



UNIVERSIDAD LATINA, S.C

ESCUELA DE DERECHO

“Análisis Jurídico del Ombudsman Mexicano”

Tesis

Que para obtener el título de:

Licenciado en Derecho

Presenta

Evert Ricardo Popoca Tirado

Asesor de tesis: Lic. Maria Angélica Lechuga González

México, DF, Mayo 2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“Análisis Jurídico del Ombudsman Mexicano”

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO PRIMERO	
1. Evolución Histórica de los Derechos Humanos.....	1
1.1. El Estado Absoluto.....	2
1.1.1. Estado Constitucional Democrático.....	4
1.1.2. Estado Democrático Social de Derecho (Derechos Humanos).....	7
1.1.3. Un Defensor de los Derechos Humanos	8
1.1.4. Orígenes de la Figura del Ombudsman.....	10
1.1.5. El Ombudsman Parlamentario.....	11
1.1.6. El Ombudsman Ejecutivo.....	17
1.2. El Ombudsman en México.....	19
1.2.1. Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí (1847).....	20
1.2.2. Procuraduría Federal del Consumidor (1975).....	21
1.2.3. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1979).....	22
1.2.4. Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima (1983).....	22
1.2.5. Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad	

Nacional Autónoma de México (1985).....	23
1.2.6. Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986).....	24
1.2.7. Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero (1987).....	24
1.2.8. Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988).....	25
1.2.9. Defensoría de los Derechos de los Vecinos (1988).....	26
1.2.10. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (1989)...	26
1.2.11. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.....	27
1.2.12. Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (1988).....	28

CAPÍTULO SEGUNDO

2. Nociones Doctrinarias de la Institución del Ombudsman.....	30
2.1. Concepto de Ombudsman.....	30
2.2. Características del Ombudsman.....	31
2.2.1. Independencia.....	32
2.2.2. Autonomía.....	33
2.2.3. Imparcialidad.....	33
2.2.4. Accesibilidad.....	34

2.2.4.1.	Sistemas de Acceso.....	34
2.2.4.2.	Medios de Acceso.....	35
2.2.4.3.	Obstáculos de Acceso.....	36
2.2.4.4.	Accesibilidad del Ombudsman a la Información.....	37
2.2.5.	Resoluciones del Ombudsman.....	39
2.2.5.1.	Carácter No Vinculatorio de las Resoluciones.....	39
2.2.5.2.	Clasificación de las Resoluciones del Ombudsman	40
2.2.6.	Autoritas.....	42
2.2.7.	Publicidad.....	44
2.2.8.	Difusión del Trabajo del Ombudsman.....	47
2.3.	Clasificación del Ombudsman.....	49

CAPÍTULO TERCERO

3.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	53
3.1.	Decreto de Creación.....	54
3.2.	Reglamento Interno.....	56
3.2.1.	Competencia.....	56
3.2.2.	No Competencia.....	57

3.2.3. Atribuciones.....	58
3.2.4. Órganos de la Comisión.....	60
3.2.5. Procedimiento.....	61
3.3. Reforma Constitucional Relativa a las Comisiones de Derechos Humanos.....	68
3.4. El Ombudsman y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	75

CAPÍTULO CUARTO

4. Análisis del Ombudsman en el Siglo XXI.....	79
4.1. Enfoque Político del Ombudsman en México.....	81
4.2. La Sociedad Mexicana y el Ombudsman.....	82
4.3. La Intervención Internacional del Ombudsman.....	86
4.4. Importancia de la Autonomía del Ombudsman: Alternativas para su Consolidación.....	87
4.5. La Función de los Organismos de Protección se debe Complementar con la del Poder Judicial y Legislativo.....	90

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Corresponde al presente trabajo de investigación, centrar su objeto de análisis en la figura del Ombudsman y los Derechos Humanos, siendo este un tema tan histórico como actual. Es cierto que el término derechos humanos se utiliza cada vez con mayor frecuencia en los distintos sectores de nuestra sociedad. No se trata de alguna novedad como algunos suelen mencionar, tampoco pueden utilizarse como una arma o bandera para escudar en ellos la comisión de delitos. No, los derechos humanos, en tanto que son valores o principios morales y jurídicos, representan en cualquier Estado democrático, uno de los basamentos más importantes, de cuya vigencia, respeto y garantía de cumplimiento dependerá del grado de legitimidad de ejercicio que los gobernantes tengan a su cargo.

