridades se vieran menos inclinadas a desconocer las leyes para servir a los deseos del Gobierno, siempre que estas actividades fueran vigiladas por un tribuno del pueblo independiente del mismo Gobierno. Lo que el Parlamento pretendía era un control que no dependiera del arbitrio del ejecutivo. A la luz de la sociedad de aquel tiempo, el proyecto era ambicioso y revolucionario, pues suponía la Institución de un órgano cuyo titular, con la autoridad que representa la confianza del Parlamento (y teóricamente la del pueblo), y en total independencia del Gobierno, tenía por cometido vigilar que los tribunales y departamentos administrativos respetaran los Derechos de los ciudadanos.

En opinión de Sten Rudholm,⁴ la nueva política introducida por la Constitución de 1809, se fundaba en la experiencia constitucional de épocas pasadas. Se estableció, como ya se mencionó anteriormente, una división de autoridad entre el Rey y los Estados (transformados posteriormente en Parlamento), a fin de evitar que una sola de las partes tuviese todo el poder, ya fuese por un monarca absoluto, como sucedió durante el siglo XVIII. El control de las oficinas y de los funcionarios sería ejercido por dos instituciones separadas: el JUSTITIEKANSLER a nombre del Rey y el Consejo, y el JUSTITIEOMBUDSMAN a nombre los Estados.

⁴ RUDIOLM, Sten: "El Canciller de Justicia" El Ombudsman, México, FCE, 1973, pág. 50.

Cuando la carga de trabajo de los Justitieombudsman comenzó a ser excesiva, el Parlamento aprobó la Institución de un nuevo cargo paralelo encargado exclusivamente de los asuntos militares, creándose en 1915 el Militieombudsman, cuyo modo de funcionamiento, facultades y métodos de fiscalización son sensiblemente análogos a los del Justitieombudsman.

Naturalmente; la actividad del Justitieombudsman (JO), relacionada con las quejas de los individuos, alcanzó proporciones mucho mayores que las alcanzadas por las otras dos instituciones fiscalizadoras. Pues como señala Rudholm⁵, *cuando un ciudadano considera que ha sido tratado injustamente por una oficina o funcionario público, generalmente encontrará mas natural recurrir al Justitieombudsman como representante del Parlamento y del propio votante. Por otra parte, si una oficina publica desea que se examine y verifique la corrección de una acción, personalmente recurre al Justitiekansler (JK) como consejero de la autoridad superior de la oficina. Por lo que es natural que las quejas de los individuos contra las oficinas publicas sean más frecuentes que las consultas de las propias oficinas que se refieran a sus acciones o a las de otras oficinas publicas.*

Como apunta Bexelius⁶, las facultades del Justitieombudsman, han permanecido en general sin cambio desde que fueron establecidas, son las de vigilar la forma en que los jueces, los funcionarios del Gobierno y otros servidores civiles observan las leyes, y las de acusar a quienes actúen ilegalmente u olviden sus deberes.

Desde luego, el Justitieombudsman es enteramente independiente del Gobierno formalmente y en realidad. Una característica notable de la Institución en la forma que le dio el Parlamento de 1809, es su Independencia no solamente del

⁵ RUDHOLM, Sten: supra nota 4, pág. 53.

⁶ BEXELIUS, Alfred: "El Ombudsman de Asuntos Civiles", El Ombudsman, México, FCE, 1973, Pag.58.

Gobierno, sino también del propio parlamento. Como lo expreso el primer titular de la oficina, el Justitieombudsman depende exclusivamente de la Ley. Decide por sí mismo los problemas que investigara y las acciones que seguirá. Esto significa que no recibe ningunas instrucciones respecto de los casos de que deba ocuparse. Tampoco habrá en el Parlamento alguien que trate de influirlo para que actúe en cierta dirección cuando se encuentre investigando un caso particular.

En toda la historia de la oficina no hay un sólo indicio en los informes anuales que apoya alguna sospecha de que se haya ejercido en alguna ocasión alguna influencia indebida sobre el Ombudsman⁷.

En general, y con excepción de los comandantes Militieombudsman (MO), la vigilancia del Justitiembudsman abarca a todos los funcionarios nacionales y municipales, sin embargo los miembros del Gobierno están exentos de ese control. Esta estipulación se relaciona con una disposición constitucional en el sentido de que solo son sus consejeros, por lo menos formalmente.

Lo que puede considerarse como una ventaja en su trabajo; pues si se viera obligado a intervenir contra el Gobierno podría verse fácilmente envuelto en una lucha de los partidos políticos. Además el Parlamento controla la forma en que los Ministros desempeñan sus funciones. El Parlamento puede ordenar también el enjuiciamiento de un Ministro ante un tribunal especial, en cuyo caso el JUSTITIEOMBUDSMAN actúa como fiscal.

FINLANDIA

⁷ BEXELUIS, Alfred; supra nota 6, pag. 59.

El primer país escandinavo que inscribiera al Ombudsman en su Derecho Positivo fue Finlandia, mismo que hasta 1809 estuvo unido a Suecia y ambos países formaban un Reino. En ese año Finlandia fue ocupada por Rusia y quedó convertida en un Gran Ducado, dependiente del Zar, hasta 1918, cuando el país logró la independencia.

A pesar de haber integrado el Imperio Ruso Zarista como Gran Ducado, su orden jurídico tanto público como privado, guardó profundas vinculaciones con el sueco, fruto de la dominación en los tiempos de Carlos XII y Gustavo III. Más aún, las características peculiares de la Administración sueca, se reproducen en la finlandesa. No obstante ser una República la incorporación del Ombudsman en el Derecho finlandés es la copia más fiel del modelo.

Puede decirse que, en principio, Finlandia no conoció un Ombudsman, un Justitieombudsman, hasta fechas relativamente recientes, concretamente en 1919, funcionando en el período anterior y también con posterioridad un Olkeuskansler o Justitiekansler (Canciller de Justicia), claramente inspirado en la Constitución sueca de 1772.

Pero la fuerza e importancia adquirida por el Canciller de Justicia finlandés en contraposición a la decadencia del sueco, se debió sin duda alguna al período de dominación rusa. Durante el mismo, el canciller de Justicia era designado por el Gobernador General, bajo la denominación de procurador o Prokurator, en clara identificación con la similar figura rusa

Durante este período será cuando el Canciller de Justicia finlandés se reafirme en su papel de auténtico defensor del ciudadano y cimiente su gran popularidad y plena aceptación lo que constituye un hecho decisivo en el momento en que el país alcanzará la independencia.

Ya en las instrucciones para el Procurador de 1912 se determinaba que tendría competencia para controlar los Tribunales, la Administración, la situación de los presos y detenidos, así como para asistir a las reuniones del Senado y obtener plena colaboración de todo tipo de funcionarios.⁸

Pero la actitud de los diversos procuradores del período de dominación rusa, entre cuyos poderes se incluía el de denunciar ante el propio zar las irregularidades del Gobierno administrador del Gran Ducado, no fue de colaboración, sino por el contrario, de continuo enfrentamiento, llegando en las últimas épocas a que directamente fuesen designados elementos rusos para ocupar este puesto.

Con la desaparición de la dominación rusa y pasado el período entre la aceptación de una fórmula monárquica o republicana para el país, éste se inclina por la última, confirmándose también la Constitución de 17 de julio de 1919, la institucionalización de un Justitieombudsman (cuyas actividades fueron reguladas por la Ley Reglamentaria de 10 de enero de 1920), que desempeñara sus funciones paralelamente y de forma independiente a las del popular Justitiekansler, que no sólo sobrevive, sino que adquiere gran fuerza en clara contradicción con el proceso que había sufrido su predecesor sueco.

Se ha dicho atinadamente, que el Ombudsman finés nació mal.⁹ Pues era electo por el Parlamento lo que le daba tinte político, pero además duraba sólo un año en sus funciones.

Esto crea reticencias en la presentación de las denuncias porque lógicamente su tramitación desbordaría la permanencia del titular. Por otra parte, no siendo una monarquía, las potestades de investigación del Ombudsman alcanzaban a los

⁸ GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro; supra nota 2, pág. 60.

⁹ PRAT, Julio A.: "El Ombudsman: sus orígenes, su prestigio actual y su recepción por los derechos de occidente". Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Montevideo, octubre noviembre 1985, T. II No 9, pág. 146.

Ministros (lo que no sucedía en Suecia por considerarles Consejeros Reales) y al Presidente de la República en el Contralor de sus actos. Posteriormente la duración del cargo se elevó a tres años (1933) y finalmente la duración quedó establecida en cuatro años (1957) que coincide con el período del órgano legislativo, y su contralor siempre se limitó a los actos reglados contrarios a una norma de Derecho. En principio, el Justitieombudsman lo designaba el Parlamento, ante el que debe responder y elevar sus informes. No depende en lo absoluto del Presidente de la República, el cual no puede darle órdenes, así como tampoco puede hacerlo el Parlamento, el cual no tiene otro medio de mostrar su inconformidad con el Ombudsman que el de no reelegirle.

Precisamente estos puntos de la designación y del ámbito de competencia o funciones a cumplir, resultaron muy conflictivos entre 1919 y 1933. La prepotencia y popularidad del Canciller de Justicia finés, el cual controla la Administración, Tribunales y, en general, a todos los funcionarios, así como el ejército, y que asiste a las reuniones del Consejo de Ministros y del Gabinete cuando lo desea, haciendo parecer la labor y campo de actuación del Justitieombudsman como mínimas.

En realidad las posibilidades del (JO) no eran ni mucho menos débiles, por cuanto formalmente se le reconocía desde su creación prácticamente la misma competencia fiscalizadora que el JK, con las solas limitaciones de no poder atacar al Presidente de la República y sus actos; o de no asistir a las reuniones del Consejo de Ministros o la de solo controlar las faltas de servicio de los funcionarios, al contrario del JK, que puede fiscalizar toda la actuación de estos.¹⁰

¹⁰ GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Alvaro; Supra nota 2, pág.61.

La causa mas grave de la atrofia, del JO residia, por lo tanto, en una evidente confusión de competencias con el JK que se resolvía por inercia histórica a favor de éste último en cuanto al número de quejas que recibía, y también en la casi continua provisionalidad en el ejercicio del cargo del JO, dado que, de acuerdo con las normas de 1919, era elegido sólo para el período de un año, mientras que el JK lo era de por vida.

El conflicto quedó encauzado a partir de la reforma de 1933, en la que se determinó que el período de vigencia del mandato del JO sería de tres años. Por último, se procedió a una delimitación de competencias entre el JO y el JK.

En lo referente a los poderes de que está dotado, el Ombudsman de Finlandia tiene acceso a las actas del Consejo de Ministros, con cuyos acuerdos puede mostrar radical incorfomidad y oposición en razón a la ilegalidad de los mismos, y además controla individualmente el actuar de los Ministros.

Además de las inspecciones periódicas, multas a funcionarios, el Informe Anual al Parlamento constituye, en el caso de Finlandia, un instrumento de primera magnitud.

La publicidad del mismo y su directa conexión con los medios de información social completan el cuadro de los medios de control preventivos de que está dotado.

El interés elaborado por el JO debe comprender un anexo en el que se presente al Parlamento una relación de acuerdos adoptados por el órgano legislativo, y que nunca fueron cumplidos o llevados a cabo por el Gobierno, y otra relación en el que conste los que si lo fueron. Ello sirve así de continuo

recordatorio al Gobierno sobre los diversos mandatos legislativos aún no cumplidos y al Parlamento en cuanto a información precisa al respecto.¹¹

En la actualidad, el Ombudsman realiza funciones de fiscalización de las autoridades administrativas y judiciales, incluyendo a las pertenecientes de las fuerzas armadas, ya sea de oficio o a instancia de los gobernados, en forma similar al modelo sueco, pues también puede consignar ante los tribunales penales a los infractores, o bien, que es la solución más frecuente, formula advertencias y recomendaciones a las autoridades respectivas, incluyendo lo anterior en su informe anual al Parlamento.

1.2.- ANTECEDENTES EN DINAMARCA

Con motivo de la reforma de 1953 a la Constitución de Dinamarca, se introdujo en su artículo 55 la figura del Comisionado Parlamentario, reglamentado en la Ley de 11 de septiembre de 1954, reformada en 1959 y 1961, en la cual se estableció el Ombudsmand Des Foketing, siguiendo en grandes líneas al modelo sueco y al precedente finlandés.¹²

La implantación en Dinamarca del Folketingests Ombudsman, fue un acontecimiento decisivo para el éxito futuro de la institución, y ello porque es de los primeros países, junto con Noruega, que después de los de su origen incorpora la Institución a su sistema jurídico.

En Dinamarca no existe la ya indicada separación entre Administración y Gobierno ni la independencia de autoridades y funcionarios de aquella en relación con los

¹¹ GIL ROBLES Y GIL DELGADO. Alvaro; supra nota 2, pág. 64.

¹² FIX ZAMUDIO, Héctor; "Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman". Memoria de el Colegio Nacional, México, Año 1979, T. IX, No. 2. Pág. 109.

Ministros. Todos le están subordinados y deben acatar sus decisiones. La estructura administrativa danesa es del modelo ministerial de corte napoleónico. Así venía a demostrarse la viabilidad del "transplante" a otro campo diferente de aquél en el cual había nacido, crecido y desarrollado.

De acuerdo con la citada Ley de 1954 y las directivas expedidas por el mismo Parlamento (Folketing) el 9 de febrero de 1962, que sustituyeron a las formuladas el 22 de marzo de 1956, el Ombudsman danés posee una competencia amplia de fiscalización de la legalidad de las actividades de las autoridades administrativas, incluyendo también a las militares, apartándose del modelo sueco, en cuanto a su facultad de conocer de los actos de los Ministros de Estado, con independencia de la responsabilidad política de los citados funcionarios ante el Parlamento, y además su competencia se extiende a la fiscalización de ciertas instituciones que no son propiamente estatales, pero que guarda estrechas relaciones con la administración, como ocurre con algunos de los actos de los miembros del clero, de los organismos descentralizados, e inclusive a partir de 1962, también de las autoridades de carácter local.

Un aspecto peculiar, respecto de la actuación del Ombudsman danés, consiste en que no puede conocer de las resoluciones de los organismos jurisdiccionales, contrariamente a lo que ocurre en Suecia y Finlandia, Pedersen¹³ señala que "la razón para excluir a los funcionarios judiciales de la fiscalización del Ombudsman danés, radica en que su intervención atentaría contra la independencia del poder judicial".

En idéntica forma que su arquetipo sueco, el Comisionado Parlamentario danés puede efectuar investigaciones, y en su caso, formular acusaciones ante los tribunales o ante el Parlamento en contra de los funcionarios que hubiesen cometido faltas o delitos, pero en la práctica su actividad esencial consiste en

¹³ PEDERSEN. M.I.; citado por FIX ZAMUDIO; supra nota 13, pág. 109.

realizar inspecciones y recibir las quejas o denuncias de los gobernados, con el objeto de examinar la actuación de las autoridades administrativas y militares, inclusive en el supuesto de facultades discrecionales, formulando recomendaciones o amonestaciones, que en términos generales son aceptados por los funcionarios respectivos.

NORUEGA

Ahora bien si la figura del Ombudsman, en el caso de Noruega, no presenta variantes que la hagan radicalmente distinta a las anteriormente señaladas, no deja de ser interesante estudiar como algunas de aquéllas, introducidas en el caso del Ombudsman noruego, fueron delineando las nuevas características con que los viejos sistemas parlamentarios de Europa han dotado a sus readaptaciones particulares de la Institución escandinava.¹⁴

Un aspecto digno de destacar es que Noruega ha sido el país que después de Suecia y Finlandia, primero, sintió la necesidad de estructurar una nueva vía en el control de los poderes excepcionales de la Administración contemporánea. A esa necesidad obedece el que se establecieran dos Comisionados Parlamentarios con diversa competencia, primero para asuntos militares de acuerdo con la Ley de 21 de abril de 1952 con modificaciones posteriores (Ombudsman For Forsuaret); diez años más tarde uno para asuntos administrativos civiles (Civil Ombudsman For Forvaltringer), de acuerdo con la Ley de 22 de marzo de 1968, y su Reglamento de 8 de junio del mismo año de 1968.

Pero el hecho de la existencia de un Ombudsman militar que diese un poco de seguridad al ciudadano "en filas"; y de un Ombudsman civil que asegurase que la

¹⁴ A este respecto existen algunas discrepancias sobre los tratadistas, pues mientras algunos consideran a Noruega como el tercer país en incorporar el Ombudsman a su régimen jurídico (Gil Robles: supra nota 2, p.67), otros opinan que tal privilegio corresponde a Dinamarca (Prat, J.A.: supra nota 10, pág 147)

Administración Pública no cometa injusticias contra el ciudadano, no colmó la imperiosa necesidad de instrumentalizar todos los medios posibles y más eficaces para una más amplia protección. Cerrando el ciclo de época más reciente (1973), la creación de un Torbrukerombudsman, u Ombudsman del consumidor.¹⁵

Aún cuando el Ombudsman For Forsuaret y el Civil Ombudsman For Forvatringen, se configuraron tomando como ejemplo las respectivas instituciones de Suecia y Finlandia, pueden considerarse los aspectos distintivos que a continuación se mencionan.

Además de los informes que cada uno de ellos debe enviar al órgano legislativo para su discusión (el de asuntos militares también debe remitirse al Ministerio de la Defensa), los casos especiales que les confie el mismo Parlamento deben figurar en una comunicación específica esta obligación supone, al contrario de los casos sueco y finlandés, alguna influencia sobre el funcionario respecto de los casos que deba someter a su contralor.

El Ombudsman en materia civil conoce de la actividad de las autoridades administrativas, con exclusión de los órganos jurisdiccionales, en lo cual se aproxima al funcionario danés, pero se separa de éste último en cuanto a su competencia para apreciar los actos discrecionales, limitada a las infracciones evidentes de la racionalidad administrativa.

El Ombudsman que vigila la actividad de las fuerzas armadas es el presidente de un Comité Central de siete miembros, que constituyen el órgano superior de los diversos comités representativos que se introdujeron desde 1912, pero que fueron perfeccionados en 1948 y 1950, en cada una de las unidades militares, de manera que tanto el citado Ombudsman como sus auxiliares pueden actuar de oficio, a

¹⁵ GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Alvaro: supra nota 2, p.67 y sigs.

instancia de los miembros individuales de las fuerzas armadas, pero también a solicitud de los referidos comités representativos. *En Dinamarca y en Noruega, el signo característico es justamente el preventivo y ello es con frecuencia porque estos dos países carecen de una justicia administrativa especial que controle la legalidad de los actos administrativos.*¹⁶

GRAN BRETAÑA

Debido a que el sistema constitucional británico, implica la preeminencia del Parlamento sobre las otras dos ramas del poder, y la ausencia de un documento constitucional unitario que señala con precisión las relaciones entre los mismos órganos y limite las facultades del cuerpo legislativo; la introducción del OMBUDSMAN asumió aspectos peculiares en relación con el modelo escandinavo.

La introducción del Ombudsman en Gran Bretaña, se debió a la Ley denominada Parliamentary Commissioner For Administration Act, que entró en vigor el primero de abril de 1967 para Inglaterra, Gales y Escocia.

Dicho Comisionado Parlamentario posee rasgos especiales, en virtud de que su designación compete al Gabinete. Se hace por carta patente de la reina con el sello del Lord Cancellor (refrendo ministerial), y sus potestades resultan muy disminuidas respecto de los modelos antes presentados.

Su designación se hace por un plazo indeterminado, es decir, hasta que cumple 65 años, que es la edad de retiro, por lo que no está sujeto a la duración del mandato parlamentario, pues su situación jurídica y económica es similar a la de

¹⁶ PRAT, Julio A.: supra nota 10, pág. 148.

un Magistrado de la Corte Superior (High Court), de manera que sólo puede ser destituido previo juicio ante las dos Cámaras del Parlamento.

También se distingue de las similares figuras escandinavas en cuanto que no puede actuar oficiosamente, ni tampoco recibir directamente las reclamaciones de los gobernados afectados por las actividades de las autoridades administrativas, ya que los afectados en sus intereses jurídicos, deben presentar la queja ante uno de los miembros de la Cámara de los Comunes, quien transmite dicha queja al Comisionado, cuando aquél estime que la queja merece ser estudiada.

Por otra parte, el Comisionado Parlamentario británico posee facultades discrecionales para determinar si la reclamación fue interpuesta oportunamente, si el reclamante posee interés jurídico para dirigirse al miembro de los comunes que le ha transmitido, y si existe recurso paralelo de carácter judicial o administrativo, a través del cual se puede remediar la situación.

La Ley que dio origen al mencionado Comisionado, enumera las materias en las cuales puede intervenir el citado funcionario y aquéllas en las que queda excluida su competencia, esto último especialmente en asuntos políticos o tratándose de facultades discrecionales de las autoridades administrativas.¹⁷

En virtud de que los problemas de la salud también fueron excluidos de la competencia del Comisionado británico en la Ley de 1967, se hizo evidente la necesidad de crear una institución similar para la investigación de los errores o faltas en los servicios médicos, todo ello a través de las leyes National Health Services, Scotland, Act, expedida en 1972, y National Health Services Act de

¹⁷ FIX ZAMÚDIO, Héctor; supra nota 13, pág. 116.

1973, encomendándose tal función al mismo Comisionado Parlamentario establecido en 1967.

La revolución del Ombudsman británico concluyó con el establecimiento de Comisionados Locales para la Administración de acuerdo con el ordenamiento denominado Local Government Act, de 1974, cuyas atribuciones serían similares a las del Comisionado británico para la Administración.

ALEMANIA

El Ombudsman escandinavo ha influido decisivamente para la creación de instituciones semejantes, si bien con aspectos distintivos, en el Derecho europeo continental, y entre los más significativos se encuentra, sin duda alguna el Comisionado Parlamentario para las Fuerzas Armadas en la República Federal de Alemania.

A la fecha se han introducido en la República Federal de Alemania dos Comisionados Parlamentarios, el primero desde 1956, exclusivamente para la fiscalización de las fuerzas armadas federales, y más recientemente, en 1974, se estableció un Comisionado Parlamentario dependiente de la legislatura de la Entidad Federativa de Renania Palatinado, con la función de la tutela de los ciudadanos habitantes de la propia Entidad.

La incorporación del Ombudsman militar alemán federal obedece a razones diversas que las que llevaron a Suecia a crearlo. Se trató de retornar a viejas prácticas de las fuerzas armadas en el momento en que se reorganizaban éstas en la Bundeswehr.¹⁸ Es creado por la reforma de 19 de marzo de 1956 al artículo

¹⁸ Prat, Julio A.: supra nota 10. Pág. 148.

45 bis de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, bajo el nombre de *Wenrbeauftragtes Des Bundestages* (Comisionado Parlamentario de la Defensa); que se rigió por la Ley Reglamentaria Federal del 26 de junio de 1957.

Algunas notas características del Ombudsman, consisten entre otras, en que el Comisionado alemán federal, además de su función de vigilancia de las autoridades militares para la protección de los Derechos fundamentales de los miembros de las fuerzas armadas, está facultado para colaborar con la Cámara Federal (Bundestag) en el ejercicio del control parlamentario.

En cuanto a la fiscalización de las fuerzas armadas, el Comisionado alemán federal, puede realizar inspecciones, recibir quejas del personal militar y formular recomendaciones a los funcionarios (en evidente concordancia con sus similares sueco y finlandés). Posee autonomía respecto de la Cámara Federal, que lo elige por un plazo de cinco años desbordando el período legislativo que es de cuatro, por mayoría absoluta de sus miembros, y la que lo puede destituir o reelegir por la misma mayoría, pero en cambio no está facultada para darle instrucciones específicas. Es obligación del Comisionado presentar un informe anual, mismo que es sometido al dictamen del Comité de la Defensa de la propia Cámara.

El Comisionado Parlamentario de Legislatura de la Provincia de Renania Palatinado (*Burgerbeauftragte De Landestages Reinland-Pfalz*), fue establecido por la Ley de 3 de mayo de 1974 de esa Entidad Federativa, tomando como modelo al Ombudsman escandinavo y también en alguna medida al Comisionado Federal para las Fuerzas Armadas al que nos hemos referido.

Este comisionado local tiene como función esencial proteger los Derechos de los gobernadores frente a las autoridades administrativas sujetas al Control Parlamentario, y para realizar esas atribuciones, recibe las quejas y reclamaciones

que los propios gobernadores envían al Parlamento Local, aunque también puede actuar de oficio. Está facultado para investigar y dirigir recomendaciones a las autoridades respectivas para corregir las afectaciones indebidas a los Derechos de los administrados, debiendo presentar un informe anual de sus actividades a la Legislatura.

1.3.- ANTECEDENTES EN CANADA Y ESTADOS UNIDOS

Siendo Canadá un país de carácter Federal, en el cual las provincias poseen facultades legislativas autónomas de gran importancia, la cuestión se ha presentado tanto en el ámbito nacional como en el de las entidades Federativas, y en esta dirección se presenta un fenómeno similar al de su vecino del Sur, es decir, los Estados Unidos, ya que el Ombudsman no ha podido introducirse en la esfera nacional, pero en cambio sí en varias entidades Federativas.

Aun cuando se presentaron diversos proyectos ante el Parlamento federal canadiense, el primero en 1960 y otros dos en 1970¹⁹ estos no han prosperado. Sin embargo, debe mencionarse que se han establecido dos funcionarios para ejercer fiscalización sobre aspectos específicos, como el Commissioner Of Official Languages, cuyo objeto es investigar las quejas sobre el incumplimiento de las disposiciones relativas a idiomas oficiales (inglés y francés), en las oficinas de servicios públicos; y el Correctional Investigator, que recibe las reclamaciones de los detenidos contra las autoridades penitenciarias federales.

En 1967 se inicia la implantación del Ombudsman en las Provincias Canadienses; los ordenamientos De Alberta y New Brunswick fueron los primeros en introducir la institución en ese año de 1967; los siguió Quebec al crear en 1968 al Pretectuer

¹⁹ GIL, ROBLES Y GIL DELGADO, ALVARO; El Control Parlamentario de la Administración, supra nota 2, pág. 124

Du Citoyen; en 1969 Nova Scotia y Manitoba; Ontario en 1975, y finalmente en julio del mismo año se designó a un Ombudsman En New Foundland, de acuerdo con la Ley aprobada desde 1970; sumando con ello siete Provincias de las diez que integran Canadá.

En general, los Ombudsman de las Provincias Federales canadienses, son designados por el Gobernador a propuesta de la Legislatura local, de la cual depende, pero conservando cierta autonomía; están facultados para recibir directamente de los gobernados reclamaciones, las cuales deben investigar, y en su caso formular propuestas o recomendaciones desprovistas de obligatoriedad; e igualmente, presentan un informe anual al correspondiente órgano legislativo.

ESTADOS UNIDOS

Por lo que se refiere a los Estados Unidos, la situación es aún más compleja que en el caso canadiense, habida cuenta de su estructura Federal y de ser los creadores del Gobierno presidencialista, de modo que la Institución introdujo tintes diversos en las entidades que lo adoptaron.

Al igual que en Canadá, no obstante haberse presentado proyectos legislativos proponiendo la implantación de un Ombudsman en el ámbito Federal, entre el Congreso de los Estados Unidos, tales proyectos no tuvieron éxito. Pero en cambio, algunas entidades Federativas introdujeron instituciones semejantes, inclusive con la denominación de Ombudsman.

Dentro del marco de los Estados Federales, fue Hawaii, en 1967, el primero en implantar el cargo de acuerdo con el modelo escandinavo, seguido de Nebraska en 1969; Iowa en 1972; New Jersey en 1974 y Alaska en 1975, ya que en todos ellos el funcionario es designado por la Legislatura local, de la cual dependen, con

facultades de recibir sin intermediación alguna, reclamaciones de los gobernados contra los actos de las autoridades administrativas; con la facultad de investigar y formular propuestas o recomendaciones sin fuerza imperativa; con la obligación de remitir un informe anual al órgano legislativo de la entidad respectiva.

En diversas entidades de los Estados Unidos han proliferado funcionarios con el nombre de Ombudsman, o bien de oficinas de quejas o de protección de los ciudadanos, pero que se alejan sensiblemente del arquetipo escandinavo, ya que son designados por el Gobernador respectivo y están vinculados a la Administración, e inclusive en algunos Estados, es el Vicegobernador quien asume esta función de vigilancia sobre las autoridades administrativas, de manera que en estos casos no puede hablarse de un auténtico Comisionado Parlamentario.²⁰

1.4.- CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL OMBUDSMAN

Siendo el término Ombudsman, un producto eminentemente social, surgido a la luz de un momento histórico y una serie de necesidades específicas; muy natural es el hecho de que la connotación que adquiere esta figura, varíe en función de las diversas legislaciones que ha adoptado la institución, habida cuenta de las también muy diversas sociedades, culturas, sistemas jurídicos y necesidades a las que la implantación del Ombudsman ha tratado de dar solución.

Lo anterior no implica que la expresión Ombudsman sea de imposible definición ni mucho menos, sino que su concepto puede resultar tan variado como pretensiones de justicia administrativa ²¹ existen.

²⁰ FIX ZAMÚDIO, Héctor; "Reflexiones Comparativas sobre el "Ombudsman". supra nota 13, pág.133.

²¹El crecimiento de la Administración Pública y la Justicia Administrativa". Derechos del Pueblo Mexicano, México, LIII Legislatura, Sección Doctrina Constitucional Tomo I, pág 528.

El Dr. Jorge Carpizo nos da su propia definición del OMBUDSMAN diciendo: "El Ombudsman es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias"²²

No obstante que se trata de una Institución aún no regulada por el Derecho Positivo Mexicano, es muy importante referirnos al concepto de la misma, no solo por la trascendencia que ha logrado alcanzar en la segunda mitad de este siglo en muy diversos países, sino también por la cada vez más clara posibilidad de que esta figura sea introducida formalmente en nuestro sistema jurídico.

Dado su origen sueco y la connotación que tiene para sus creadores, el término Ombudsman no puede emplearse en forma genérica por las diversas legislaciones que han escogido la institución, por lo que son variadas las denominaciones con que esta figura se conoce; así como ejemplo tenemos las de defensor del pueblo, procurador de los Derechos Humanos, defensor de los ciudadanos, abogacía del pueblo, Comisionado Parlamentario, proveedor de justicia, mediador, Comisionado del Congreso, etcétera.

No obstante la diversidad de formas y denominaciones que ofrece el Derecho comparado, la palabra Ombudsman ha adquirido carta de naturaleza en textos legislativos y, sobre todo, en la literatura jurídica. Etimológicamente, y en su expresión gramatical sueca, designa a una persona que actúa por cuenta de otra y sin tener un interés personal propio en el asunto en que interviene,²³ la expresión OMBUD equivale a representante, mandatario, delegado procurador, etcétera.

²² CARPIZO Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, 2ª. Edición, México, 1998, Ed. Porrúa y UNAM.

²³ PELLON Ricardo: "Las metamorfosis del Ombudsman", supra nota 3, pág 19.

El empleo múltiple de este vocablo, en su lengua original, hace que se aplique lo mismo a un representante permanente para celebrar una serie de contratos que a una clase de síndico designado por el juez en una quiebra o a quien actúa en nombre de los intereses de un grupo. Pero esta palabra (Ombudsman) representa también una institución, y es como tal que se ha internacionalizado.

Si bien es cierto que no son numerosas las aportaciones hechas al respecto por los especialistas, si existen algunas definiciones elaboradas por diversos criterios y alcances; desarrolladas algunas de ellas en atención a una o varias de las notas características de la institución, por lo que en general resultan incompletas; así, hay quien la define como *una institución a la que los particulares pueden dirigirse para obtener reparación cuando se consideren indebidamente tratados, en cualquier aspecto, por la impersonalidad de una burocracia anónima.*²⁴

Con mayores pretensiones el Ombudsman, ha sido definido también, como "Aquel órgano cuya misión consiste en defender la legalidad y los Derechos de los particulares frente a las transgresiones de la Administración Pública, investigando y poniendo de relieve sus errores, negligencias o dolo."²⁵

El maestro Fix Zamudio describe al Ombudsman así : "En términos muy amplios puede describirse como el Organismo autónomo, cuyo titular es designado por el legislativo, por el ejecutivo, o por ambos, con la función esencial de fiscalizar la actividad administrativa; recibir, recibir las reclamaciones de los administrados; gestionar la pronta resolución de las cuestiones planteadas y de nos ser posible, investigar dichas impugnaciones, para que si se considera que han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los propios reclamantes, formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con objeto de lograr la reparación de esas violaciones; presentar informes públicos

²⁴ NILSSON, PER-ERIK; "El Ombudsman, Defensor del Pueblo o qué?" La defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia; México, IIJ, 1986, p.9.

²⁵ PELLON, Ricardo; "La Metamorfosis del Ombudsman", supra nota 24, pág 19.

especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos."²⁶

Sin embargo, estos intentos no alcanzan a dar una idea fiel de la Institución-Ombudsman; la que en el capítulo precedente, sin llegar a agotar su esencia, hemos descrito como un funcionario gubernamental independiente que recibe querellas de parte de ciudadanos afectados por acciones u omisiones de las oficinas de Gobierno y funcionarios públicos; investiga, y de resultar justificada la queja presentada, emite alguna resolución para subsanar la razón que la motivó.

Una idea más ahora en el ámbito latinoamericano, es la expuesta en 1981 por el Doctor Raúl Arrieta, en el marco del Primer Coloquio Sobre el Proyecto Ombudsman para América Latina, quien lo define como *una Institución que protege los Derechos Constitucionales de los individuos frente a la proliferación de la Administración y al creciente aumento de sus poderes. La protección la realiza, fundamentalmente, forzando a los funcionarios públicos a abrirle, y a través de el a todo el público, los antecedentes así como los expedientes y procedimientos en toda actuación administrativa, que de otra manera quedarían en el secreto.*²⁷

No obstante ser dignos de encomio los esfuerzos antes presentados, aún no llegan a cubrir la esencia de la institución en donde se regula, cuál es su fin primordial, cuáles sus atributos y cuáles los efectos de su implantación. Y en éste sentido encontramos dos auténticas conceptualizaciones; primero, la proporcionada por la International Bar Association (IBA): *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 las*

²⁶ FIX ZAMUDIO, Héctor, Artículo Periodístico, El Excelsior, 29 de diciembre de 1989. Sección A, 2ª. Columna, p.1

²⁷ ARRIETA, Raúl: "El Ombudsman en el Derecho Comparado" Revista de la Facultad de Derecho, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, Año Lectivo 1981-1982, No 32 pág. 37.

*quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios o empleados de la Administración Pública o bien que actúen por noción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes.*²⁸

Por último, presentaremos en este apartado una concepción desarrollada en el ámbito nacional por el ilustre investigador universitario Héctor Fix Zamudio, quien con una visión más amplia describe al Ombudsman como *uno o varios funcionarios designados por el Órgano Parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico, 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 injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de esta investigación puede proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime 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.*²⁹

CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIÓN

Una vez establecido el concepto de Ombudsman, podemos distinguir las notas que caracterizan a esta singular institución; Sonia Venegas³⁰ señala como características propias del Ombudsman las siguientes:

a) Independencia

²⁸ Citada por Venegas Alvarez . Sonia; Origen y Devenir del Ombudsman, México, IJ- UNAM, 1988, pág.41.

²⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, México IJ-UNAM, Porrúa, 1985, Vol. 6. pág. 307

³⁰ VENEGAS ALVAREZ, Sonia; Origen y Devenir del Ombudsman, México, IJ-UNAM, 1988 pág 41.

- b) Autonomía
- a) Accesibilidad
- b) Carácter no vinculatorio de sus resoluciones
- c) Autoridad Moral
- d) Publicidad

Según señala un destacado canciller de Justicia sueco,³¹ el Ombudsman es enteramente independiente del Gobierno, formalmente y en realidad, una característica notable de la oficina en la forma que le dio el parlamento de 1809, es su independencia no solamente del Gobierno, sino también del propio Parlamento, pues el Justitieombudsman sólo depende de la Ley, decide por sí mismo los problemas que investigará y las acciones que seguirá.

Tenemos entonces que independencia significa que el Ombudsman decide por sí mismo los problemas que investigará, las acciones que practicará y las resoluciones que emitirá.

Autonomía de organización. Los ordenamientos jurídicos suelen dotar a los Ombudsman de amplias facultades discrecionales para organizar su oficina internamente, con el fin de que ésta funcione eficientemente. En el caso británico, por ejemplo, dispone que *el Comisionado podrá nombrar los funcionarios que considere pertinentes con la aprobación de la Tesorería en cuanto a su número y las condiciones de su servicio.*³²

Nos referiremos, ahora, al primero de los aspectos señalados, comenzando por los sistemas de acceso al Ombudsman. Actualmente se manejan únicamente dos sistemas: el directo y el indirecto.

³¹ RUDHOLM, Stem: "El Canciller de Justicia", supra nota 4, p.59.

³² Ley del Comisionado Parlamentario de 1967, secc.3, La Ley Británica; Rowat, Donald; El Ombudsman, México, FCE, 1973, p.419.

El acceso indirecto consiste en que la queja del agraviado debe ser transmitida al Ombudsman por un intermediario. En ese sistema, el quejoso no tiene contacto inmediato con el titular de la institución o con sus asistentes. Este sistema es empleado en Francia y Gran Bretaña.

El comisionado Parlamentario Británico, en los términos de su propia Ley, sólo podrá recibir las quejas que le turne la Cámara de los Comunes, quien por tradición es el órgano legislativo facultado para la tutela de los Derechos Humanos; por lo que los particulares sólo podrán presentar sus quejas ante esta Cámara.³³

Por su parte, el Ombudsman francés (Mediateur), no recibe directamente las reclamaciones de los afectados, sino que las mismas deben ser presentadas a un diputado o a un senador, con la petición de que las transmitan al Mediateur, y dichos representantes sólo lo hacen si consideran que es de la competencia y se requiere de la intervención de dicho funcionario.³⁴

Este sistema, constituye una evidente barrera de acceso a la institución, pues impide que se reciba el número adecuado de quejas. Hecho que sin ser justificable no deja de ser comprensible, si se considera el alto nivel poblacional de estas naciones; comparado con el nivel existente en los países escandinavos.

Indudablemente, mejor que el anterior, es el sistema de acceso directo al Ombudsman, en donde no se hace necesario filtrar las quejas a través de un miembro parlamentario, y en donde si se cumple el principio imperativo de justicia administrativa en que el individuo debe ser parte de sus propios asuntos. *Un área importante en el cual el Ombudsman debe superar a otras autoridades, es el de*

³³ Ley del Comisionado Parlamentario de 1967, secc.6, supra nota 33, pág.126.

³⁴ FIX ZAMÚDIO, Héctor: "Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman ". supra nota 13, pág. 126

*hacerse fácilmente accesible a cualquier interesado, a fin de que pueda solicitar sus servicios.*³⁵

Por su parte, Jorge Madrazo Cuellar señala que las características del Ombudsman son:

- 1.- Su independencia de los poderes públicos y de cualquier otra instancia de la sociedad civil.
- 2.-- Su autonomía, que le permite organizarse internamente como mejor lo estime conveniente.
- 3.- Su designación mediante rigurosos mecanismos previstos en la Ley.
- 4.- La agilidad y rapidez en los procedimientos que atiende y en la solución de las controversias planteadas.
- 5.- Su naturaleza eminentemente técnica jurídica, ausente de tendencias políticas o partidistas.
- 6.- Una serie de requisitos que garanticen la autoridad moral de sus titulares, así como su honorabilidad y su capacidad.
- 7.- El carácter no vinculatorio o coactivo de sus resoluciones, las que se consideran tan solo como recomendaciones.
- 8.- La obligatoriedad de rendir a diversas instancias una serie de informes periódicos y de dar publicidad a estos para conocimiento de la opinión pública.³⁶

Por último, cabe destacar que no obstante las bondades de la institución, existen algunos factores que obstaculizan al acceso del Ombudsman. Entre ellos se encuentran, el requisito legal (establecido en algunos países), consistente en agotar previamente otros recursos antes de acudir al Ombudsman, requisito que pudiera resultar innecesario, ya que las actuaciones del Ombudsman generalmente no tienen efectos suspensivos, ni sus resoluciones el carácter de imperativas; además de que un procedimiento ante la Institución puede simplificar el trabajo que implica el acudir a otras vías administrativa de justicia. Otro

³⁵ NEBENSZHAL, citado por Venegas Alvarez; Origen y devenir del Ombudsman, supra nota 30. Pág. 43.

³⁶ MADRAZO CUELLAR, Jorge. Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.50

obstáculo consiste en la limitación del ámbito de competencia del Ombudsman en razón del territorio, de la materia o, del sujeto; y obviamente, el acceso indirecto al Ombudsman al que antes nos referimos.

Por lo que hace al segundo aspecto que mencionamos, relativo a la accesibilidad, es decir, la accesibilidad del Ombudsman a la información, a estos se les ha dotado expresamente de amplios poderes para solicitar todo tipo de información, a fin de facilitar su labor, verbigracia la facultad de exigir al Secretario General del Parlamento la presentación de cualquier información y documentos relativos a las decisiones y acuerdos parlamentarios.³⁷

Generalmente las autoridades colaboran espontáneamente con el Ombudsman, dada su amplia autoridad para pedir información y la presentación de documentos y registro de todos los funcionarios y servidores públicos. Sin embargo, si necesitan información de quienes no están dispuestos a darla voluntariamente, puede ordenar que los tribunales exijan esa información. Esta disposición se contempla en países como Noruega, Dinamarca y Suecia.³⁸

El suministro de la información al Ombudsman por parte de las autoridades y subalternos, queda condicionada en algunos casos, por la obligación de guardar secreto. La legislación noruega prevé que *a menos que se reduzca otra cosa del ejercicio de su cargo, el Ombudsman tiene obligaciones de guardar secreto profesional respecto a la información que recibe, respecto a situaciones o derechos que no son públicamente conocidos. La información sobre secretos de industria o comercio no se debe hacer pública bajo ninguna circunstancia. El secreto profesional perdura también después de la terminación del cargo.*

³⁷ Ley del Ombudsman Finés, Artículo 36; Gil Robles y Gil Delgado; supra nota 32, pág. 333.