Los derechos humanos son aquellas facultades o atributos que poseen todos los seres humanos sin excepción alguna, por la razón de su pertenencia al género humano. Estos derechos se hallan sustentados en valores éticos, cuyos principios se han traducido históricamente, al ser reconocidos por los Estados, en normas de derecho positivo nacional e internacional.

En líneas muy generales, podemos decir que estos principios predicán, siguiendo la filosofía kantiana, que el ser humano es un fin en sí mismo, gracias a lo cual los hombres y las mujeres se hacen precederos a la igualdad de trato y de oportunidades, a igual grado de libertad para satisfacer sus necesidades materiales y a realizar, conforme a sus propias convicciones, el proyecto de vida que han decidido.

El concepto de derechos humanos alude implícitamente a ciertos principios a los que se asignan un valor moral, así como a ideales de justicia que

deben ser reconocidos, protegidos y garantizados por el Derecho y por el Estado.

El perfeccionamiento de los procedimientos y mecanismos para procurar una mejor protección y defensa de los referidos derechos, conduce a un verdadero estado democrático y social de Derecho, en el que premisas fundamentales son, la observancia de la norma jurídica por parte de la autoridad, la escrupulosa aplicación de la ley a cada caso concreto y el permanente respeto a la dignidad de la persona humana.

No obstante lo anterior, es conveniente tener presente que, para que sean respetados los derechos fundamentales de todo ser humano, no basta con que éstos se hallen consagrados dentro de un sistema normativo, nacional o internacional, sino que es necesario, además, que estos derechos tengan en los hechos, la efectiva protección de las instituciones del Estado.

Lo anteriormente descrito, sirve de marco para referir los retos que desde nuestro punto de vista enfrentan actualmente los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en nuestro país, mismos que a continuación se especifican:

Consolidación de los principios universales que rigen la figura del Ombudsman.

Como principios universales que rigen la figura del Ombudsman se contemplan la independencia, autonomía, imparcialidad, racionalidad, celeridad, gratuidad, neutralidad política y constitucionalidad; principios esenciales que apuntalan y sostienen la existencia y eficacia de esta institución.

INDEPENDENCIA. Es cierto que los Organismos Defensores de Derechos Humanos son públicos e integrantes del Estado; pero debe

subrayarse- y en ello radica el reto- que no tienen relación jerárquica con ningún poder, órgano o autoridad gubernamental. Debe enfatizarse que en la medida en que se propicie o permita alguna subordinación, la institución perderá su razón de ser.

AUTONOMÍA. Por autonomía podemos entender aquella separación legal, orgánica, administrativa, financiera y técnica, de los órganos del poder, que los Órganos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en México deben tener indefectiblemente.

En los tiempos actuales de transformación democrática, es preciso que ninguna defensoría de habitantes esté sujeta a las decisiones jerárquicas de la administración pública central; permitir en la realidad o jurídicamente que este requisito se minimice, menoscabe o ignore, significa permitir que el organismo pierda su requisito fundamental de existencia, en perjuicio de la efectividad esperada en el cumplimiento del fin para el cual fue instituido.

Al respecto, es conveniente referir que no es suficiente el hecho de que la autonomía se encuentre en una disposición legal. Dicho de otra manera, la autonomía se ejerce y se gana con el trabajo serio, imparcial y apegado a la ley que se realice cada día.

Cuando un organismo público defensor de derechos esenciales de las personas realiza su labor con plena autonomía e independencia, sin aceptar la mínima interferencia en su trabajo, cuando no recibe sugerencias respecto del sentido que deba dar a las resoluciones de los asuntos que conozca, se garantiza, por encima de toda disposición normativa, la imparcialidad y eficacia de su función.

IMPARCIALIDAD. Este es un atributo que debe ser fortalecido cada día, a fin de cumplir cabalmente con el deber jurídico de abstenerse de resolver a favor

de alguna de las partes involucradas, en virtud de algún interés, o resolver sin la debida fundamentación jurídica o sin las pruebas que den sustento al sentido de la resolución.