³⁸ OS. Audvar; "Los Ombudsman de Noruega", El Ombudsman, México, FCE, 1973, pág. 151.

Finalmente, dentro de esta característica, es de mencionarse la forma en que un Ombudsman especializado tiene acceso a la información, particularmente el caso del Ombudsman Militar de la República Federal de Alemania, quien para el cumplimiento de sus funciones goza del más amplio Derecho a la información; entre sus facultades se encuentran; la de pedir al Ministro Federal de Defensa, y a cualquier miembro de las fuerzas armadas, cualquier información y que le permita inspeccionar los expedientes, a menos que a ello se opongan poderosas razones de secreto. Sólo el Ministerio Federal de Defensa o su representante permanente puede rehusar la inspección de expedientes. También puede visitar en cualquier momento, sin previo aviso, a cualquier tropa, estado mayor, u oficina administrativa de las fuerzas armadas. También tiene facultades para pedir al Ministro de Defensa informes resumidos sobre el ejercicio del poder disciplinario en las fuerzas armadas, y a los Ministros de Justicia Federal y Estatales, puede pedir informes estadísticos sobre la administración de la justicia penal militar. Además puede asistir a las audiencias judiciales en asuntos penales o de cualquier otra índole que se relacione con sus funciones. Por último las autoridades federales y estatales tienen la obligación de auxiliarle en la realización de sus investigaciones.³⁹

Las resoluciones del Ombudsman. Una vez que ha concluido su investigación, el Ombudsman emite una resolución; ésta puede adoptar la forma de una sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión, pero, la nota distintiva de todas ellas es la carencia de potestad coercitiva directa, es decir, que dichas decisiones no son vinculatorias, obligatorias ni coactivas para los destinatarios, y por lo tanto, no pueden modificar, ni mucho menos revocar, una actuación proveniente de los funcionarios o empleados de la Administración Pública.

³⁹ LOHSE, Egon: "El Ombudsman Militar de Alemania Occidental". El Ombudsman, supra nota 39, pág 174 y sigs.

A pesar de la carencia de efectos vinculatorios de sus resoluciones, el Ombudsman no se encuentra desprovisto de medios jurídicos para imponerlas de manera indirecta, cuando el destinatario no quiere aceptarlas; así por ejemplo, en varios países de ésta Institución disfruta de facultades para acusar penalmente a un funcionario, en caso de existir indicios delictivos (Artículo 14 de la Instrucción para los Ombudsman del Parlamento Sueco); así mismo, está en aptitud de interponer el juicio de amparo, o para denunciar ante las autoridades administrativas jerárquicamente superiores, cuando algún funcionario público ha cometido una infracción disciplinaria.

Del análisis de diversos ordenamientos que reglamentan la actividad del Ombudsman se concluye que las resoluciones finales de las investigaciones que realizan por denuncias que se presenten en torno a las violaciones investigadas. Cuando son afirmativos se emite la recomendación que corresponda; y cuando son negativos por no encontrar fundadas las violaciones investigadas, el Ombudsman emite una resolución de no responsabilidad de la autoridad, en la que se exima al funcionario o institución investigada de la supuesta violación que se le hubiere reclamado.⁴⁰

A continuación explicaremos brevemente diferentes formas que adoptan las resoluciones del Ombudsman.

a) Opiniones y Críticas. La opinión es un medio empleado por el Ombudsman para ejercer influencia sobre la autoridad respectiva. Es común encontrar el término "opinión" dentro de los ordenamientos reguladores de la Institución en el capítulo relativo a las facultades de ésta; por ejemplo la Ley de Noruega preceptúa en su artículo 10, que el Ombudsman tiene derecho a opinar sobre los asuntos que se incluyen en su campo de trabajo.

⁴⁰ QUINTANA ROLDAN, Carlos F y otros. Derechos Humanos. Editorial Porrúa. 2ª Ed. México. 2001. Pp. 133 y 134.

b) Recomendaciones. El vocablo recomendación se emplea, frecuentemente, para calificar las resoluciones emitidas por los Ombudsmen. Algunas legislaciones emplean indistintamente los términos opinión y recomendación. Además cuando la resolución del Ombudsman consiste en una sugerencia la intitula recomendación.

En cuanto a la reglamentación nacional, el capítulo 2° del Título III de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, señala que concluida la investigación el Visitador General que corresponda formular (sic), en su caso, un proyecto de recomendación, o un acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los Derechos Humanos de los reclamantes o haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o hubiesen dejados sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados en un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes. En el proyecto deben señalarse las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, de proceder, las bases necesarias para la reparación de los daños ocasionados.⁴¹

Si las recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea, en decisiones jurisdiccionales, y en esta forma estos Ombudsmen dejarían de ser tales, para transformarse en tribunales⁴²

1.5 REGULACIÓN DEL OMBUDSMAN EN CUANTO A SU OBJETO, ESTRUCTURA Y ACTOS JURÍDICOS TÍPICOS

⁴¹ ROLDAN QUINTANA, Carlos F. Op. Cit. P. 134.

⁴² CARPIZO Jorge. Op. Cit. P. 89

Uno de los problemas que presenta esta figura del Ombudsman es el de la naturaleza Federal o unitaria del Estado que se considere. El Derecho Comparado da ejemplos de regulaciones formalmente constitucionales, pero también de otras constituidas por leyes especiales y leyes ordinarias.

A este respecto tiene que influir la importancia que se adjudique a la institución; la cual desde un cierto punto de vista, parece consistir en uno de los frenos entre Poderes, lo que le conferiría nivel constitucional.

Para resolver el problema, debe tenerse en cuenta que existen dos formas típicas de Ombudsman: el designado por el Poder Legislativo, configuración clásica y el designado por el Poder Ejecutivo.⁴³

La designación crea una posibilidad de dependencia, más no una necesidad; por lo que, si bien los designados por el Poder Ejecutivo pueden considerarse parte de él, no ocurre lo mismo con los Ombudsmen que son designados por el Poder legislativo.

Entre las facultades del Congreso de la Unión se hallan dos que resultan habilitantes en la Constitución de 1917, la fracción XXIX-II del artículo 73, refiere la expedición de leyes que instituyan tribunales dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración y los particulares; y la fracción XI, del mismo artículo, dispone la competencia en la creación o supresión de empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

La Institución puede ser consagrada por texto legal, ya por norma genérica habilitante, ya por analogía, sin que exista "Reserva Constitucional", expresa o

⁴³. FIX ZAMUDIO, Héctor: "Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman", Memoria de el Colegio Nacional, México, Año 1979, TG. IX, No. 2, pág. 137.

tácita. Y ello corresponde en cualquiera de las dos modalidades orgánicas que presenta el derecho comparado; a) El Ombudsman Puro o Verdadero, emanación del poder Legislativo; y b) El Ombudsman Impuro, procedente del Poder Ejecutivo e integrante del mismo.⁴⁴

En cuanto a su Objeto:

Como el objeto del proceso, el objeto de la actividad del Ombudsman puede distinguirse en objeto existencial, objeto esencial, objeto gnoseológico y objeto económico. Según que consideremos el hecho de la vida a transformar (objeto existencial), la estructura ideal que ese hecho corporiza (objeto esencial), la incógnita que cada dato existencial de hecho o de Derecho constituye para el Ombudsman (objeto gnoseológico) o los bienes implicados en el cambio (objeto económico).

El objeto existencial es la realidad que el Ombudsman somete a su acción transformadora; el cual en una visión de conjunto, puede describirse como la irregularidad jurídica de la acción estatal.

El control del Ombudsman al respecto, convierte en sujetos pasivos de su accionar a todos los órganos estatales y a los sujetos privados, toda vez que la violación afecte a una norma de Derecho Privado en materia de interés público. Como sujetos beneficiarios de su actividad supervisora o de control debe incluirse a todos los seres Humanos en el confin estatal de que se trate.

El objeto económico esta integrado por bienes que han sufrido, pretendida o asumidamente, un perjuicio; entendiéndose por perjuicio la diferencia entre la virtualidad y la realización de un cambio debido. En la terminología legal y

⁴⁴ BARRIOS DE ANGELIS. Dante: "Estudio Genético- Funcional del Ombudsman", Revista Uruguaya de Derecho Procesal. Montevideo, 1980, No. 3, Pág. 211.

doctrinal utilizada, se suele aludir a este objeto como perjuicio, o violación de Derechos subjetivos e intereses legítimos.

El objeto gnoseológico es la consideración del objeto existencial como problema. En cuanto los distintos elementos del primero constituyen una incógnita; o mejor dicho, en tanto que los juicios relativos a tales elementos sean problemáticos. Verbigracia, si los hechos constitutivos de la irregularidad existieron en la realidad, si existe una norma violada, si no hubo suficiente justificación para que el órgano administrativa actuara en tal o cual forma, etcétera.

Es evidente la distinta naturaleza de cada uno de estos dos objetos. El primero se integra con seres Humanos hechos, cosas; el segundo con juicios sobre tales seres, hechos cosas.

ESTRUCTURA DEL SUJETO

Se considera al sujeto Ombudsman como un ente integrado, desde el punto de vista normativo, por un conjunto de elementos que adoptan una cierta relación entre ellos, una determinada configuración, una estructura, que se enlaza con nuevas relaciones y configuraciones, toda vez que el OMBUDSMAN esta implantado frente a los órganos de la Administración estatal especialmente, el Poder Legislativo y puede servir como mediador, entre tales órganos y los particulares.

El sujeto se muestra así bajo una primera articulación estructural, común a todos los órganos públicos y a las personas jurídicas: se compone de agentes y de órganos. Y cada uno de estos dos factores presenta caracteres bien definidos. Entre ellos, sus respectivas capacidades y legitimaciones.

Las capacidades del agente y del órgano, de goce y ejercicio, tienen importancia común, porque la incapacidad del agente anula o impide la actuación del órgano

Por lo que respecta a la capacidad de postulación, trascendente en el campo procesal, aquí, con área predominantemente administrativa, se le sustituye por el conjunto de posibilidades y requisitos exigidos al agente, que suelen denominarse capacidad funcional. Consiste en el conjunto de condiciones morales, de capacidad o idoneidad técnica (jurídica o de otra índole), de experiencia, de independencia, denominadas por algunos autores como Auctoritas de los Ombudsmen.⁴⁵

Por lo que respecta a las capacidades del órgano, las de goce y ejercicio son conferidas por el acto de creación orgánica; su estatuto dispone en lugar de la capacidad de postulación, la atribución de una competencia.

La legitimación del agente (causal, funcional y sustancial), parecen absorbidas por las del órgano y fundidas con ellas. Pero aunque esa sea la realidad de la generalidad de las situaciones, puede distinguirse en la legitimación funcional que corresponde al órgano, la parte del agente y la del órgano mismo. Por lo cual, si consideramos la capacidad funcional de una persona física, y la legitimación causal del órgano y las conectamos mediante la designación de aquella persona para desempeñar el cargo de Ombudsman, tendremos cerrado el ciclo. La persona física habrá agregado a su capacidad funcional la legitimación funcional para actuar por el órgano legitimado causalmente.

LA SITUACIÓN JURÍDICA TÍPICA

Todo sujeto desenvuelve su actuación, en el área del Derecho en virtud de las situaciones jurídicas, en cuanto varíen sobre una actividad definida y de interés

⁴⁵ VENEGAS ÁLVAREZ: Origen y Devenir del Ombudsman, supra nota 30, p. 49.

público con relativa permanencia, configuran un estatuto; es decir, la combinación de situaciones de un mismo titular, en vista de un fin público permanente.

En principio, la situación jurídica no puede ser otra que un poder- deber, según surge de la continua referencia, en el objeto, del interés público. Este tipo de situación simple poder (aptitud para vincular la conducta ajena), la situación simple deber (necesidad de actuar en beneficio de la comunidad), y de la situación simple sujeción (necesidad de no interferir en el cumplimiento de las situaciones pasivas o de los aspectos pasivos o límites de las situaciones activas).⁴⁶

LOS ACTOS JURÍDICOS TÍPICOS

La masa de actos del Ombudsman puede dividirse en los que corresponden a la Administración interna (nombramiento, delegaciones, destituciones de funcionarios), y las que lo ponen en relación con el objeto y con los órganos controlados por aquél. Entre estos últimos, se destacan las inspecciones las investigaciones y la presentación de informes.

Muy sucintamente, la inspección es una manifestación en la que comprueba no sólo un estado de hecho sino, y principalmente, un estado de Derecho regular o irregular. Difiere de la investigación en los presupuestos y en la eficacia. Procede de una denuncia o de una verificación de rutina respecto del accionar de una Administración. La finalidad de dichos presupuestos no es otra que detectar la existencia de una hipotética irregularidad, o de comprobar primariamente la verdad de una denuncia.

La decisión de una investigación requiere como presupuesto una denuncia o la asunción directa del Ombudsman respecto de la posibilidad o la probabilidad de una irregularidad. Su eficacia es la de una decisión administrativa especial;

⁴⁶ BARRIOS DE ANGELIS: "Estudio Genético-Funcional del Ombudsman" supra nota 44, pág. 214

formalmente no vinculante para la Administración observada; en la realidad jurídica, vinculante, por razones de tradición que van más allá de la consecuencia puramente normativa.

1.6.- EL SISTEMA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO Y SU NECESIDAD

Debemos entender nuestra justicia administrativa como un conjunto de instituciones muy complejas que se han establecido en los últimos años, al lado de los tradicionales tribunales administrativos (que constituyen sólo uno de sus aspectos), con el objeto de tutelar los Derechos y los intereses legítimos de los administrados, que se encuentran cada vez más restringidos, debido al crecimiento no pocas veces desorbitado de las actividades administrativas; evolución que debe considerarse inevitable debido a la antes mencionada intensa intervención de la Administración en la esfera social, económica y cultural de los administrados, como una consecuencia del desarrollo del llamado Estado Social de Derecho, al cual nos aproximamos en la evolución de nuestro ordenamiento Constitucional; debiendo recordarse, además que éste fue el primero en elevar a rango fundamental los Derechos sociales de los trabajadores y de los campesinos, en la Constitución de 1917.

Esta variedad de instrumentos tutelares de los Derechos e intereses legítimos de los administrados ha sido necesaria para reforzar la función insustituible y fundamental de los tribunales administrativos, ya que de otra forma la jurisdicción administrativa corre el riesgo de volverse ineficaz, por el recargo considerable que significa el crecimiento acelerado de las controversias administrativas, y los costos también cada vez más elevados que implica su funcionamiento. En esta dirección podemos señalar en vía de ejemplo la expedición de leyes de procedimiento administrativo, en las cuales se regulan de manera uniforme los medios jurídicos

de defensa de los particulares (recursos administrativos), y se establecen instrumentos para lograr la orientación y la participación de los afectados, en la misma actividad administrativa.⁴⁷

En algunos ordenamientos de países altamente desarrollados y por tanto con una administración muy poderosa, se han introducido recientemente varios medios de carácter técnico para evitar el avasallamiento de la esfera jurídica de los administrados, y en esta dirección se encuentra la figura central de nuestra investigación, el Ombudsman, es decir el organismo dependiente del cuerpo legislativo, del ejecutivo o de ambos, que recibe las reclamaciones de los particulares contra la actividad cotidiana de la Administración las investiga, sugiere soluciones, produce informes, propone mejoras generales, y que por su eficacia se ha transformado, con diversos nombres y modalidades, en una institución prácticamente universal. A su lado se han creado otras comisiones que conocen de las inconformidades de los propios administrados en relación con la información que deben proporcionar las autoridades, así como para evitar abusos y extralimitaciones en la utilización de la informática por parte de los organismos públicos.

En el ordenamiento mexicano todavía no se ha planteado satisfactoriamente la necesidad, cada vez más urgente, de estudiar alguno de estos instrumentos protectores, ya que por una parte no se han expedido leyes de procedimientos administrativos, no en la esfera Federal o en las Entidades Federativas, lo que implica la ausencia de una verdadera obligación de información y orientación de las autoridades hacia los administrados, los cuales, por una parte, se encuentran desconcertados ante una verdadera anarquía en la regulación de los recursos administrativos. Si bien no se han establecido dichas leyes de procedimientos

⁴⁷ FIX ZAMUDIO, Héctor; Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, México, el Colegio Nacional, 1983, pág. 21.

administrativos, si han surgido recientemente otros instrumentos que de alguna forma responden, dadas sus modalidades, a nuestra tradición jurídica.

Por lo que se refiere a la jurisdicción administrativa en sentido estricto, se observa en nuestro ordenamiento, tanto Federal como en las entidades federativas, una evolución paulatina pero firme hacia el desarrollo de tribunales especializados, la que se inició (modificando la tradición judicialista de encomendar la resolución de las controversias administrativas a tribunales ordinarios) al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936. Se observa el fortalecimiento de esta jurisdicción especializada, si tomamos en cuenta que, por una parte, la Ley Orgánica de dicho Tribunal que entró en vigor en abril de 1967 le otorgó plena autonomía para dictar sus fallos (ya que anteriormente era de jurisdicción delegada), y se constitucionalizó en la reforma al artículo 104, fracción I, de la Carta Federal, que entró en vigor en octubre de 1968, la posibilidad de establecer tribunales de lo contencioso-administrativo, en el ámbito nacional y del Distrito Federal, dotados también de plena autonomía; por lo que con éste fundamento se creó en 1971 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Esta evolución de la jurisdicción administrativa se advierte en varias direcciones: en primer término por la creación de organismos locales que se inspiran en el Tribunal Fiscal Federal o en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el ámbito de varias entidades federativas, tales como México, Veracruz, Sonora, Sinaloa, e Hidalgo; en segundo lugar por la tendencia a ampliar su competencia, otorgándoles el conocimiento genérico de las controversias administrativas y no exclusivamente fiscales, como ocurre tratándose de los llamados tribunales "de lo contencioso-administrativo"; pero que también se observa en aquellos, como el Fiscal Federal, que surgieron con una competencia estrictamente tributaria, pero que se ha extendido de manera creciente, inclusive para comprender aquéllos conflictos que dan lugar a lo que la doctrina francesa ha

calificado de Plena Jurisdicción, tales como el exámen de la legalidad de los contratos de obras Públicas y de la responsabilidad de los funcionarios y empleados. En este sentido puede mencionarse que dicha tendencia se advierte con claridad de los anteproyectos elaborados en los años de 1964 y 1973 en el seno del mismo Tribunal Fiscal, para transformarlo en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa dotado de competencia genérica.⁴⁸

De acuerdo con nuestra tradición judicialista, los fallos de los tribunales administrativos pueden impugnarse por los particulares afectados, a través del juicio de amparo, en el cual se observa también una evolución ya que, en primer término, se introdujo el amparo de una sola instancia contra los fallos de los citados tribunales administrativos, en las reformas que entraron en vigor en octubre de 1968, con lo cual se reconoció plenamente el carácter judicial de dichos organismos; y por otra parte, se advierte la tendencia creciente hacia la especialización en los mismos tribunales de amparo, que inicia con la creación la Segunda Sala (administrativa), de la Suprema Corte de Justicia, en las reformas constitucionales de 1928, y se ha continuado con el establecimiento paulatino de un mayor número de Juzgados de Distrito y de Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, especialmente en el Distrito Federal, pero ya comienza esta misma situación en las entidades federativas, pues se han establecido ocho Juzgados de Distrito en el Estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara, y dos de ellos están destinados a conocer de la materia administrativa.

Sin embargo, aún cuando esta evolución de la jurisdicción administrativa se ha manifestado progresivamente, consideramos que todavía debe perfeccionarse en varias direcciones, ocupando un lugar destacado la introducción de la Institución fiscalizadora Ombudsman tanto en el ámbito Federal como en el de las Entidades Federativas.

⁴⁸ FIX ZAMÚDIO, Héctor; Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, supra nota 81, pág. 77-88.

Como ya hemos mencionado anteriormente la Institución Ombudsman ha sido considerada como de carácter universal, debido a que se ha establecido en un número creciente de ordenamientos, inclusive pertenecientes a diversas familias jurídicas, como son las del sistema continental europeo y las de carácter angloamericano, y tomando en cuenta además que una función similar se realiza en los países socialistas por la llamada Procuratura; y ha tenido tanto éxito debido a que satisface un requerimiento urgente de la vida contemporánea, como es el de solucionar con rapidez y eficiencia las reclamaciones cotidianas de los gobernados, las que solo se plantean ante los tribunales ordinarios o administrativos cuando no pueden ser satisfechas, a través de este procedimiento breve y rápido, que además tiene la ventaja de contribuir al mejoramiento general de la actividad administrativa, ya que el organismo respectivo tiene la posibilidad de conocer los aspectos en los cuales existen problemas, errores o defectos y sugerir su mejoramiento.

Las razones del asombroso éxito del Ombudsman⁴⁹ denominado "Ombudsmania", se debe a que su carácter de "magistratura de influencia, de opinión o de persuasión", le ha permitido resolver preventivamente y a través de un procedimiento sencillo, breve y flexible, numerosos problemas que afectan a los administrados de manera cotidiana, y que resulta costoso y lento plantear ante los tribunales administrativos, los cuales también se han beneficiado, puesto que la carga ha disminuido razonablemente y se concentran en la decisión de las controversias de mayor importancia.

Tan necesario es el establecimiento de un organismo similar al Ombudsman de origen escandinavo, que ya se ha iniciado su implantación en ordenamientos próximos al ordenamiento mexicano como ha ocurrido con el Promotor De La Justicia en la legislación portuguesa posterior a la caída de la dictadura; y el

⁴⁹ FIX ZAMÚDIO; "El Crecimiento de la Administración Pública y la Justicia Administrativa", supra nota 80, pág. 533.

Defensor del Pueblo, introducido en la Constitución española en 1978, o el Procurador de los Derechos Humanos, introducido en la Constitución guatemalteca en la década pasada

Hasta ahora, y a través del estudio realizado, hemos apreciado el desarrollo de dos tipos de Ombudsman perfectamente delimitados: el Ombudsman Parlamentario y el Executive Ombudsman u Ombudsman Administrativo, respecto del cual cabe hacer un comentario. Resulta natural que este último (el Ombudsman Administrativo), sea atractivo en los países de sistema Presidencialista. Ya hemos visto que en el régimen Parlamentario el pueblo está únicamente representado en el propio Parlamento, de donde resulta obligado el que en este Cuerpo Colegiado se conozcan las injusticias, las irregularidades o los errores de un Poder Ejecutivo que a su vez deriva precisamente del mismo Parlamento.

En cambio, en el régimen Presidencialista el pueblo está representado tanto en el Parlamento - Asamblea o Congreso-, como en la cabeza del Poder Ejecutivo, quien también es electo por el pueblo y no deriva del Legislativo.

Y si en el Presidencialismo la carga mayor de la Administración Pública y del Gobierno recae en el Presidente de la República, lógicamente es éste el que siente la mayor necesidad de que ojos imparciales dependientes directamente de él, inspeccionen, vigilen y reciban las quejas de los gobernados, para valorar, investigar y poner remedio, antes de que alguna acción o medios de defensa institucionalizados sean utilizados por los afectados, poniéndose así de manifiesto bajo otro sistema de detección las fallas de la Administración Pública.

CAPITULO II.

ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL OMBUDSMAN EN MÉXICO.

2.1.- DECRETO POR EL QUE SE CREO LA ORIGINAL COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. LAS MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES DE 1992.

Antes de abordar el tema por lo que respecta a nuestro país, es necesario mencionar que la designación del funcionario o funcionarios que encabezen las tareas protectoras del Ombudsman no es uniforme en las diversas legislaciones, sobre todo porque en sí mismos los distintos sistemas jurídicos y políticos tienen características notablemente diferentes.

El maestro Carlos Quintana Roldán señala los distintos tipos de designación que existen:

- a).- Que sea designado por el Poder Ejecutivo, si bien se le otorga algún grado de autonomía de gestión.
- b).- Que sea designado por el Poder Legislativo y que solamente responda a dicho poder por los actos de su gestión;
- c).- Que intervengan en la designación del Ombudsman tanto el Ejecutivo como el Legislativo;
- d).- Ocasionalmente se habla de un Ombudsman Judicial que opera en pocos países y que es designado internamente dentro de este poder.⁵⁰

⁵⁰ QUINTANA ROLDAN Carlos F., Op. Cit. P. 126

En México, el 6 de junio de 1990, el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari, creó mediante un Decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

En su momento este mecanismo de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue duramente criticado por académicos y juristas, quienes lo tacharon de anticonstitucional y violatorios de los artículos 75 y 90 de la Carta Magna. Se señaló también que fueron las presiones internas y externas de crítica al gobierno lo que apresuró su creación, más que un verdadero respeto a los Derechos Humanos⁵¹

Los aspectos mas relevantes de esta reciente Institución fueron: a) El titular del Poder Ejecutivo Federal recogió e hizo suya una sentida demanda popular para mejorar la defensa y la protección de los Derechos Humanos; b) El mismo decidió dar pasos hacia delante en este aspecto al principio de su sexenio se había estructurado una nueva Dirección General en la Secretaría de Gobernación, precisamente la de Derechos Humanos con el mencionado Decreto se mostraba la clara voluntad política de reforzar y avanzar en ese camino, sustituyendo a esa Dirección General por un organismo con más y mayores atribuciones; c) Se creó a la Comisión Nacional como una especie de Ombudsman, pero además se le dotó de funciones que generalmente no tienen estos organismos, como la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los Derechos Humanos; d) Se vinculó al nuevo organismo estrechamente con la sociedad al constituirsele Consejo Integrado por diez personalidades respetadas en México por su independencia de criterio, honestidad y trayectoria profesional; e) Se dejó a la Institución dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación, por que esa Secretaría le atribuía competencia la Ley Federal de la Administración Pública sobre la cuestión de los Derechos Humanos; f) Se dejaba claro que las

⁵¹ QUINTANA ROLDAN Carlos F. Op. Cit. P. 126

recomendaciones tendrían sustento en las evidencias del expediente, sin que ninguna autoridad pudiera tratar de influir sobre ellas.⁵²

Según el maestro Jorge Carpizo, el fundamento jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenía firmes bases legales, ya que tanto la Ley como la jurisprudencia otorgan al Presidente de la República facultades para crear órganos desconcentrados.⁵³

Las razones de la creación del Decreto Presidencial por el que se crea la Comisión de Derechos Humanos:

- a) Jurídicamente se podía hacer porque el Presidente de la República poseía esa facultad.
- b) La figura del Ombudsman era poco conocida en México.
- c) Se inició una gran polémica, como era de esperarse, sobre las principales características de la Comisión Nacional y sobre su competencia.
- d) Era preferible que el Ombudsman Nacional pudiera tener un mejor marco jurídico una vez que la sociedad hubiera comprendido y aceptado a la institución.⁵⁴

En la Comisión Nacional se propuso divulgar lo más que se pudiera el concepto de Ombudsman y las características sobresalientes de la Propia Comisión Nacional a través de los medios masivos de comunicación, publicaciones y organización de coloquios y simposios, pero especialmente a través de resultados que la sociedad mexicana contemplara que aquella es una institución útil y que realmente cumplía con los objetivos para los cuales fue creada.

⁵² CARPIZO Jorge, Op. Cit. P. 81

⁵³ Ibidem. P. 82.

⁵⁴ Ibidem. P.82

La sociedad mexicana fue haciendo suyos los postulados de la Comisión Nacional. Lo más importante de este proceso fue que la sociedad vio hechos y le constaban los resultados. Por ello, poco después de su primer aniversario, el Consejo de la Comisión Nacional dio instrucciones a su Presidente para que se preparara un proyecto de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, documento que al propio Consejo conoció, discutió y enriqueció. Entonces, se presentó a la consideración del Presidente de la República, quien públicamente lo aceptó; pero además propuso que ya era el momento de que discutiera la idea de incluir la institución de Ombudsman a nivel constitucional.

El Presidente de la República envió el proyecto de reforma para constitucionalizar a la Comisión Nacional el 18 de noviembre de 1991; dicho proyecto fue aprobado por unanimidad en el Senado y en la Cámara de Diputados por 229 votos a favor, y 55 aprobatorios pero con reservas y 3 en contra, con lo anterior queda claro que la idea del Ombudsman en México había triunfado y que la Comisión Nacional había ganado un amplio soporte social; las Legislaturas locales también aprobaron el proyecto, y éste se convirtió en parte de la Constitución, habiéndose publicado el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

En esta forma la Comisión Nacional de Derechos Humanos logró su base constitucional poco después de un año y medio de su creación y cuando hubo consenso para ello, este proceso tal y como se llevó, fue lo más favorable jurídica, social y políticamente, porque México no hubiera ganado nada, y si perdido mucho, si en junio de 1990 se hubiera propuesto una reforma constitucional que no hubiera sido comprendida, por desconocimiento de las características de la figura del Ombudsman, tal y como ya lo afirma, y entonces la Institución hubiera nacido vulnerada por la controversia o el proyecto hubiera quedado congelado en el Congreso en espera de una mejor oportunidad.⁵⁵

⁵⁵ CARPIZO, Jorge. Op. Cit. P. 84.

Con su "constitucionalización", la Comisión Nacional asegura su permanencia y logra un gran triunfo para la Institución del Ombudsman; el que no es un remedio milagroso para evitar todas las arbitrariedades, pero sí un valioso auxiliar para alcanzar una mejor justicia un buen instrumento en la lucha contra la impunidad.

2.1.1 CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES

México ha sido signatario y aceptante de una multiplicidad de Declaraciones, Tratados, Pactos o Convenio de orden internacional que tiene por objeto definir, garantizar o defender lo derechos Humanos. Estos instrumentos han tenido las cualidades adecuadas para servir de base a la formación de una conciencia multinacional en torno a estas fundamentales garantías humanas, por ello se habla en todos los foros internacionales de la defensa de estos derechos, siendo un tema cotidiano de la opinión pública mundial.⁵⁶

En esa virtud, nuestro país ha intervenido activamente como signatario de tales instrumentos internacionales, dándoles validez en el ámbito nacional, una vez que se han cubierto los requisitos que el derecho positivo mexicano establece.⁵⁷

Existen cuatro instrumentos de las Naciones Unidas que definen y garantizan la protección de los Derechos Humanos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), y el Protocolo Facultativo de este último Pacto.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un manifiesto que tiene principalmente autoridad moral. Los Pactos son tratados vinculantes para los Estados que los ratifican. Tomados en conjunto constituyen cuatro etapas de la

⁵⁶ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. P. 197

⁵⁷ *Ibidem*. P. 197.

generación del documento que la Asamblea General ha dado en llamar la Carta Internacional de Derechos Humanos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos es la Declaración Internacional Básica de los derechos inalienables e inviolables de todos los integrantes de la familia humana. Tiene por objeto ser el "ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse", con miras a alcanzar el reconocimiento y la aplicación universales y efectivos de los derechos y libertades que enumera.

La Carta de las Naciones Unidas aprobada en San Francisco en 1945, declaró en siete artículos distintos el apoyo de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos y estableció una Comisión de Derechos Humanos.

En su primer período de sesiones en enero de 1946, la Asamblea General instó a la Comisión a que preparara una Carta Internacional de Derechos Humanos. Cuando la Comisión de Derechos Humanos inició su labor en febrero de 1947, este tema constituyó su primera prioridad.

Los miembros de la Comisión se dividieron inmediatamente respecto de si la Carta debía adoptar la forma de una proclamación o un tratado. Como solución de avenencia decidieron que la Carta constase de tres partes: una Declaración en la que se proclamaran los principios generales, un "pacto o pactos" que consolidaran esos principios en una forma obligatoria para los Estados que los ratificaran y medidas de aplicación o disposiciones para observar la manera en que los Estados cumplieran sus obligaciones emanadas del Pacto o Pactos que fueran a aprobarse. Menos de dos años después, la Comisión remitió a sus órganos superiores, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, un proyecto de Declaración Universal de Derechos Humanos. El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos por 48 contra ninguna y 8 abstenciones.

El mismo día, la Asamblea aprobó una resolución en la que se exhortaba a la Comisión a seguir dando prioridad a la preparación de un proyecto de Tratado que diera fuerza jurídica a la Declaración. En 1951 la Comisión terminó un proyecto de Pacto que envió al órgano del que depende directamente, el Consejo Económico y Social. Observando las dificultades que se planteaban al incluir en un pacto dos categorías diferentes de derechos, el Consejo instó a la Asamblea General a que aprobara la redacción de dos Pactos. La Asamblea accedió y pidió a la Comisión que iniciara la labor. La Comisión preparó dos proyectos de Pacto: uno de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el otro de Derechos Civiles y Políticos. Ese último tenía un protocolo facultativo y contenía medidas para observar la aplicación de las disposiciones del Pacto. El 16 de diciembre de 1966, la Asamblea General decidió unánimemente aprobar los tres instrumentos y abrirlos a la firma. Un decenio más tarde esos instrumentos entraron en vigor tras haber sido ratificados por 35 Estados miembros de las Naciones Unidas.

El Estado mexicano fue signatario original de la ONU, y, por ende, ha aceptado cumplir con los postulados de la Carta que la rige, habiéndose distinguido nuestro país por ser un celoso activista internacional para promover el respeto a la igualdad soberana de los pueblos, a la no intervención en asuntos internos de los países y a no utilizar la práctica del "reconocimiento" a los gobiernos establecidos en otras naciones.⁵⁸

De importancia especial es el artículo 55 de la Carta de la ONU, y que de acuerdo al tratadista Luis Díaz Müller, contiene una serie de declaraciones relativas al respeto de los Derechos Humanos al abordar la cooperación internacional en materia económica y social, señalando que la ONU promoverá "el respeto universal a los derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin

⁵⁸ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. P. 198

hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión y la efectividad de tales derechos y libertades"⁵⁹

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mismos que entró en vigor el 3 de enero de 1976 reconoce el derecho a trabajar y a escoger empleo libremente; a un salario equitativo, a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos, a la Seguridad Social, a condiciones dignas de existencia; a la protección contra el hambre, a la salud y a la educación. "En general, el Pacto a que se hace alusión trata en su conjunto una serie de fenómenos que, con arreglo a la Declaración de los derechos Humanos, no pueden realizarse sin tener en cuenta el ideal del ser humano libre, sin temor de la miseria, creando condiciones propicias para que cada persona goce de sus derechos económicos, sociales y culturales."⁶⁰

Nuestro país se adhirió a dicho Pacto el 23 de marzo de 1981, habiéndose firmado la ratificación en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del mismo año.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual entró en vigor el 23 de marzo de 1976, reconoce el derecho de toda persona humana a la vida, la libertad y la seguridad personal; a la privacidad; a la protección contra la tortura y contra tratos crueles, inhumanos o degradantes; a no estar sometido a la esclavitud, a la inmunidad de la detención arbitraria; al juicio justo, al reconocimiento de la persona jurídica, a no ser sometida apenas retroactivas; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a la libertad de opinión y expresión, a la libertad de circulación, incluido el derecho a emigrar, a la reunión pacífica y a asociarse libremente.

⁵⁹ DIAZ MÜLLER, Luis, Manual de Derechos Humanos, Ediciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, P. 14.

⁶⁰ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. P. 202

Con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en determinadas circunstancias un particular puede presentar denuncias por violaciones de derechos humanos contra un Estado que haya ratificado el Pacto.

México se adhirió a este Pacto en la misma fecha que lo hizo en relación al de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o sea, el 23 de marzo de 1981, publicándose el instrumento en el Diario Oficial de la federación del día 20 de mayo del mismo año. Debe declararse que nuestro país no reconoce la competencia del Comité de Derechos Humanos que prevé este Pacto, toda vez que hizo las reservas sobre esta situación.⁶¹

2.1.2.- EL OMBUDSMAN EN MÉXICO

La figura del Ombudsman considerada en su sentido más amplio es aquella institución que se propone satisfacer un requerimiento urgente de la vida contemporánea como es el de solucionar con rapidez y eficiencia las reclamaciones cotidianas de los gobernados, las que solo se plantean ante los Tribunales ordinarios o administrativos cuando no pueden ser satisfechas a través de este procedimientos breve y rápido, que además tiene la ventaja de contribuir al mejoramiento general de la actividad administrativa, ya que el organismo respectivo tiene la posibilidad de conocer los aspectos en los cuales existen problemas, errores o defectos y sugerir su mejoramiento.

Los tratadistas que se han avocado al estudio de esta institución, aseveran que la cuestión de determinar a un Ombudsman no esta influenciada por el nombre que recibe o la manera en que esta organizado internamente, sino tan sólo, que exista

⁶¹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. P. 203.

identificación en la finalidad que persigue y sobre todo su carencia de fuerza ejecutiva, para ser calificado como tal.⁶²

En México, el interés por la figura del Ombudsman se ha manifestado reiteradamente en las dos últimas décadas a través de diversos estudios doctrinales y en el establecimiento de algunas instituciones con evidentes características de Ombudsman, tanto en el ámbito nacional como en el de las entidades federativas.

A este respecto, encontramos la Dirección para la defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León, creada en diciembre de 1978 por la legislatura local a iniciativa del entonces Gobernador de ese estado, el Doctor Pedro Zorrilla Martínez.⁶³ Existe también, dentro del ámbito de las Entidades Federativas, el Procurador de Vecinos creado por acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, capital del Estado del mismo nombre, el 12 de noviembre de 1983.

Los estudios doctrinales se desarrollan en varias direcciones y con diversos criterios; así, hay quien sostiene la existencia de un Ombudsman Judicial en la Constitución Federal de 1917, fundada en las facultades de investigación que el artículo 97 concede a la Suprema Corte de Justicia.

2.2 SU APLICACIÓN EN DIFERENTES ÁMBITOS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO.

En un análisis integral de las instituciones protectoras de derechos dentro del sistema jurídico mexicano, no pueden dejarse de mencionar una serie de

⁶² MATA ÁLVAREZ, Gerardo: "Es la Contraloría General de la Federación un Ombudsman Administrativo", Revista de Investigaciones Jurídicas, E.L.D., México, 1984, T.2, Año 8, pág. 746.

⁶³ El propósito de la Institución es proteger a los Derechos consagrados en las constituciones Federal y Local, así como recibir e investigar reclamaciones presentadas por la población en contra de las autoridades administrativas (municipales, estatales o federales). Con obligación de informar al público de sus actividades. Venegas Álvarez; supra nota 30, pág. 118-119.

instancias administrativas que tienen a su cargo la defensa de los derechos de la población en determinado tipo de relaciones jurídicas o que brindan especial protección a sectores poco favorecidos de la sociedad como son los indígenas, los campesinos los trabajadores asalariados, los menores de edad y los discapacitados, los ancianos y algunos otros grupos que requieren de un tipo de defensa particularizada por su situación social. Dentro de esta amplia gama de organismos administrativos se cuenta, a nivel federal, entre otros, con la Procuraduría del Consumidor, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajador Burocrático, el Instituto Nacional Indigenista.⁶⁴

A nivel local se pueden citar las Procuradurías de Defensa del Trabajo de cada uno de los estados, las Defensorías de Oficio en materia civil y penal de los Estados, Procuradurías de Defensa de la Familia y de los Menores (Hidalgo), el Instituto Estatal de la Mujer (Guerrero) y otros más de este tipo.

En el Distrito Federal también existen algunos de estos organismos administrativos defensores de Derechos, como es el caso de la Procuraduría Social, la Defensoría de Oficio del Distrito Federal, así como otras instancias protectoras de Derechos con los que cuentan las dependencias internas de gobierno del Distrito Federal como es la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y en lo Civil de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que tiene una oficina de asesoría legal para la ciudadanía en esas materias. Además la Procuraduría General de Justicia de la capital de la República cuenta actualmente con una Subprocuraduría de Derechos Humanos y Atención a la Ciudadanía, a más de una Dirección General de Derechos Humanos.

Si bien todos los organismos, tanto Federales, de los Estados y del Distrito Federal, tienen una naturaleza de orden administrativo, además de que no tiene

⁶⁴ QUINTANA ROLDA, Carlos F. Op. Cit. P. 73

una autonomía de gestión, ni de nombramiento o de operación por depender directamente del Poder Ejecutivo correspondiente, no tienen, por ende, las características de Ombudsman, pero no se pueden negar la importancia que en conjunto han adquirido en la defensa de una amplísima gama de asuntos que afectan a la población, coadyuvando a la protección de los Derechos básicos de los ciudadanos que acuden ante ellos.⁶⁵

2.2.1.- DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS.

Como hemos mencionado reiteradamente, el Ombudsman surgió como un medio de fiscalización y control sobre la Administración Pública, pero con el devenir de la institución esta se fue introduciendo en otras áreas de la vida social, y llegó hasta el ámbito universitario. En México comenzó a funcionar desde agosto de 1985, dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México, un órgano que colabora a respaldar los Derechos de los universitarios.

En conformidad con los principios democráticos que orientan la estructura y funcionamiento de nuestra Universidad y en particular del principio de legalidad y de acción responsable de la autoridad, fue propuesta, a iniciativa del entonces Rector de la Universidad, Doctor Jorge Carpizo, la creación de la defensoría de los Derechos de los Universitarios, cuyo estatuto se aprobó por el Consejo Universitario el 29 de mayo de 1985.⁶⁶

El Estatuto de referencia contempló la creación de un órgano permanente y específico a través del cual los universitarios pueden hacer valer sus Derechos, cuando estimen que han sido afectados por alguna autoridad o dependencia universitaria. Se trató de establecer una Institución cuya función es la de poner en conocimiento de los órganos competentes de la comunidad las irregularidades que

⁶⁵ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op.Cit. P. 74.

⁶⁶ Presentación del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios al Honorable Consejo Universitario, en la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM..., supra nota apéndice II, p 65.

se cometan, a fin de que sean esos propios órganos los que lleven a la práctica las medidas correctivas que sean procedentes.