RACIONALIDAD. Esta se alcanza cuando los organismos defensores de derechos humanos entiendan los motivos y causas que argumenta la autoridad o el servidor público para actuar en uno u otro sentido, examinan las disposiciones jurídicas, confrontándolas críticamente con la reclamación interpuesta por el quejoso, previa investigación y valoración de las evidencias y circunstancias, sin apartarse de la normatividad respectiva.

Las instituciones defensoras de los derechos humanos, deben resolver racionalmente los asuntos que conocen y procurar en la medida de lo posible, la conciliación entre las partes.

CELERIDAD. Las Comisiones y Procuradoras defensoras de derechos humanos en nuestro país deben realizar su función a través de trámites sencillos, lo que implica la ejecución de procedimientos ágiles, flexibles y sin formalidades excesivas.

GRATUIDAD. Es un atributo que debe ser difundido en la sociedad a la cual sirven las Defensorías de Habitantes, para que toda persona tenga conocimiento de que la actividad y servicios prestados por éstas no tienen costo alguno.

NEUTRALIDAD POLÍTICA. Es un rasgo indispensable para poder mediar entre particulares y la autoridad.

CONSTITUCIONALIDAD. Desde su adopción en México, estos organismos fueron considerados en la Constitución.

Además de la calidad que se reconoce en nuestro país al Ombudsman, por estar consagrado en nuestra Carta Magna, el sustento y respaldo permanente de la sociedad a la que se debe, permiten aquilatar el avance de su lucha cotidiana en pro del respeto a la dignidad humana.

CAPÍTULO I

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

El desarrollo de la teoría legislativa relativa a la estructura y origen de la figura de los derechos humanos está vinculado con los siguientes procesos culturales: formación del Estado moderno, recepción del derecho romano público, teoría política medieval y humanismo renacentista, germinación del derecho público moderno, Reforma Protestante, controversias teológico-constitucionales de los siglos XVI y XVII, Escuela del derecho natural racionalista, la Ilustración, socialismo democrático o social democracia, que representan un profundo cambio en la ciencia jurídica y política-epistemología y metodología moderna en cuanto a la formulación de nuevos paradigmas que se diferencian de los modelos clásicos antiguos.

El Estado moderno es el resultado histórico de un proceso legislativo expansivo, que en sus orígenes se remonta a la actividad legislativa del Bajo Imperio Romano, y se prolonga en la Edad Media Occidental con la recepción del Derecho Romano, hasta la Baja Edad Media, cuando la controversia Imperio-Iglesia llega a su apogeo y aparecen nuevas propuestas doctrinales para determinar la condición de la Iglesia y del Imperio con el propósito de establecer un orden político autónomo y laico.

Marsilio de Padua expone, que el único legislador que tiene capacidad para determinar muy propiamente las condiciones del orden social es el legislador humano, quien concentra en sí unas facultades que le confieren un amplio poder para administrar, a partir de esta condición se estructurará en la primera fase del discurso jurídico moderno (jura majestatis) la función del legislador absoluto (legibus solutus).

En el Estado moderno es posible reconocer tres momentos en cuanto al discurso legislativo, a saber: Estado absoluto (jura majestatis), Estado constitucional democrático (droits de l' homme et du citoyen) y Estado democrático social de derecho (derechos humanos).

Lo anterior, constituye un proceso que en su esencialidad es clave para la comprensión de la teoría legislativa moderna, relativo a la recepción del derecho romano, tanto privado como público, el proceso de recepción permite fundamentar las bases institucionales de las organizaciones, tanto públicas como privadas del Estado moderno, desarrolla nuevos principios para la administración pública, a la legislación, el poder político, la comunidad, el comercio mercantil, la propiedad y la titularidad de los derechos, que pasan a formar parte de la doctrina de los derechos subjetivos.

El derecho romano, por las características de sus instituciones y por el nivel de perfección técnica de su normativa, hasta ahora se ha vinculado con el desarrollo de importantes movimientos jurídicos, como la del derecho civil y la codificación moderna y para la formación de las instituciones políticas modernas.

Una de las instituciones claves del derecho romano, la teoría contractual y de las obligaciones, será clave para el desarrollo de la teoría del contrato social, del constitucionalismo y del parlamentarismo moderno, mismas que conforman las bases para los derechos humanos y la figura jurídica del Ombudsman como lo podremos observar más adelante.