La Defensoría de los Derechos Universitarios es un órgano independiente de las autoridades de la UNAM, creado por el H. Consejo Universitario y está integrada por un Defensor, dos adjuntos y el personal auxiliar necesario.

La función principal de la Defensoría de los derechos Universitarios es la de ser guardián del orden jurídico universitario en colaboración y complementación con las autoridades de la UNAM y junto con los órganos de carácter jurídico ya existentes, como son la Oficina del Abogado General, la Dirección de Legislación Universitaria y el Tribunal Universitario, pudiendo actuar a petición de parte o investigar de oficio las quejas que se publiquen en los periódicos y principalmente en la Gaceta UNAM.

El Estatuto establece un procedimiento expedito, a través de una regulación flexible que, no obstante, haga respetar las garantías de los que participan en el procedimiento. Además, el Estatuto establece canales de comunicación del defensor con los demás órganos de la Universidad y le asegura el acceso permanente a los medios de comunicación universitarios.

La creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios es un testimonio de la voluntad universitaria en el sentido de que se pueden y deben buscar las soluciones institucionales a los problemas que ofrece la convivencia en una comunidad de grandes dimensiones, sin descuidar la atención individual de sus miembros.⁶⁷

⁶⁷ AGUILAR CUEVAS, Magdalena. El Defensor del Ciudadano (Ombudsman) Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1991, 1ª Ed.

CAPÍTULO III.

MARCO JURÍDICO DEL OMBUDSMAN

3.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Muchos han sido los conceptos de Constitución que se han dado en la doctrina atendiendo los enfoques más diversos. A continuación veremos los más representativos.

Para Carl Schmitt hay cuatro tipos de Constitución el absoluto, el relativo, el positivo y el ideal. La Constitución en sentido absoluto la considera desde dos puntos de vista: como ser y como debe ser. " Desde el punto de vista del ser, la Constitución en sentido absoluto nos presenta a determinada comunidad como un todo, como el conjunto de relaciones que se desarrollan en esta sociedad"⁶⁸

Además la Constitución en sentido absoluto desde el punto de vista del ser se divide en tres acepciones: a) como unidad es el punto de convergencia del orden social, aquí el Estado es la Constitución; b) como forma de gobierno es una forma que afecta a toda la comunidad y determina la manera de ser la comunidad por constituirse ella en monarquía, aristocracia o democracia; c) como fuerza y energía, la Constitución no es estática, sino dinámica, por ser vida, por ser el resultado de intereses contrapuestos que día a día conforman la unidad política".⁶⁹

Desde el punto de vista del deber ser, la Constitución en sentido absoluto es la norma de normas, es decir, la normación total de la vida del Estado, no es la ejecución del ser sino que es un simple deber ser.

⁶⁸ CARPIZO Jorge. Estudios Constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México, LGEM. La Gran Enciclopedia Mexicana. México, 1983. P.47.

⁶⁹ Ibidem. P. 47.

Pasando al sentido relativo de la Constitución, ésta significa la ley constitucional en particular, "se atiende a un criterio formal, es decir, no interesa la importancia de las normas que contenga esa Carta Magna, sino por estar esas reglas en el Código Supremo, esos preceptos tienen la categoría de constitucionales".⁷⁰

Sentido positivo de la Constitución significa decisión política del titular del poder constituyente, determinaciones que afectan al mismo ser social.

Constitución en sentido ideal "son los diferentes idearios que sostienen los partidos políticos, así cada Partido reconoce como verdadera Constitución aquella que corresponde a sus principios políticos".⁷¹

Para Maurice Hauriou "la Constitución de un Estado es el conjunto de reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, considerada desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta".⁷² Las reglas a que se refiere Hauriou en su definición son: las relativas a la organización social esencial, es decir, al orden individualista y a las libertades individuales (lo que en nuestra Constitución es la parte dogmática) así como las relativas a la organización política y al funcionamiento del gobierno (parte orgánica de nuestra actual Constitución).

Fernando Lasalle conceptualiza a la Constitución como la "suma de los factores reales de poder que rigen en ese país" distinguiendo dos Constituciones: la real, la cual es la representación de los factores reales de poder y la Constitución escrita, a la que da el nombre de "hoja de papel"⁷³. Cuando la Constitución escrita plasma

⁷⁰ CARPISO, Jorge. Op. Cit. P. 47.

⁷¹ Ibidem.

⁷² HAURIOU MAURICE. Citado por Daniel Moreno, Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1983. P. 13.

⁷³ LASALLE, Fernando.. Citado por Jorge Carpizo. La Constitución Mexicana de 1917. OP. Cit. P. 19.

la Constitución real, el resultado es la Constitución del país, de lo contrario surge un conflicto entre ambas, imponiéndose la Constitución real sobre la escrita.

Manuel García Pelayo presenta tres tipos de Constitución: según el concepto racional normativo, histórico tradicional y sociológico pero solo mencionaré el primero de ellos ya que es, a juicio del propio García Pelayo, el único que ha tenido importancia en la formación del Derecho Constitucional. En este concepto racional normativo, "la Constitución es la ordenación de ideas del estado liberal burgués, que establece una limitación al Estado cuando señala la garantía de los derechos individuales y la división de poderes".⁷⁴

El maestro mexicano Daniel Moreno dice que la Constitución es la vía por donde el poder político se convierte en institución estatal, pues comprueba la existencia del Estado como soporte abstracto del poder. La base de esta teoría es la institucionalización del poder a través de la Constitución".⁷⁵

El maestro Mario de la Cueva, citado por el también maestro Burgoa Orihuela dice al respecto: "La constitución vivida o creada es la fuente formal del derecho, y en verdad, la única que posee el carácter de fuente primaria colocada por encima del Estado porque contiene la esencia del orden político y jurídico, por lo tanto, la fuente de la que van a manar todas las normas de la conducta de los hombres y las que determinan la estructura y actividad del Estado".⁷⁶

Para el maestro Burgoa Orihuela hay dos tipos Genéricos de Constitución que son: la Constitución real, ontológica, social y deontológica por una parte, y la jurídico positiva por la otra, la primera de ellas está implícita en el ser y modo de ser de un pueblo, "en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual a su

⁷⁴ GARCIA PELAYO Manuel. Cit por Feliciano Calzada. Derecho Constitucional. Ed. Harla. México, 1989. P.140.

⁷⁵ MORENO DÍAZ Daniel. Op.cit. P.14.

vez presenta diversos aspectos reales, tales como el económico, el político y el cultural primordialmente (elemento ontológico); así como en el desideratum o tendencia para mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos (elemento deontológico o "querer ser". Este tipo de constitución se da en la vida misma de un pueblo como condición sine qua non" de su identidad (Constitución real), así como en su propia finalidad (Constitución teleológica, con abstracción de toda estructura jurídica".⁷⁷ Esta Constitución, o más bien, Constituciones no son jurídicas pero si son o deben ser el contenido de la Constitución jurídica.

La Constitución jurídico positiva, dice el citado maestro, es un conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la Constitución real o la teleológica. La relación entre los dos tipos de Constituciones entraña "la legitimidad o autenticidad de una Constitución jurídico- positiva y la inadecuación que también puede suceder, su ilegitimidad o su carácter obsoleto, ya que o se opone a la Constitución real o no responde a la Constitución teleológica de un pueblo".⁷⁸ Criterio que coincide con el de Lasalle.

Para el mismo Burgoa, es la Constitución la que hace posible las facultades de autolimitación y autodeterminación de la soberanía popular, se le llama Ley Fundamental porque finca las bases de organización y funcionamiento del gobierno del Estado o del pueblo (autodeterminación) y establece las normas que encauzan el poder soberano (autolimitación) consignando derechos públicos subjetivos a favor del gobernado y fijando competencias a la actuación de los órganos del gobierno.

La existencia de toda Constitución se justifica porque el Estado requiere una ordenación racional, sistemática que delimite la organización y ejercicio del poder.

⁷⁶ DE LA CUEVA Mario Cit., por Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa México, 1993. P. 320.

⁷⁷ BURGOA ORIHUELA Ignacio. Ibidem.

⁷⁸ Ibidem. P. 323.

El Estado, en cuanto síntesis del pueblo, territorio y poder soberano necesita del derecho, en su doble vertiente normativa e institucional para articular su trama orgánico institucional, delimitar el ámbito de competencia de los poderes públicos, establecer el modo de designación y renovación de sus titulares, regular las relaciones entre sus gobernantes y gobernados y garantizar las libertades de los individuos y los grupos; es obvio que las reglas delimitadoras, aclaradoras, organizadoras y garantizadoras de todas aquellas cuestiones capitales para la convivencia son materialmente constitucionales, en la medida que se refieren a la organización, ejercicio y limitación del poder político en sus relaciones con los individuos".⁷⁹

Es importante recalcar el carácter dinámico de la Constitución, esto es, como toda estructura política, la Constitución posee una relativa permanencia, a través de ella corre el dinamismo político y por lo tanto no puede mantenerse la Constitución ajena a la renovación sociopolítica. "La palabra Constitución indica el complejo de normas fundamentales de un ordenamiento, emanadas antes que las restantes, y núcleo generador de todas las demás, la Constitución es un ordenamiento básico del Estado".⁸⁰

Finalizando con lo expuesto, quiero incluir la definición del maestro Báez Martínez acerca de la Constitución: "Es el conjunto de normas fundamentales de un Estado, que regulan las funciones de su gobierno y determinan los deberes y derechos de sus ciudadanos".⁸¹

SENTIDO DE LA CONSTITUCIÓN

A) FORMAL.

⁷⁹ Gran Enciclopedia RIALP GER. Tomo VI. Ediciones Rialp S.A., Madrid, 1972. P.328.

⁸⁰ Ibidem. P. 329.

⁸¹ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Derecho Constitucional. La crisis de las estructuras políticas en el mundo. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1979, P.172.

La Constitución en sentido formal se aplica al documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado, como organización política regulada en un documento solemne, considerado también como ley fundamental. La constitución formal implica el principio de rigidez que comentamos con anterioridad, esto es, "las normas que se encuentran en el documento llamado Constitución solo se modifican o se crean a través de un procedimiento y un órgano especiales".⁸²

El maestro Kelsen dice que la Constitución en sentido formal "es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que solo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas"⁸³. Como vemos, se identifica el sentido formal de la Constitución con la carta o documento constitucionales, o sea, con la fijación de las normas básicas en una ley fundamental, sistemática, escrita o codificada, pero se ha dicho por una parte de la doctrina que puede ocurrir que una Constitución en sentido real no lo sea en sentido formal, es decir, que sea fácilmente reformable, o al contrario, una Constitución en sentido formal puede que no lo sea en sentido material por lo que es más conveniente según este criterio, considerar el concepto formal de la Constitución como aquella parte del ordenamiento jurídico que requiere mayores dificultades para ser modificada, pero en la realidad vemos que este tipo de Constitución solo existe cuando hay Constitución escrita.

B) MATERIAL.

El maestro Martínez De la Serna atinadamente nos dice que Constitución en sentido material "es aquella cuyo contenido normativo es el reflejo de la realidad a la cual se dirige"⁸⁴. "Cuando se contempla la Constitución atendiendo

⁸² CARPIZO, Jorge. Op. Cit. P. 290.

⁸³ KELSEN Hans, Citado por Tena Ramírez Felipe, Op. Cit. P.24.

⁸⁴ MARTÍNEZ DE LA SERNA Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa México, 1983. P.,15

exclusivamente a su contenido material estricto, a su estructura, esto es, a las disposiciones básicas reguladoras de la organización y funcionamiento de los poderes públicos, de sus correspondientes competencias y de las relaciones de aquellos con los gobernados, estamos ante la Constitución en sentido material⁸⁵.

Kelsen dice que la Constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, y especialmente la creación de leyes "tal como se usa en la teoría política, el concepto ha sido forjado con la mira de abarcar también aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos".⁸⁶ Esto es, la Constitución en sentido material significa que ella contiene las normas referentes a los órganos superiores, lo que estos pueden realizar, cómo se divide la competencia de ellos; el proceso de creación de las normas jurídicas generales como las leyes y las relaciones de los hombres en el poder estatal; o sea, en la Constitución se encuentra todo un catálogo de derechos fundamentales.

3.1.1.- ARTICULO 102 APARTADO "B"

Ante las críticas a que se vio sometida la primera Comisión Nacional de Derechos Humanos, se estimó procedente incluirla en el texto de la Constitución General del país, a fin de que su actuación estuviera claramente apegada a la ley y se convalidaran sus propósitos de defensa de los derechos Humanos. Por ello, mediante la adición que se hizo al artículo 102 Constitucional de un apartado "B", quedó establecida la base constitucional del organismo. Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la federación del día 28 de enero de 1992, y el texto original de la misma fue el siguiente⁸⁷:

⁸⁵ Gran Enciclopedia Rialp Ger. Op. Cit. P. 330.

⁸⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1983. P22.

⁸⁷ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. P. 142.

Artículo 102.-

A)...

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

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.

El proyecto de esta adición constitucional provocó en la Cámara de Diputados interesantes debates entre los diferentes partidos políticos, que con cambios mínimos al texto original enviado por el Ejecutivo, la aprobaron por 299 votos a favor, 55 con reserva y tres en contra. Del balance de las posturas asumidas por los partidos políticos, se puede apreciar lo siguiente:

- a) que en lo general todos votaron a favor de la enmienda, lo que significó la gran aceptación del ordenamiento.
- b) los partidos de oposición estuvieron en contra del texto, porque se excluyeron de la competencia de la Comisión los asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales;
- c) algunos representantes populares de tendencia radical señalaron que se trataba de un mero "maquillaje" del gobierno ante las negociaciones del

Tratado de Libre Comercio, a efecto de dar la impresión de que en el país existía un total respeto a los Derechos Humanos⁸⁸.

El Doctor Jorge Carpizo ha establecido 7 principios que comprende el artículo 102 apartado B Constitucional y que son:

1.- *La creación de organismos de protección de Derechos Humanos.* Este principio se refiere a que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de cada uno de los Estados, dentro del marco de su competencia, crearán organismos de protección de los derechos humanos; el primero de ellos lo hará a nivel nacional y las segundas, incluyendo al Distrito Federal, a nivel local. Y de acuerdo al propio precepto constitucional, dichos organismos serán autónomos.

2.- *La expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad.*- Al emitir únicamente recomendaciones, las mismas no implican obligatoriedad para las autoridades y esto se explica porque si fueran obligatorias perderían su naturaleza esencial y se convertirían en sentencias y para eso ya existen autoridades que dictan las mismas. Son autónomas sus recomendaciones ya que provienen de un ente autónomo, nadie puede ni debe influir en las decisiones de los organismos encargados de defender los derechos humanos. Y son públicas las recomendaciones porque necesitan el respaldo en última instancia de la opinión pública para fortalecer a mediano y largo plazo su imagen y funciones.

3.- *El establecimiento de su competencia.*- Se refiere a que solo conocerán de actos u omisiones administrativas de los tres poderes del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial.

⁸⁸ ALEMÁN ALEMÁN, Ricardo/Cuellar, Mireya. La CNDH, a rango constitucional con el voto de todos los partidos políticos, en la Jornada, 14 de diciembre de 1991. México, pp. 1y 4.

4.- *La exclusión de ciertas materias de su competencia.*- Se refiere a que los organismos defensores de los derechos humanos a que se refiere el precepto constitucional en comento no podrán inmiscuirse en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. En los electorales no porque estos organismos son esencialmente apolíticos y apartidistas. En los laborales porque ahí no existe un servidor público que vulnere los derechos humanos, y en los jurisdiccionales porque estos organismos no deben ni pueden intervenir en los asuntos que solo le competen al Poder Judicial, sobre el cual no puede existir un superpoder de parte de ningún otro ente estatal

5.- *La figura del Ombudsman judicial.*- Solo pueden ser revisados los actos administrativos de las autoridades judiciales a nivel local, mas no de las federales.

6.- *La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos.*- Se refiere a que la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede en un momento determinado revisar las actuaciones de las Comisiones locales de derechos Humanos, dándole en cierta forma uniformidad al sistema.

7.- *Las disposiciones transitorias.*⁸⁹

Actualmente y a partir de la reforma de fecha 13 de septiembre de 1999, existe una nueva forma de elegir a los consejeros y al titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues ahora son elegidos por la Cámara de Senadores mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, así mismo, el titular de dicha Comisión dura en su encargo cinco años, con lo cual se da una verdadera autonomía administrativa y de gestión.

El texto del artículo 102 apartado B) constitucional dice entonces así:

⁸⁹ CARPIZO, Jorge. Op. Cit.. P. 87.

Artículo 102.-

A)...

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

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

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

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

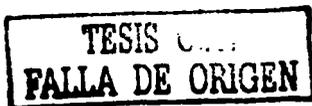
El Congreso de la Unión expidió la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma que se publicó en el Diario Oficial de La Federación del 29 de junio de 1992.

Estos dos ordenamientos legales, la Ley y el Reglamento, además del texto constitucional que ha quedado precisado, son el estatuto legal con el que opera la Comisión Nacional. En atención a ello, siguiendo el orden que nos presenta la Ley, se detallan las atribuciones, los órganos, los procedimientos, los diversos acuerdos y recomendaciones y demás actividades que realiza la Comisión Nacional de los derechos Humanos, en correlación, cuando el caso lo amerite, con los preceptos respectivos del Reglamento.⁹⁰

3.1.2.- ARTICULO 73

El Congreso de la Unión, como lo mencionamos en el apartado anterior, es el encargado de establecer el ente que proteja los Derechos Humanos con competencia contencioso-administrativo. Esta facultad del Congreso está contemplada en el artículo 73 constitucional en su fracción XXIX-H, que a la letra dice:

⁹⁰ QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. P. 144.



ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

El anterior dispositivo tiene íntima relación con el artículo 102 apartado B) del que hemos ya hablado, es su razón de ser y por esa razón no abundaremos más sobre el mismo

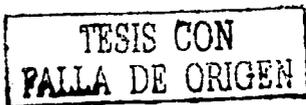
3.2.- LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como ya lo comentamos, tanto la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como su Reglamento Interior, son el estatuto legal con que opera la Comisión Nacional.

Los artículos primero, segundo, tercero y cuarto de la mencionada Ley, prevén los aspectos generales fundamentales de la Comisión, ya que señalan:

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

Art. 2º.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.



Art. 3°.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en el todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá a favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación, a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 4°.- Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

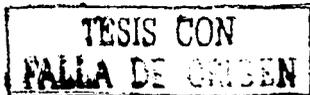
El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

3.3.- ESTRUCTURA Y FACULTADES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos está integrada por un Presidente, una Secretaria Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales (actualmente cuenta con cuatro), así como por el número de Visitadores Adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Además la Comisión cuenta con un Consejo, para el mejor desempeño de sus responsabilidades.

En los términos del artículo 6°. De la Ley que la rige, son atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos las siguientes:

- a).- Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;
- b).- Conocer e investigar, a petición de parte, o de oficio, sobre presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos
 - b.1) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
 - b.2) 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 afecten la integridad física de las personas;
- c).- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;



d).- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política

e).- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere el párrafo anterior, por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

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

g).- Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;

h).- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;

i).- Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;

j).- Expedir su Reglamento Interno;

k).- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;

l).- Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

m).- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materias de Derechos Humanos;

n).- Las demás que le otorguen la ley y otros ordenamientos legales;

A su vez el artículo 7º. De la Ley en cita, establece que la Comisión Nacional no podrá conocer de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, ni

de resoluciones de carácter jurisdiccional, conflictos de carácter laboral y consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Por cuanto hace a quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, la Comisión Nacional sólo puede conocer de aquellos que tengan carácter administrativo, pero por ningún motivo puede realizar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

En varios preceptos del Reglamento se precisan los alcances de aplicación de los diversos artículos de la ley, por lo que comentaremos los más trascendentes de éstos.

Primeramente tenemos el artículo 6°. Del citado Reglamento, que nos brinda un aceptable concepto de lo que son los Derechos Humanos de la siguiente manera:

Art. 6°.- Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

Por cuanto al alcance del concepto de "actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal", el artículo 17 del Reglamento determina que tendrán ese carácter los actos u omisiones que provengan de instituciones, dependencias u organismos tanto de la administración pública federal centralizada, como de la paraestatal; aclarando que en el caso de estas últimas, cuando aparezcan en el Registro Público respectivo que lleva la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, en tanto que tales actos puedan considerarse como provenientes de autoridad.

El precepto también señala que las quejas por presuntivas violaciones atribuidas a la Procuraduría Agraria, la Procuraduría de Protección al Ambiente, quedarán bajo el conocimiento de la Comisión Nacional cuando sus actos u omisiones puedan ser refutados como de autoridad.

Debe destacarse que este criterio de "amplitud" que maneja el Reglamento es adecuado para no caer en formalismos extremos, de considerar solamente como autoridad a los órganos centralizados de la Administración Pública, sino también a todo tipo de entidades paraestatales, en beneficio de una mejor defensa de los Derechos Humanos.⁹¹

El reglamento delimita igualmente, los alcances del término "resoluciones de carácter jurisdiccional", a que hace referencia la fracción II del artículo 7º. de la Ley, indicando que se consideran en ese rubro:

- a) Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia;
- b) Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- c) Los actos y acuerdos dictados por el Juez, o por el personal del juzgado o tribunal, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;
- d) En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

De acuerdo a lo anterior, como también lo señala expresamente el Reglamento, todos los demás actos u omisiones de los poderes judiciales u órganos administrativos de tipo jurisdiccional, serán considerados con el carácter de actos

⁹¹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. P. 147.

administrativos, de acuerdo al artículo 8º. De la Ley y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, vía queja, o ante la Comisión Nacional cuando medie el recurso correspondiente.

Independientemente de que resulta muy cuestionable la técnica seguida en este Reglamento expedido por la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, en cuanto a pretender alcances de validez de sus disposiciones para la totalidad de las entidades federativas, sin ponderar adecuadamente el valor de la autonomía de ellas, se cuenta en este desglose con una base bastante clara para determinar cuando se está, para los efectos de la queja ante las Comisiones de Derechos Humanos, en presencia de actos administrativos y cuando se trata de resoluciones jurisdiccionales. Es importante lo anterior ya que, como antes se señaló, en el primer caso se procedería al conocimiento de la queja y en el segundo no.⁹²

En sentido similar el artículo 20 del Reglamento precisa lo que se entiende por conflictos laborales, que son los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal.

Tratándose de organismos administrativos con funciones jurisdiccionales, como lo son los Tribunales Agrarios, el Tribunal Fiscal de la Federación, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente, o algún otro de este orden, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no puede conocer de quejas sobre el fondo del asunto, sino solamente sobre los demás actos de autoridad que no versen sobre la materia misma de la controversia y que afecten a los particulares, según se desprende de los artículos 19, 23 y 24 del Reglamento.

⁹² QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. P. 148

Tratándose de quejas en materia ecológica, es importante comentar la singularidad de la injerencia de la Comisión Nacional ya que una vez que se hubieren presentado ante la Comisión Nacional, ésta deberá remitirlas sin demora a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para que la resuelva; pero la Comisión puede conocer en segunda instancia de quejas en materia ecológica, de acuerdo al artículo 25 del Reglamento en los siguientes casos:⁹³

- a) Cuando se trate de quejas por deficiencias, errores u omisiones en las que hubiese incurrido la Procuraduría Federal respectiva, en el tratamiento de un problema o por el contenido de su recomendación;
- b) Que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y esta haya pronunciado una recomendación que no haya sido cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida;
- c) Que la queja no implique que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos;
- d) Que la queja se refiera a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular;

La resolución de segunda instancia que tome la Comisión Nacional se basará, en los supuestos anteriores, en la exclusiva revisión de los agravios que el quejoso haga valer contra la determinación que en primera instancia haya tomado la Procuraduría, equiparándose, en este caso, la resolución a las que envía la Comisión Nacional a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

También se da un tratamiento de tipo especial a las quejas por violaciones a los Derechos Humanos de comunidades indígenas cuando se aprecien acciones sistemáticas de transgresión de tales Derechos. En este caso, la Comisión Nacional será la competente para conocer del asunto, como expresamente lo

⁹³ QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. P. 149.

señala el artículo 29 del Reglamento, y con independencia de la solución específica que se dé a cada expediente, podrá expedir un pronunciamiento general sobre el problema planteado.

Finalmente, es importante destacar, también otra regla de orden competencial contenida en el artículo 28 del Reglamento, donde se establece, que cuando en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucrados tanto autoridades como servidores públicos de la federación, como de las Entidades Federativas y Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional, independientemente de la "Facultad de Atracción", que prevé el artículo 60 de la Ley que la rige, que señala que ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera la Comisión Nacional que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer su queja y continuar tramitándola y en su caso emitir la Recomendación correspondiente.⁹⁴

El artículo 156 del Reglamento de la Comisión Nacional a su vez señala que la facultad de atracción se presentará ante la inactividad de la Comisión Estatal respectiva, cuando la queja se hubiese presentado originalmente ante la Comisión Nacional o en el caso de que se trate de una presunta violación que por su importancia trascienda el interés de la Entidad Federativa e incida en la opinión pública nacional, siempre que el asunto resulte de especial gravedad.

⁹⁴ QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. P. 149.

CAPITULO IV: IMPORTANCIA SOCIOLOGICA

4.1. DEFINICIÓN DE SOCIEDAD.

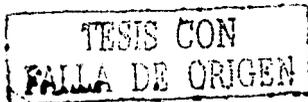
Se puede definir a la sociedad diciendo que es un sistema de relaciones recíprocas entre los hombres. En cuanto al orden jurídico podemos definirlo como el conjunto de normas que rigen la conducta exterior del hombre en forma coactiva. Estos dos sistemas constantemente están en relación en la siguiente forma:

La sociedad entendida como un sistema de relaciones entre los hombres es el lugar en donde se produce la cultura: el lenguaje, el arte, la ciencia, la moral, la religión y el Derecho. En todas las sociedades humanas se ha presentado el fenómeno jurídico, de ahí que se haya afirmado frecuentemente que donde existe la sociedad, hay Derecho.⁹⁵

El hombre necesita, en primer término, saber cuál es el dominio de lo suyo y el de los demás, hasta dónde llega su derecho y en donde empieza el de los demás, hasta dónde llega su derecho y en donde empieza el de los demás. Por otra parte, experimenta la necesidad de que sus derechos una vez establecidos se encuentren satisfactoriamente protegidos por el aparato del Estado. Pero el Derecho una vez creado ejerce una influencia sobre la sociedad modelándola, señalándole los cauces que debe recorrer.

En el orden sociológico el derecho se presenta como un fenómeno más que rige dentro de la sociedad; se presenta como una realidad existente que configura las

⁹⁵ AZUARA PEREZ, Alejandro. Sociología. Editorial Porrúa, México, 1990. Novena edición. P.285.



relaciones humanas, por lo que referir tal sentido a los Derechos Humanos no es otra cosa que tratar de ver, en su manifestación vital a esas garantías de la ley.⁹⁶

Hay una interacción entre la sociedad y el orden jurídico. En este orden de ideas se puede afirmar que si bien es cierto que el Derecho se origina en la sociedad, también lo es que el Derecho una vez creado influye a su vez sobre la sociedad.

La perspectiva sociológica de análisis tiene un valor extraordinario para la apreciación de la realidad de los Derechos Humanos, como es el caso de los informes que periódicamente presentan los titulares de las Comisiones defensoras de los mismos, tanto a nivel internacional como a nivel nacional y local. En esos informes se encuentra una riqueza informativa verdaderamente significativa, por ejemplo, en los informes del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de nuestro país y en los respectivos documentos de información de las Comisiones Locales del Distrito Federal y de los Estados.⁹⁷

4.2.-CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Muchos son los autores que consideran a los derechos humanos desde diferentes perspectivas. Cada uno de ellos de su propio concepto y características de lo que según su análisis son los derechos humanos; hay además aquellos que dudan puedan darse un concepto válido de derechos humanos como señala Prieto Sánchez: "Los derechos humanos o fundamentales carecen de un significado técnico jurídico preciso y bien delimitado; es más debido quizás a su fuerte carga emotiva y a su incuestionable dimensión moral, ni siquiera cabe mantener un significado jurídico plenamente autónomo [...]. El problema es que esa noción se utiliza tal vez con excesiva frecuencia y en los más variados contextos, lo que

⁹⁶ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. P. 30.

⁹⁷ Ibidem. Pp. 30 y 31

perjudica su precisión y claridad conceptual; diríase que los derechos humanos son hoy un concepto tan difundido como confuso".⁹⁸

A Continuación citaré algunos de los conceptos que se han dado de los derechos humanos tomando en consideración que cada uno de estos conceptos están condicionados por la opinión que el autor de que se trate tenga sobre su origen, fundamento, naturaleza y alcance:

"Los derechos del hombre se refieren a aquellas libertades fundamentales que adhieren a la dignidad humana, derechos universales que pertenecen a todo ser humano, independientemente de espacio geográfico y tiempo, sin distinguir el color de la piel, el sexo, el origen o nacimiento. En fin, derechos que amparan el dominio más íntimo en la vida espiritual del ser humano".⁹⁹

De este mismo modo piensa Jaques Maritain, es decir, que los derechos humanos le pertenecen al hombre por el sólo hecho de serlo; "La persona humana tiene derechos por el hecho de ser una persona, un todo, la dueña de sí misma y de sus actos y la cual, en consecuencia, no es meramente un medio para lograr un fin, sino un fin de por sí, un fin que tiene que ser tratado como tal [...]. En virtud de la ley natural, la persona humana tiene derecho a ser respetada, ella es el sujeto de los derechos, los posee. Estas son las cosas que se le deben a un hombre por el hecho mismo de ser hombre".¹⁰⁰

Asimismo, Arnold J. Lieberman los define como: "los derechos del hombre son derechos universales o propiedad de los seres humanos como tales seres humanos o como individuos del género humano, inherentes al ser humano donde quiera que se encuentran, sin distinción de época, lugar, color, sexo, origen ni medio ambiente.

⁹⁸ PRIETO SÁNCHEZ Luis. Estudios sobre Derechos Fundamentales. Ed. Debate, Madrid, 1990. Pp. 18 y 19.

⁹⁹ LA ROCHE Humberto J. "Algunas consideraciones sobre los derechos del hombre y su protección jurídica" en Revista de la Facultad de Derecho, año XII, No. 36. Maracaibo, Venezuela. P. 29.

Son en realidad la clave de la dignidad del hombre. En su quinta esencia consisten fundamentalmente en el solo derecho del hombre que incluyen todos, o sea la propiedad de absoluta libertad para desarrollar al máximo toda capacidad y talento potencial del individuo para su autogobierno, seguridad y satisfacciones más eficaces. En este trascendente derecho humano están implícitos todos los otros, o son aspectos diversos de éste, recibiendo cada uno un lugar prominente o una importancia que dependen del carácter particular o de las tendencias de las diferentes épocas".¹⁰¹

El profesor Johannes Messner, citado por José Castán Tobeñas, considera como derechos del hombre "... a los que tienen su fundamento en la misma naturaleza humana y sirven de base, a su vez, a los que integran la esfera de libertad social".¹⁰²

El profesor Luis Sánchez Agesta considera a los derechos humanos de la persona como el núcleo esencial e inviolable de derechos derivados de la misma naturaleza del hombre, que nadie ni nada debe cohibir y que el Estado debe ayudar prestando las condiciones necesarias para su realización".¹⁰³ Asimismo, el Profesor Ángel Sánchez de la Torres los define como las "facultades Jurídicamente Lícitas, cuyo ámbito ha de ser respetado con estricta obligatoriedad por los poderes socialmente organizados y por las actividades individuales de los sujetos humanos", añadiendo: "los derechos humanos indican aquel mínimo indispensable de libertades sin las cuales no podríamos atribuir una específica dignidad social a nadie".¹⁰⁴

¹⁰¹ CRANSTON, Maurice. "¿Que son los derechos humanos?", en fascetas, No. 66. 1984, Washington DC, EUA, P. 58.

¹⁰² CASTÁN TOBEÑAS, José. "Los Derechos del Hombre. Ed. Reus SA. Madrid. 1969. P. 14.

¹⁰³ MESSNER, Johannes. Citado por CASTÁN TOBEÑAS, JOSÉ, Op. Cit. P. 14.

¹⁰⁴ SÁNCHEZ AGESTA, Luis. Lecciones de Derecho Político. 6a. De. Granada. P. 554 y 555.

¹⁰⁵ SÁNCHEZ DE LA TORRE. Ángel. Teoría y experiencia de los Derechos Humanos. Madrid, 1968. P. 24 y siguiente.

El profesor José Castán Tobeñas, por su parte, se refiere a los derechos del hombre como "aquellos derechos fundamentales de la persona humana, considerada tanto en su aspecto individual como comunitario, que correspondan a ésta por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social) y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder o autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común".¹⁰⁵

Por último, el maestro Carlos F. Quintana Roldán define a los Derechos Humanos así Se entiende por Derechos Humanos al conjunto de garantías que establecen los ordenamientos legales nacionales e internacionales con objeto de proteger frente al poder público los derechos fundamentales de los seres humanos, en cuanto a su dignidad y el respeto que merecen por el mero hecho de pertenecer a la especie humana"¹⁰⁶

Los elementos de la definición de los Derechos Humanos son:

1. Son derechos fundamentales.- "Se les llama si porque sirven de fundamento a otros derechos más particulares. De ahí que se les considere supremos a los demás".¹⁰⁷
2. De la persona humana.- El hombre considerado en forma integral es el sujeto de los derechos humanos. La razón de ello es como lo explica Jorge Carpizo: "Hombre, ser que se mueve como animales, se diferencia de éstos por la voluntad y la inteligencia [...] el hombre, por el fenómeno natural de existir tiene derechos y obligaciones [...] el hombre se percató de que es imposible vivir,

¹⁰⁵ CASTÁN TOBEÑAS, JOSÉ. Op. Cit. P. 15.

¹⁰⁶ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. P. 21.

¹⁰⁷ HERRERA ORTÍZ, MARGARITA. Manual de Derechos Humanos. Ed. Pac. SA. de CV., México, 1991. P. 6.

vivir no biológicamente, sino como persona, si no se le aseguraban ciertos derechos que él sentía como suyos".¹⁰⁸

3. Considerada la persona tanto en su aspecto individual como comunitario.- contrariamente a lo que sostiene la corriente individualista, el hombre no puede subsistir y desarrollarse en forma aislada ya que es un ser social por naturaleza. De este modo, todos los derechos son sociales a la vez que individuales

La sociabilidad es una de las cualidades intrínsecas del hombre. El hombre es un ser social por necesidad y por excelencia. Por necesidad porque siempre requiere de los demás, todos somos necesarios pero nadie es indispensable. Por excelencia porque sólo en contacto con los demás, el hombre puede realizarse como persona.

El mismo Castán Tobeñas respecto a este punto dice: "Sujeto de los derechos humanos no sólo es el hombre, individualmente considerado, sino en general la persona individual o agrupada. La protección de los derechos humanos se extiende a las comunidades jurídicas (familia, corporaciones, entidades políticas estatales o de sentido universal) y además, a los grupos minoritarios (grupos nacionales étnicos, religiosos, etc., dentro de un Estado, y Estados débiles subdesarrollados, etc. Dentro de la comunidad internacional)".¹⁰⁹

"En nuestro tiempo, los derechos del hombre contemplan a éste como ser integral, así lo custodian. El poliedro humano reclama un poliedro de garantías, en fina armonía".¹¹⁰ Como se observa de la anterior aseveración, se utiliza el término garantías en relación con el de derechos del hombre, relación que estudiaremos en su momento.

¹⁰⁸ CARPIZO, Jorge La Constitución Mexicana de 1917, De. Parrúa, México, 1990. Pp. 135-136.

¹⁰⁹ CASTÁN TOBEÑAS, José, Op. Cit. P. 16.

¹¹⁰ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Los Derechos Humanos y el Derecho Penal.

4.- Corresponden a la persona en razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social).- EL Hombre por el hecho de serlo, tiene derechos inherentes a su persona, los cuales son necesarios respetar para que el hombre conserve un mínimo de dignidad y libertad que le permitan alcanzar su fin.

Este tipo de derechos, los fundamentales, nacen con el hombre sin requerir ninguna otra condición, por eso también se les llama derechos innatos u originarios. Asimismo, estos derechos contemplan al hombre en todos sus aspectos; corporal (derecho a la vida, a la integridad física, etc.), espiritual (derechos a creer en cualquier religión, etc.), y social (el derecho de elegir la profesión u oficio que más le guste, a participar en la vida social, etc.).

5. Deben ser reconocidos y respetados por todo poder o autoridad y toda norma jurídica positiva.- Aquí se presenta la relación existente entre derechos humanos y garantías individuales. Ya dijimos que los derechos humanos pertenecen al hombre por el hecho de ser hombre, pero su ejercicio debe ser garantizado, respetado, de lo contrario serían una manera ideología.. Jorge Carpizo dice: "Macías, en un multitudinario discurso, manifestó: "Las constituciones no necesitan de declarar cuáles son los derechos; necesitan garantizar de la manera más completa y más absoluta todas las manifestaciones de la libertad. Por eso deben otorgarse las garantías individuales".¹¹¹

6.- Cediendo en su ejercicio ante las exigencias del bien común.- Por bien común debemos entender aquel que puede ser participado por todos y cada uno de los miembros de una comunidad humana, es una exigencia de la justicia social.

¹¹¹ CARPIZO, Jorge Op. Cit. P. 153.

Más adelante abundaremos sobre este concepto de bien común, por el momento sólo diremos que este concepto implica un modo de vida digno, seguro, pacífico, para todas las clases del pueblo y que debe ser mantenido de forma constante. El bien común es un bien social que facilita la obtención de bienes individuales. Johannes Messner dice sobre el bien común que "...consiste en hacer posible a los miembros de la sociedad y por mediación de ésta, una existencia plenamente 'humana'".¹¹²

Los Derechos Humanos tienen como límite el bien común, la noción del bien común puede servirnos para establecer "las condiciones de aplicación y limitación de los derechos humanos, teniendo en cuenta el grado de su mutua compatibilidad y los términos de adecuación de cada uno de ellos a las exigencias ético-jurídicas invariables y a las circunstancias sociales de lugar y tiempo".¹¹³ A lo anterior debemos añadir que no debemos pensar que los derechos fundamentales son un conjunto de derechos dados arbitrariamente, es decir, como una creación de caprichosa del hombre sino que se refieren aquellos derechos mínimos y esenciales para el desarrollo de la persona, como bien lo dice Carlos R Terrazas: "En ningún caso la idea de que existen derechos fundamentales que todo hombre posee, implica reivindicar una tabla interminable de derechos sin ningún tipo de control en su reconocimiento sino que se refiere solamente a los derechos más esenciales con relación al pleno desarrollo de la dignidad humana como forma de vida".¹¹⁴

Otro aspecto que quiero señalar sobre el concepto de derechos humanos es la variedad con la que puede llamársele. Así por ejemplo, hay quienes los llaman derechos naturales, lo cual es aceptable puesto que los derechos a estudio tienen

¹¹² MESSNER, Johannes. V. Ética Social, Política Económica a la Luz del Derecho. De. Rialp. Madrid. 1967. P. 508. Citado por CASTÁN TOBEÑAS, JOSÉ. Op. Cit. P. 72.

¹¹³ CASTÁN TOBEÑAS, José. Op. Cit. P. 25.

¹¹⁴ TERRAZAS, Carlos. Op. Cit. P. 25.

su fundamento en la naturaleza humana. Otros les llaman derechos innatos u originales, con lo que quieren diferenciarlos de los derechos adquiridos ya que éstos últimos son creados por el derecho positivo y los primeros nacen con el hombre. El término de derechos individuales, el cual obviamente es de tipo individualista es muy limitado en cuanto al sujeto, puesto que sólo se refiere al individuo, y como sabemos, todos los derechos son sociales a la vez que individuales porque el hombre es un ser social por naturaleza.

Otra forma de llamarlos es derechos fundamentales o derechos esenciales del hombre, considerándolos más propiamente, los derechos humanos son fundamentales en cuanto que sirven de base a otros particulares, y tienen íntima relación con la idea de la dignidad humana. Son esenciales en cuanto que son inherentes al hombre.

Se les llama también derechos públicos subjetivos; si consideramos que los derechos humanos son derechos que deben ser reconocidos y respetados por todos incluyendo al Estado, es decir, que para éste último consisten en límites de poder ante los particulares, entonces estamos hablando de derecho positivo porque por medio de éste habrá un ordenamiento jurídico por el cual adquirirán su fuerza los derechos humanos y ya en este caso estamos ante las garantías individuales, por lo que aquí empezamos a notar cual es la relación entre derechos humanos, derechos subjetivos públicos y garantías individuales.

Ahora bien, es cierto que el término "derechos humanos" es redundante porque todos los derechos son humanos, pero podemos decir que existe una clase de derechos que a diferencia de los demás, son derechos humanos por antonomasia. Dicho de otra forma, el término de derechos humanos que nosotros empleamos en el presente estudio está utilizado en estricto sentido.

Características de los Derechos Humanos.

Las características de los Derechos Humanos señaladas por el maestro Carlos F. Quintana Roldán son:

- a).- Generalidad.
- b).- Imprescriptibilidad.
- c).- Intransferibilidad.
- d).- Permanencia.

Los Derechos Humanos son generales porque los tienen todos los seres humanos sin distinción alguna, y son universales porque para estos derechos no cabe limitaciones de fronteras políticas ni las creencias o razas; su esencia los lleva a manifestarse con dicha validez universal.

Son imprescriptibles porque no se pierden por el tiempo, ni por alguna otra circunstancia o causa que de ordinario extinga a otros derechos no esenciales.

También son intransferibles, porque el derecho subjetivo derivado e individualizado que de ellos emana, no puede ser cedido, contratado o convenido para su pérdida o menoscabo.

Son permanentes porque protegen al ser humano de su concepción hasta su muerte; porque no tienen valor sólo por etapas o generaciones, sino siempre.¹¹⁵

Podemos enumerar además como características de los derechos humanos las siguientes:

- 1.- Su titular es el hombre individual y colectivo.

¹¹⁵ QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. P. 22.

2.- Son derechos que existen en la naturaleza del hombre y no son creación del derecho positivo "en el sentido de que su fundamento último no emana de las normas de éste a punto tal que mientras no han sido consagrados por él y en la medida en que no lo han sido sirve para criticarlo y justificar su reforma".¹¹⁶

3.- Son inalienables "porque están necesariamente enlazados con la existencia del hombre y con su [...] sin embargo, puede renunciarse a su ejercicio en atención a un fin moral prevalente o para cumplir un deber".¹¹⁷

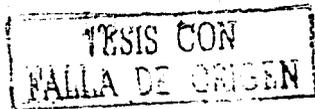
4.- Son inviolables porque nadie debe actuar con atropello de ellos, como ya mencionamos, deben ser reconocidos y respetados por los demás, por la ley y el Estado.

Otro aspecto muy importante que quiero destacar es el referente al contenido de los derechos humanos para lo cual citaré a Joaquín Herrera Flores que dice: "Podemos concretar el contenido esencial de éstos como el derecho a tener derechos, es decir, como la facultad para gozar del desarrollo de las capacidades humanas objetivas social e institucionalmente y para apropiárselas, es decir, para ponerlas en práctica siempre de un modo renovado [...]. Los derechos humanos no son inventados subjetivamente en cada momento histórico; más bien constituyen la institucionalización del desarrollo incesante de las capacidades humanas, propiciando un entendimiento del ser humano con todas sus contradicciones y complejidades".¹¹⁸

¹¹⁶ CARRIO, Genaro R. Los derechos humanos y su protección. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1990. Pp. 13 y 14.

¹¹⁷ PRISCO. Filosofía del derecho fundada en la ética. 2a. Ed. Cit números 183 a 187. Pp. 220 y siguientes. Citado por CASTÁN TOBEÑAS, José. Op. Cit. P. 18.

¹¹⁸ HERRERA FLORES, Joaquín. Los derechos humanos desde la escuela de Budapest. Ed. Tecnos. 1989. P. 126.



4.3.- PRINCIPIOS BÁSICOS NORMATIVOS DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Estos principios son la libertad e igualdad y dependen de la idea de justicia. A continuación explicaremos cada uno:

4.3.1.- LIBERTAD.

Durante mucho tiempo, la idea de libertad, en sus diversas formas y manifestaciones, se identificó con la noción de derechos humanos. La idea de libertad es complicada y polifacética sobre todo si tomamos en cuenta que hay varios tipos de libertad según hablamos de qué, para qué o respecto a quién se es libre. Así tenemos la libertad negativa, la cual "Supone la garantía de no injerencia de poderes o fuerzas extrañas al sujeto en el desarrollo de sus actividades".¹¹⁹ Luego tenemos la libertad positiva "en cuanto que se concreta en una serie de facultades, posibilidades o poderes de actuación".¹²⁰

Para Gregorio Peces-Barba, existen tres tipos de libertad, que son la libertad psicológica o de elección, la libertad moral y la libertad social, política y jurídica siendo ésta última la más importante para nosotros. Este autor se refiere cada una de ellas así: "La libertad psicológica es un dato de la condición humana [...] imprescindible para explicar muchas dimensiones de la cultura e incluso de la propia historia [...] Es la libertad de elección que nos permite escoger entre diversas posibilidades y que, junto con otros rasgos como el lenguaje [...] nos distingue de los demás animales [...] La [...] libertad social, política y jurídica tiene como ámbito de acción la sociedad civil. Es la consecuencia de la elaboración racional basada sobre todo el material de los derechos humanos es la realización de este tipo de libertad como cauce del desarrollo de la dignidad humana. Estos tres tipos de libertad están relacionados entre sí.

¹¹⁹ Ibidem. P. 283.

¹²⁰ PECES-BARBA, GREGORIO. Op. Cit. P. 271.

Castán Tobeñas también nos dice que la libertad jurídica es la más importante si a derechos humanos se refiere. Para él la libertad en sentido jurídico es "el poder o facultad de obrar, fundado en la misma naturaleza del hombre, como necesario para el cumplimiento de sus fines, y reconocido por el derecho en su regulación del orden de las relaciones sociales".¹²¹ La libertad es inseparable de la persona humana y en consecuencia del Derecho. Esta libertad jurídica no tiene un alcance absoluto ya que su contenido y extensión están condicionados por muchos factores.

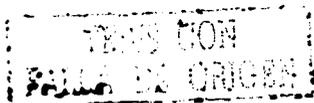
4.3.2.-LA IGUALDAD

El valor de la igualdad, lo mismo que el de la libertad, es relativo en principio porque se ha probado que varía en distintas épocas al depender esta idea de aspectos religiosos, políticos o socioeconómicos. En ocasiones ha sido considerada la igualdad como una realidad vigente y otras como una mera utopía.

El principio de igualdad tiene una base natural porque todos los hombres gozan de ella por naturaleza, pero esta idea encuentra un pero, ya que la propia naturaleza dota muy desigualmente a los hombres surgiendo así la desigualdad.

A pesar de la relatividad del principio de igualdad, se ha dicho que existen esencialmente dos tipos de igualdad: la igualdad material y la igualdad formal. La igualdad material puede considerarse como la equiparación y el equilibrio de bienes y situaciones tanto económicas como sociales. La igualdad formal o jurídica se refiere al principio de igualdad ante la ley. La igualdad jurídica, a decir de Castán Tobeñas, no puede ser abstracta porque entonces chocaría con las condiciones de desigualdad que se dan entre los hombres por sus diferencias personales y circunstancias en las que su vida se desenvuelve.

¹²¹ CASTÁN TOBEÑAS, JOSÉ. Op. Cit. P. 58.



Messner nos dice que la igualdad jurídica y social idónea y que está de acuerdo con la naturaleza moral humana, con la justicia y el respeto a los derechos del hombre es la "igualdad de todos ante la ley... la igualdad proporcional en la participación de todos los grupos en los bienes culturales, materiales y espirituales que resulten de la cooperación social..., la igualdad de todos los miembros de la sociedad para participar en la responsabilidad y en la toma de decisiones en la Administración de la comunidad, que garantice los fines del bien común".¹²² Ahora bien, respecto de la idea de que "todos son iguales ante la ley" es limitada en principio porque las legislaciones mismas reconocen las distinciones entre los hombres. Se supone que la ley tiene que ser idéntica para todos, en circunstancias iguales pero por justicia se acepta una desigualdad. "Aunque pueda parecer paradójico, la desigualdad ante la ley se traduce también en ocasiones, en la exigencia de diferenciación, es decir en el trato diferenciado de circunstancias y situaciones aparentemente semejantes, pero que requieren una reglamentación jurídica distinta".¹²³

En los aspectos referentes a las actividades y funciones con condiciones personales diversas y circunstancias igualmente diversas es donde debe predominar un principio de desigualdad, la cual será resultado de la aplicación de la idea de justicia, a la cual me referiré posteriormente. De ahí se observa la estrecha relación de la igualdad con la justicia.

4.4.- LA JUSTICIA Y BIEN COMÚN COMO VALORES SOCIALES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

A criterio del maestro Castán Tobeñas, la justicia desde el punto de vista filosófico debe ser clasificada en el grupo de los valores puros o absolutos y desde el punto de vista jurídico debe considerársele como la finalidad propia y primaria del

¹²² MESSNER, Johannes: Citado por CASTAN TOBEÑAS, Op. Cit. P. 61.

¹²³ PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. Op. Cit. P. 286.

derecho, ya que éste tiene siempre por fin o materia un elemento de justicia. Y que según la concepción actual de la justicia ésta armoniza los fines individuales y sociales del derecho.

Se ha dicho de la justicia que es donde se da el equilibrio entre el orden y la libertad como criterio rector del Derecho.

Ya habíamos comenzado a hablar sobre el bien común en el apartado referente al concepto de derechos humanos y habíamos mencionado que precisamente el bien común es uno de los límites de los derechos fundamentales. Esta idea de bien común aparece con mayor fuerza en Santo Tomás para quien constituye el eje común alrededor del cual se agrupan y resuelven todos los problemas de la vida política. Según la concepción tomista, el bien común es el bien de la sociedad comunitariamente considerada, es decir, como unidad formada por partes complejas formadas por entes sociales menores y hombres integrantes de las respectivas comunidades.

Rodríguez Arias lo conceptúa como el "conjunto de valores, bienes y experiencias que contribuyen a la conservación y al progreso de la comunidad y al bienestar material, moral e intelectual de las personas que viven en ella".¹²⁴

Las características del bien común a decir del maestro Castán Tobeñas son:

1. Su contenido pluralista.- El bien común es un bien de la sociedad que alcanza a la totalidad de sus miembros y abarca la totalidad de sus fines. Solamente es auténtica realidad cuando en ambos aspectos cumple sus funciones en una medida aceptable". Tenemos que decir que por miembros se entiende no sólo al hombre individualmente sino a las comunidades más importantes de la sociedad como son la familia, el municipio, el Estado, las grandes unidades

¹²⁴ RODRÍGUEZ ARIAS, Citado por Castán Tobeñas. Op. Cit. P. 73.



religiosas, etc., y aunque cada uno de ellos tiene su bien común especial, sobre éste debe predominar el verdadero y propio bien común que es el bien general de la sociedad.

2. Su dirección unitaria, personalista.- A pesar de la pluralidad de que hemos hablado, el bien común tiene un fondo unitario que nace de la misma naturaleza humana ya que "aún siendo un bien social es primordialmente un bien humano".¹²⁵

4.5.- LA CONVIVENCIA SOCIAL.

Los individuos que forman una sociedad no se encuentran simplemente agregados los unos a los otros formando una mera pluralidad, sino que para poder subsistir tiene que conseguir determinados satisfactores por medio de la organización. Las relaciones interhumanas, han de tener patrones permanentes, que regulen la actuación y las relaciones de los individuos. Estos patrones son los que integran junto con la conducta de los individuos y la de los grupos que se adecua a ellos la organización social. Es necesario que todos los individuos que forman un grupo social se comporten de acuerdo a los patrones culturales que privan en un grupo social determinado.¹²⁶

4.6.- IMPORTANCIA SOCIAL DEL OMBUDSMAN

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos surge por la necesidad de la existencia de un órgano que vigile la actuación de la autoridad con las limitaciones que hemos estudiado, misma que sin ser una panacea, ha logrado en poco tiempo, conscientizar a una sociedad ignorante de sus derechos, de poder hacer valer los mismos por medio de instrumentos sencillos, antiburocráticos y gratuitos.

¹²⁵ CASTÁN TOBEÑAS JOSÉ. Op. Cit. P. 75

¹²⁶ AZUARA PEREZ, Leandro. Op. Cit. P.127

Lamentablemente, el particular y la autoridad desconocen sus responsabilidades, obligaciones y derechos, lo que ha causado que esta última escudándose en la idea de ser denunciada ante las Comisiones de Derechos Humanos eluden su responsabilidad en la investigación de los hechos delictivos, algunos otros por intereses particulares, políticos o económicos siguen aplicando prácticas contrarias a derecho como la tortura, cuando la única función de las Comisiones es simple y llanamente vigilar la aplicación del derecho.

Para un mejor entendimiento de la situación que prevalece con relación al Ombudsman en México, procederá hacer un estudio somero de esta figura de reciente ingreso en nuestro marco jurídico.

Esta es una institución muy reciente en el ámbito del derecho latinoamericano y por supuesto en México, debido a que hasta hace muy poco tiempo se consideraba como un instrumento tutelar de los Derechos Humanos, extraño a nuestra tradición jurídica. Sin embargo, este mecanismo se ha extendido de manera rápida y vertiginosa en nuestros ordenamientos pertenecientes a diversas tradiciones jurídicas, despertó el interés de los juristas de nuestro país por su estudio y, a medida que se conoció y divulgó se inició su implantación de manera paulatina en nuestros ordenamientos, y por lo que puede afirmarse que en la actualidad se encuentra en pleno desarrollo y se advierte una tendencia hacia su consolidación.

Es cierto que se han establecido varios instrumentos tradicionales para la defensa de los ciudadanos como los recursos administrativos y el contencioso administrativo, los primeros ante la misma administración activa y el segundo por conducto de tribunales especializados, pero aun cuando son eficaces en términos generales han llegado a recargarse de tal manera, que son lentos y costosos, por lo que es indispensable el establecimiento de otros mecanismos más ágiles los



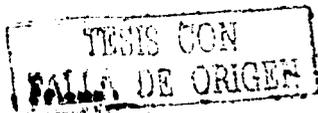
que por medio de procedimientos flexibles, rápidos y poco generosos puedan resolver los incontables conflictos entre los propios administrados y la administración.

¿Cuál es la naturaleza del Ombudsman?. ¿Dónde y cuándo nace?. ¿Con qué propósito nace?. ¿Por qué en los últimos decenios es una institución que los países van aceptando y cada día se les estudia y discute más?. ¿Cuál es el gran éxito de esta institución?.

El Ombudsman es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias.

El Ombudsman nació en Suecia con la Constitución de 1809 y persiguió establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar como estas eran realmente aplicadas por la administración, y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismos, a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.

Más de cien años después de su creación, Ombudsman fue adoptado, por primera vez, por otro país que no fuera Suecia, por Finlandia en su Constitución de 1919. Más de tres decenios después el ejemplo fue seguido por Dinamarca. En 1962 se admitió por Nueva Zelanda y fue la primera vez que se instituyó en un país que fuera Escandinavia. Pero a partir de esa fecha es una institución que comienza a ser muy estudiada y discutida en simposios y congresos internacionales y es adoptada, ya sea nacional o localmente, por países como Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia.

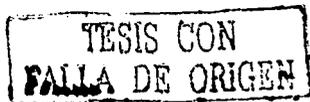


En el mundo iberoamericano la figura del Ombudsman se va abriendo camino: en Portugal en 1975 con el nombre de Promotor de Justicia, en España en 1970 con el Defensor del Pueblo, en Costa Rica en 1982 con la Procuraduría de los Derechos Humanos, en Guatemala en 1985 con el Procurador de los Derechos Humanos.

Ahora bien, en que se parece la Comisión Nacional de Derechos Humanos a un Ombudsman. En la presentación de las quejas, la facultad de investigación en el acceso directo del quejoso al órgano, en la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, en la informalidad y antiburocratismo de su actuación, en lo político del cargo y de la función en la gratitud del servicio, en la elaboración de informes periódicos y públicos.

Y en qué se diferencia la Comisión de Derechos Humanos de un Ombudsman. En México la designación la realiza el Presidente de la república y la comisión forma parte del Poder Ejecutivo, en que la Comisión no tiene poder sancionador, y en que la Comisión tiene facultades que generalmente no se atribuyen a un Ombudsman: representar al Gobierno de la República ante organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de Derechos Humanos y poseer facultades de prevención de violaciones, educativas y culturales respecto de los Derechos Humanos.

Podemos afirmar en términos generales, que la opinión pública nacional ha considerado la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un avance significativo en la defensa de esta garantías del hombre. Sin embargo, existen importantes opiniones que han venido cuestionando su desempeño como incompleto, sobre todo en lo que se refiere a que no tiene facultades para conocer de asuntos electorales y laborales. No obstante, se puede concluir que la Comisión Nacional es una institución que ha venido a cubrir un importante papel de defensor de los derechos Humanos, si bien con limitaciones legales notables.



Sobre el particular, la opinión pública mexicana ha sido testigo de que las intervenciones de la Comisión Nacional son garantía de legalidad en aquellos asuntos en los que por su trascendencia e importancia se le ha demandado su participación, siendo un garante del debido apego a los procedimientos que la ley establece.¹²⁷

¿Por qué?. Y ¿Para qué se necesita un Ombudsman?. La pregunta ha sido ampliamente contestada por la doctrina y la práctica; en todos los países, la actividad gubernamental ha crecido grandemente, y en consecuencia, las oportunidades de fricción entre el gobierno y el ciudadano también se han multiplicado.¹²⁸

Además, como los mecanismos tradicionales de control han resultado insuficientes, se busca uno nuevo, que venga a reforzarlos precisamente donde aquellos han mostrado sus debilidades.¹²⁹

O porque, como bien reitera Pre-Erik-Milsson, Ex Ombudsman Jefe de Suecia, la administración pública ha crecido y se ha multiplicado los organismos oficiales, con lo cual se aumenta la posibilidad de problemas entre órganos del poder y los individuos, debido a que no existen muchas instancias para presentar quejas, y los tribunales generalmente son muy lentos formalistas y costosos, y porque cada día es mayor la corriente internacional que esta preocupada de que efectivamente se protejan los derechos de los individuos.¹³⁰

¹²⁷ QUINTANA, ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. P. 173.

¹²⁸ ELLMORN, Walter. Ombudsman and Others, Masvasd University Dress, Caambridge, Masszchusetts, 1966. P. VII.

¹²⁹ MAIRONO, Jorge. El Ombudsman defensor del pueblo y de las instituciones republicanas. Ediciones Maccehi, Buenos Aires, 1987 p. 3.

¹³⁰ NISSON, Per-Erik, El Ombudsman, defensor del pueblo o que, en la defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia, UNAM, México 1986 p. 13.

Es claro que el Ombudsman sólo puede existir en donde hay democracia. En los sistemas totalitarios o autoritarios está de más o se convierte en una figura sin ninguna importancia y sin resultado práctico.

El Ombudsman sólo puede existir donde hay un interés real porque cada día la protección de los Derechos Humanos sea mejor, donde las autoridades actúan de buena fe y están tan interesadas como los gobernadores de que sus errores puedan ser corregidos con la finalidad de que se vuelvan a producir.

Un Ombudsman que no es autónomo, realmente no es Ombudsman. La autonomía es un requisito para su buen funcionamiento.

La única verdad para un Ombudsman es aquella que se deriva del expediente y de las pruebas que el mismo contiene, mismas que valora de acuerdo con la ley, la equidad y la consecuencia. Existen tres sistemas para la designación del Ombudsman, ya sea que la realice el poder Ejecutivo, el Poder Legislativa o ambos.

En principio un sistema no es mejor que otro, siempre y cuando, se respeten ciertos aspectos: que el designado sea una persona idónea que su nombramiento no sea consecuencia de una negociación política y que realmente el sistema le asegure su autonomía funcional, porque ninguno de esos poderes le puede dar instrucciones específicas.

Los aspectos importantes que se deben de tomar en cuenta para la designación son: Que no sea un hombre de partido, para evitar impugnaciones innecesarias que lo debilitarían, que no tenga prestigio personal y que sea reconocida su independencia, para que no se dude de su capacidad moral ni de sus juicios. En otras palabras, el Ombudsman debe poseer autonomía, valor civil y conocimientos.

Por ello, más que el sistema de designación, hay que cuidar los requisitos legales y extra-legales que ese personaje debe poseer.

De acuerdo con el pensamiento del distinguido maestro Héctor Fix Zamudio, se puede afirmar "que las garantías judiciales son los instrumentos que se utiliza para lograr la independencia autonomía, dignidad y eficacia de los tribunales, siendo éstas principalmente cuatro: la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad".¹³¹

El Ombudsman es un órgano del Estado, no del gobierno. Es decir, es un órgano público creado por la Constitución o por la ley para que se cumplan funciones públicas y cuyas atribuciones están expresamente señaladas por la propia ley, pero no es ni forma parte de ningún órgano de gobierno. Su naturaleza es parecida a la de aquellos tribunales administrativos de última instancia, entendiendo que sus resoluciones ya no puede ser recurrida.

El Ombudsman debe ser apolítico y apartidista para evitar caer en controversias de carácter político, y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas imparciales.

Existen características esenciales de la institución como su autonomía, antiburocratismo, flexibilidad y que sus recomendaciones no vinculan a la autoridad.

Se discute cual debe ser la capacidad del Ombudsman para investigar casos penales. Consideramos que no hay una contestación única aplicable a todos los países, sino que depende de la sustitución particular de cada uno de ellos. Generalmente el Ombudsman no investiga casos penales, sino recomienda que se realice la investigación. Sin embargo, cuando la autoridad no lo hace, o no tiene

¹³¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor Organización de los tribunales administrativos. México 1971 pp.122-123.

ningún ánimo de colaboración con el Ombudsman, éste debe de realizarla para que prevalezca la impunidad.

El Ombudsman no es un órgano de primera instancia. Sólo debe de actuar cuando la autoridad competente no cumple o cumple mal con sus obligaciones. En esto se debe ser muy cuidadoso. El Ombudsman no puede suplir o sustituir a la autoridad invadiendo las funciones de éstas, sino que su actividad y esfera de acción es la de controlar los actos del funcionario público.

Desde luego que la labor del Ombudsman también tiene una función preventiva, ya que sus recomendaciones, informales y documentos tienen una influencia educativa para los funcionarios públicos y para la sociedad en general. Su actividad debe de tener un impacto en el mejor funcionamiento de la administración pública.

Una de las columnas sobre las cuales basa el Ombudsman su actuación es el principio de publicidad de sus acciones. Sin este principio, toda su actividad no tendrá efectos.

Considero que el Ombudsman debe de mantener un diálogo constante con los dueños, directores, jefes de información y funcionarios de los medios masivos de comunicación, así como con los reporteros y entrevistadores. Proporcionarles información y más información relativa a efecto de tratar de ganarlos para la causa del Ombudsman y lo que ella representa.

Uno de los aspectos más discutidos en la actualidad es el Ombudsman judicial. Este apasionante tema esta siendo objeto de congresos de gran importancia, como el realizado en San Juan Puerto Rico en mayo de 1991, y seguirá siendo uno de los grandes temas respecto del Ombudsman en los próximos años.

Un Ombudsman no puede conocer de una cuestión jurisdiccional, es decir, no puede involucrarse en el problema jurídico de fondo que está conociendo un juez, ni puede revisar una sentencia. La regla general es que el Ombudsman no puede sustituir al juez, el cual merece todo respeto porque, si no lo hiciera, podría resultar contraproducente.

Lo que se discute en la función del Ombudsman es si éste puede conocer y hacer recomendaciones a los jueces sobre aspectos de procedimiento que en nada afecten el fondo del asunto jurídico y sobre actos administrativos de aquellos.

Las legislaciones adoptan diversos criterios. Suecia, Finlandia y España aceptan al Ombudsman judicial. En cambio Dinamarca, Noruega y Nueva Zelanda no lo aceptan.

Desde nuestro punto de vista, estamos a favor del Ombudsman judicial y consideramos que son válidas las razones que expone el profesor Donald C. Rowat para apoyarlo, a saber: "que la supervisión la realiza una persona fuera del sistema, lo que elimina la posibilidad de pensar que los jueces se están protegiendo mutuamente, es sólo una recomendación que tiene obligatoriedad; se refiere únicamente a asuntos procesales; y generalmente, respecto a la conducta de los jueces, emite reprimendas o críticas. No es usual que se refiera a conductas graves, pero el que lo pueda hacer resulta en un buen estímulo para la rectitud judicial".¹³²

Sin embargo, el tema se seguirá discutiendo apasionadamente. Creo que al final terminará por imponerse, las razones expuestas por Rowat, El Ombudsman judicial. En este sentido, fue un gran triunfo que en 1991 se legisló en Gran Bretaña para la creación de un Ombudsman para supervisar a los tribunales y a

¹³² ROWAT, Donald C. "¿Por qué un Ombudsman para supervisar los tribunales?" en informe al primer Congreso de Ombudsman de San Juan, El Ombudsman judicial. Oficina del procurador del ciudadano, San Juan Puerto Rico, 1991, p. 29.

los abogados, y esa legislación fue el producto del desacuerdo del Lord Chancellor con el Ombudsman parlamentario sobre la facultad de éste último para supervisar a la administración judicial;¹³³ y digo que fue un gran triunfo, porque los jueces ingleses gozan de gran prestigio para su preparación de independencia.

Debe de quedar claro que cuando hablo del Ombudsman judicial me refiero a la supervisión procesar y de actos administrativos, y a nada más.

No considero correcto que pueda abarcar otros aspectos, como en Suecia, en donde inclusive se puede procesar al juez que no tome en cuenta la opinión de Ombudsman. Aunque en realidad, hasta donde conocemos, últimamente no se ha utilizado ésta facultad.

Con respecto al Ombudsman judicial, es aleccionadora la opinión de un juez sueco, quien manifestó: "Hemos crecido dentro de este sistema. Ninguno de nosotros ha conocido uno diferente y estamos acostumbrados a él. Si lo encontramos por primera vez, quizás nos sentiríamos incómodos. Pero tal y como las cosas son, no creo que ningún juez sueco sienta alguna pérdida de independencia cuando el Ombudsman mira el trabajo que está realizando".¹³⁴

Que diferencia tan enorme existe entre esta opinión y la de aquellos países en los cuales los jueces se niegan inclusive a proporcionar información al Ombudsman, no para que éste valore sus actos administrativos y procesales, sino aquellos de los funcionarios de la administración pública.

Los jueces honestos y eficientes no tienen porque temer la actuación del Ombudsman. El funcionario que realmente conoce el nombre de tal se crece ante la crítica y desempeña mejor sus labores. Se ejerce el cargo no para la

¹³³ ROWAT, Donald C. *Ibí dem* p. 30

¹³⁴ GELLMORN. Walter, *op dit.* p. 238

satisfacción personal, sino en razón del espíritu de servicio y para ser útil a la sociedad.

La reintegración de criterios por parte del Ombudsman en sus recomendaciones, escritos e informes va creando una especie de jurisprudencia del Ombudsman debe de hacer más fácil la labor de gobernar y ayudar a fortalecer el sistema democrático.

Una de las funciones más importantes (quizá la más importante del Ombudsman) consiste en educar. Por ello, debe de saber divulgar su obra, que ésta llegue realmente a la sociedad para que conozca mejor sus derechos y sepa como defenderlos, y para que funcionarios públicos¹ sepan como cumplir mejor sus obligaciones.

Congruente con nuestra tradición jurídica, en México localizamos diversas instituciones que a lo largo de nuestra historia realiza la tarea de controlar la actividad del gobernante, tales son: Los juicios de residencia y de visitas durante la época colonial, el Procurador de los Pobres en la época independiente, poco después el Juicio de Garantías, la Secretaría de Justicia durante el Porfiriato, la Contraloría de la Nación, la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de diputados, que lleva el control del gasto publico, etc. Instituciones todas que han contribuido a la fiscalización de la actividad Publica del Estado.

Consideramos que los diversos medios de control que existen en el sistema jurídico de nuestro país, incluidos los que constitucionalmente corresponden a los poderes Legislativo y Judicial, tienen su complemento en la actuación de los particulares al denunciar las irregularidades que se manifiestan dentro de la Administración y constituyen en este aspecto, un medio de apoyo de las instituciones que desempeñan una verdadera función de Ombudsman Administrativo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El Ombudsman, cuya denominación ya se ha consagrado en nuestra legislación no obstante los nombres que se le han dado en varios ordenamientos; implica una institución que llena una necesidad social ineludible, en virtud de la carencia de instrumentos efectivos de tutela de los Derechos e intereses legítimos de los administrados, ya que significa la posibilidad para estos últimos de acudir a funcionarios que pueden recibir directamente sus reclamaciones, sin necesidad de formalidades procesales; funcionarios facultados para realizar investigaciones inmediatas que les permite formular recomendaciones para solucionar en forma rápida y sin gastos excesivos para los interesados, los problemas constantes que afectan cotidianamente a los gobernados.

Además de las facultades del Ombudsman para realizar investigaciones que conduzcan a soluciones expeditas y satisfactorias en un porcentaje bastante importante de controversias administrativas, que de esta manera no es necesario plantear ante otros órganos de justicia administrativa, verdaderamente saturados por el aumento incesante de las impugnaciones; también resultan de gran trascendencia social los informes que presentan ante el órgano del cual dimana su designación, habida cuenta de la posibilidad de hacerlos del conocimiento público, (aumentando con ello el sustento moral de esta institución) y en los cuales se advierten claramente los sectores más sensibles de la Administración, lo que ha llevado a algunas legislaciones a conferir al propio Ombudsman la atribución de señalar los errores y deficiencias que observe en la actividad administrativa o incluso en los ordenamientos en los cuales se apoya, para sugerir las modificaciones que permitan corregir tales vicios, lo que puede traducirse en el mejoramiento constante en este amplísimo sector, incluyendo la tendencia a humanizar las siempre difíciles relaciones entre la Administración y los gobernados.

Las diversas instituciones que en forma reciente han aparecido en el ordenamiento mexicano, desempeñando una función tutelar de los Derechos

Ciudadanos, en las diversas esferas del actuar social, como son las relaciones de consumo, las actividades que ponen al individuo en contacto con la Administración Pública e incluso

El desarrollo de Instituciones Ombudsman en el ámbito nacional, implica necesariamente un punto de acercamiento y confianza entre la Administración Pública y los administrados que por otra parte, responde también a la confianza depositada por los ciudadanos en titular supremo de la Administración, es decir, el Presidente de la República, que conforme a nuestra tradición jurídica y a su preeminencia respecto a los otros dos poderes de la Unión, es quien siente la mayor responsabilidad por proteger los Derechos de los administrados, puestos en juego con motivo de la cada vez mas amplia actuación Administrativa.

4.7.- LAS RECOMENDACIONES COMO CONTROL SOCIAL

Precisaremos en forma breve como surge la Recomendación del Ombudsman. Esta se da como conclusión del procedimiento correspondiente, cuando ha concluido el periodo probatorio y el Visitador entrega al Presidente un proyecto de recomendación, analizando en él los hechos reclamados, los informes de las autoridades, los resultados de las investigaciones practicadas, y valorando las pruebas que hubieran sido ofrecidas, a efecto de determinar si en su opinión, se cometió o no una violación a los Derechos Humanos y quien es el presunto responsable de ella.

El contenido de la Recomendación lo dará a conocer el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la autoridad que en opinión de la Comisión, hubiere cometido violaciones a los Derechos Humanos, sin perjuicio de presentar la denuncia penal correspondiente en los casos que a su juicio exista un delito. Independientemente de lo anterior, el Presidente de la Comisión, dará cuenta en



los informes que rinda semestralmente al Presidente de la República, de las Recomendaciones dictadas y el cumplimiento que a ellas se hubiere dado.

Las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como ya lo hemos apuntado anteriormente, tienen el carácter no obligatorio hacia la autoridad. Poco a poco se ha ido comprendiendo que al no seguirse un procedimiento formal, esas conclusiones no pueden plasmarse en una sentencia y que si su naturaleza fuera la de ésta, el Ombudsman sería un tribunal más, suprimiéndoles su flexibilidad, sencillez y rapidez. Pero especialmente ocurriría que, en lugar de venir a enriquecer el orden jurídico y la protección de los particulares frente a los órganos de poder, desquiciaría a ese orden jurídico, porque seguramente se darían enfrentamientos entre tribunales.

Las Recomendaciones del Ombudsman vienen a auxiliar y a cooperar con el sistema judicial de defensa de los Derechos Humanos con la finalidad: de que cada día exista una mejor procuración e impartición de justicia en nuestro país, lo que redundará en un mejor equilibrio social, buscando la igualdad y dignidad entre las clases sociales del país.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El OMBUDSMAN es el defensor de los Derechos de las personas, cargo constitucional en los países escandinavos, cuya misión fundamental es proteger a la sociedad de las arbitrariedades de la burocracia y los abusos de la Administración Pública. Es un instrumento de control y vigilancia cuyo marco de acción afecta a los funcionarios y a las oficinas estatales ejerciendo sobre ellos funciones de supervisión.

SEGUNDA.- Etimológicamente y en su expresión gramatical sueca, designa a una persona que actúa por cuenta de otra y sin tener un interés personal propio en el asunto en que interviene. Ombud equivale a representante, mandatario, delegado, procurador, etcétera.

TERCERA.- La palabra OMBUDSMAN se empleó por primera vez en Suecia en el año de 1809, para dominar así al funcionario investigador de las quejas del público en contra de la burocracia gubernamental. La Institución surge y se consolida en Suecia.

CUARTA.- Otros países como Finlandia, Dinamarca, Noruega, Gran Bretaña, Alemania contemplan dentro de su Derecho Positivo a la figura del Ombudsman, tomado del modelo sueco pero con las variantes propias de sus propias legislaciones y circunstancias sociales, pero en todos ellos su presencia es esencial para el control de la actuación de las autoridades frente a los gobernados.

QUINTA.- Las características del Ombudsman son la independencia, autonomía, accesibilidad, carácter no vinculatorio de sus resoluciones, autoridad moral y publicidad.

SEXTA.- Aún cuando los fallos de los tribunales administrativos y otros actos de autoridad pueden impugnarse por los gobernados a través del juicio de Amparo, la evolución en nuestro sistema jurídico se refleja en la implantación de la institución fiscalizadora del Ombudsman tanto en el ámbito federal como en el local.

SEPTIMA.- El 6 de junio de 1990, el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, creó mediante un Decreto Presidencial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo que representa en nuestro país a la figura del Ombudsman sueco, fue creada por una sentida demanda popular para mejorar la defensa y la protección de los Derechos Humanos.

OCTAVA.- La peculiaridad del Ombudsman "mexicano" consiste en que está dotado de facultades de difusión, divulgación, capacitación y fortalecimiento de la cultura de los derechos Humanos.

NOVENA.- La característica más importante del Ombudsman es su independencia, lo cual reflejará indudablemente en la eficacia de sus resultados, esta figura debe ser independiente en primer término de cualesquiera de los poderes estatales, independencia significa que el Ombudsman decide por sí mismo los problemas que investigará, las acciones que practicará y las resoluciones que emitirá.

DÉCIMA.- El Ombudsman no substituye a los tribunales ordinarios, es un instrumento extraordinario, auxiliar para resolver en forma expedita y menos formalista los conflictos entre gobernantes y gobernados.

DÉCIMO PRIMERA.- Con la "constitucionalización", la Comisión Nacional de los derechos Humanos, asegura su permanencia y logra un gran triunfo para la institución del Ombudsman, constitucionalización que se logró año y medio después de su creación.

DÉCIMO SEGUNDA.- La figura jurídica del Ombudsman es aplicada en nuestro país en diversas instituciones como son la Procuraduría federal del Consumidor, la Secretaría de la Contraloría, la Procuraduría Social del Distrito Federal (a nivel local).

DÉCIMO TERCERA.- Desde agosto de 1985, dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México empezó a funcionar la Defensoría de los Derechos Universitarios, órgano independiente de las autoridades de la UNAM e integrada por Defensor, dos Adjuntos y el personal auxiliar necesario y su principal función es ser un guardián del orden jurídico universitario en colaboración y complementación con las autoridades de la UNAM.

DÉCIMO CUARTA.- El artículo 102 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a cargo del Congreso de la Unión, a nivel federal y de las legislaturas de los Estados a nivel local.

DÉCIMO QUINTA.- Los principios mas importantes que contempla el artículo 102 apartado "B" constitucional son la expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad, son sus características esenciales y solo se referirán a actos de naturaleza administrativa de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Desde el 13 de septiembre de 1999 se facultó a la Cámara de Senadores para elegir a los Consejeros y al Titular del a Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Así mismo, el Presidente del a Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades.

DÉCIMO SEXTA.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos surge por la necesidad de la existencia de órgano que vigile la actuación de la autoridad con ciertas limitaciones, ha logrado en poco tiempo conscientizar a una sociedad ignorante de sus derechos, de poder hacer valer los mismos por medio de instrumentos sencillos, antiburocráticos y gratuitos.

DÉCIMO SÉPTIMA.- El Ombudsman solo puede existir donde hay un interés real porque cada día la protección de los Derechos Humanos sea mejor, donde las autoridades actúan de buen fe y están tan interesadas como los gobernadores de que sus errores puedan ser corregidos.

DÉCIMO OCTAVA.- El Ombudsman implica una institución que llena una necesidad social ineludible, en virtud de la carencia de instrumentos efectivos de tutela de los derechos e intereses legítimos de los administrados, ya que significa la posibilidad para éstos últimos de acudir a funcionarios que pueden recibir directamente sus reclamaciones, sin necesidad de formalidades procesales.

DECIMO NOVENA.- Considero importante que por medios de mayor penetración se difundieran las actividades de la Comisión Nacional y de las Comisiones Locales, particularmente por la radio y la televisión, que tienen una cobertura mucho mayor de auditorio y al que podrían beneficiar; ya que en la práctica aunque se editen documentos y folletos en los que se contienen los informes periódicos del Ombudsman a nivel nacional como de los organismos locales no llegan a ser del conocimiento de amplios sectores de la población.

VIGÉSIMA.- Actualmente la figura del Ombudsman no es aplicable a los conflictos políticos concretamente electorales, situación que muchos estudiosos defienden, pues consideran que los mismos intervienen muchas cuestiones de pasiones políticas y partidistas pero el suscrito considera apropiado, que si fuera del conocimiento del Ombudsman dicho tipo de conflictos, pues para mi criterio los



derechos políticos forman parte de los derechos esenciales y básicos de las personas cuya violación exige forzosamente la revisión de una autoridad apartidista.

BIBLIOGRAFÍA

AGRAMONTE Roberto D., Principios de Sociología, Editorial Porrúa, primera edición, México 1965.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, El Defensor del Ciudadano (Ombudsman), UNAM y Comisión Nacional de Derechos Humanos, Primera edición, México 1991.

ALCALA ZAMORA, Cassini, Fix Zamudio, García Ramírez, y otros, Veinte Años de Evolución de los Derechos Humanos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1986.

BARRERA GRAF, Jorge, la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia, México Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1986.

BARRIOS DE ANGELIZ, Dante, Estudio Genético Funcional del Ombudsman, Revista Uruguaya de Derecho Procesal, Montevideo 1980.

BEXELIUS, Alfred, El Ombudsman para Asuntos Civiles en Suecia, Fondo de Cultura Económica, México 1973.

BERNAN, Harold y Whiting, Vaan Reflexiones sobre el Derecho Cubano, Boletín Mexicano de Derecho Comprobado, México, UNAM, 1981, No. 42.

CARPISO Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, Editorial Porrúa, 2° edición, México 1998.

CASO Antonio, Sociología, Editorial Limusa Wiley, séptima edición, México 1948.

CASTRO Juventino, El Ombudsman Escandinavo y el Sistema Constitucional Mexicano Ensayos Constitucionales, Editorial Manuel Porrúa, México 1977.

FAIREN GUILLEN, Víctor, El Defensor del Pueblo, Ombudsman del Pueblo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales 1982.

FAIREN GUILLEN, Víctor, El Ombudsman y sus Posibilidades en España y Países Iberoamericanos, revista uruguaya de Derecho Procesal, Montevideo 1979.

FAIREN GUILLEN, Víctor, Normas y Notas sobre el Ombudsman de Suecia, Revista de Estudios Políticos, Madrid 1981.

FIX ZAMUDIO, Héctor, Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman, T. IX, Memoria del Colegio Nacional, México 1979.

FIX ZAMUDIO, Héctor, El Crecimiento de la Administración Pública y la Justicia Administrativa, Derechos del Pueblo Mexicano, México, LIII Legislatura, Sección Doctrina Constitucional, T.I.

FIX ZAMUDIO, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, México El Colegio nacional, 1983.

FIX ZAMUDIO, Héctor, Latinoamérica Constitución proceso y Derechos Humanos, Editorial Miguel Porrúa, México 1981.

GALLEGOS HUESCAR, Carlos y García Sole, Fernando, El Defensor del Pueblo, Revista de la Facultad de Derechos la Universidad Complutense, Madrid 1982 No. 67.

GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Alvaro, El control Parlamentario de la Administración, El Ombudsman, segunda edición Madrid, INAP, 1981.

GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Alvaro, El Defensor del Pueblo e Instituciones Similares, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1981, No. 4.

MOIORANO, Jorge L., El Defensor del Pueblo, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, T. II No. 9 Montevideo, 1985.

MOLDES RODRÍGUEZ, Juan A., El Ombudsman como Mecanismo de Fiscalización Gubernamental en Puerto rico, revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico, Vo. 44 No. 1, 1983.

MUÑOZ, Freddy, Fundamentación de la Necesidad del Ombudsman en Venezuela, Revista de la Facultad de Derecho, No. 32, Caracas, 1981.

NORTHEG. J.F., El Comisionado Parlamentario de Nueva Zelanda, el Ombudsman, Fondo de Cultura Económica, México 1973.

OGBURN William F., Sociología, Editorial Aguilar, cuarta edición Norteamérica Estado de Florida 1997.

OS, Audvar, Los Ombudsman de Noruega, el Ombudsman, Fondo de Cultura Económica, México 1973.

PRAT, Julio A., El Ombudsman, Sus Orígenes, su Prestigio Actual y su Recepción por los Derechos de Occidente, revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, T. II, No. 9, Montevideo, 1985.

PELLON, Ricardo, La Metamorfosis del Ombudsman, Documentación Administrativa, No. 161, Madrid, 1974.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F. y Sabido Peniche Norma, "Derechos Humanos", Porrúa, segunda edición. México, 2001.

QUIÑE ARISTA, K. Luis, La Institución del Ombudsman y su posible Implantación en el Perú, Revista de Foro No. 3, Lima, 1966

RESTROPO PIEDRAHITAA, Carlos, La Idea de Ombudsman en Colombia, Tres Ideas Constitucionales, Universidad de Colombia 1978.

ROWAT, Donald, El Ombudsman, Fondo de Cultura Económica, México 1973.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, Evolución de la Estructura Jurídica de la Administración Pública Federal, Editorial Tecnos, segunda edición, México, 1978.

SENIOR Alberto F., Sociología, Editor y Distribuidor Francisco Méndez Oteo, cuarta edición, México 1970.

SHEPARD Jon M., Sociología, Editorial Limusa, primera edición, México 1991.

VENEGAS ALVAREZ, Sonia, origen y Devenir del Ombudsman, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

VENEGAS ALVAREZ, Sonia, Origen y Devenir del Ombudsman ¿Una Institución Encomiable?, UNAM, Primera edición, México 1998.