1.1.- El Estado Absoluto.

La teoría de la legislación absolutista se conoce genéricamente por la expresión "jura majestatis", estos derechos pertenecen al soberano y éste no puede transferirlos sin perder su condición de soberano absoluto, surgen como

una respuesta del orden político medieval, donde cada territorio tiene su propia legislación.

La creciente legislación se convierte en un obstáculo para los procesos de desarrollo económico, capitalismo emergente, que demandan una normativa general y expedita. Por lo anterior surge en los siglos XVI y XVII una corriente doctrinal que propicia la creación de una legislación a partir de las facultades absolutas del soberano y cuyas características son la universalidad y no estar sujeta a ninguna instancia de control temporal.

Tres autores conforman la teoría político-jurídica del Absolutismo europeo de los siglos XVI y XVII, J. Bodin, Arnisaeus y Hobbes.¹

Arnisaeus, pensador alemán luterano, su obra es uno de los capítulos más importantes en la historia de la legislación absolutista, donde sistematiza la teoría de los “jura majestatis” a un nivel de perfección casi insuperable, en la publicación de su obra “De lure majestatis libri tres” en el año 1610, estructura a la majestad como fuente de todo derecho positivo en las siguientes tesis: de la esencia de la majestad, la no sujeción a poder positivo y autoridad humana alguna, la referencia de que el soberano está obligado por el derecho natural solo es meramente nominal.

Cada uno de estos derechos, considerados como posesión exclusiva del soberano, conforman la teoría de la legislación del Absolutismo europeo cuya vigencia se extenderá desde el siglo XVI hasta las revoluciones democráticas del siglo XVIII, el más importante de estos derechos, es el derecho a dictar leyes.

¹ VENEGAS ALVAREZ, Sonia. *Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?*. UNAM. México, 1988, pág. 12.

Con la obra de Hobbes culmina la teoría de los derechos de la majestad como teoría de la legislación absolutista, para Hobbes la experiencia política del hombre se mueve entre dos extremos: la libertad y la autoridad; pues está amenazado por quienes reclaman una libertad demasiado grande y, en el lado contrario, por quienes reclaman demasiada autoridad, se hace difícil cruzar indemne ante las armas de ambos lados.

Hobbes enumera las características de esta legislación: 1) los súbditos no pueden cambiar la forma de gobierno; 2) el poder soberano no puede ser confiscado; 3) ningún hombre puede sin injusticia protestar contra la institución del soberano declarada por la mayoría; 4) las acciones de los soberanos no pueden ser acusadas en justicia por el súbdito; 5) haga lo que haga el soberano, no es punible por el súbdito; 6) el soberano es juez de lo necesario para la paz y defensa de los súbditos; 7) el derecho de hacer leyes que ningún otro súbdito puede arrebatarse sin injusticia; 8) el derecho de enjuiciamiento y decisión de controversias; 9) de hacer guerra y paz; 10) de elegir todos los ministros y consejeros; 11) de recompensar y castigar arbitrariamente; y 12) de honrar y ordenar. Estos son los derechos que constituyen la esencia de la soberanía, y son las marcas mediante las cuales puede un hombre discernir en qué hombre o asamblea de hombres está situado y reside el poder soberano.²

1.1.1.- Estado Constitucional Democrático.

El siglo XVIII puede ser considerado como una etapa donde el derecho juega un papel clave no sólo por las nuevas instituciones jurídicas que inauguran los procesos revolucionarios norteamericano y francés, respectivamente, sino también por la transformación cultural que importa este movimiento, que supone una acción definitiva de la educación de la sociedad, esto es, una genuina revolución cultural.

² Ibidem, pág. 14.

La teoría de la legislación que nace con los procesos de las llamadas revoluciones democráticas del siglo XVIII en los Estados Unidos de Norteamérica y en Francia, se conoce genéricamente como teoría de los derechos del hombre, el giro en sus fundamentos y en sus destinatarios es muy profundo. Estos derechos son de todos los hombres y ciudadanos y no más patrimonio del soberano absolutista, la diferencia es clave, pues supone una liquidación de su principal argumento ideológico, la teoría de la soberanía y del poder soberano, la declaración promulgada por la Asamblea de 1789, bien podría considerarse como el acta inicial del Estado Constitucional y de la democracia moderna.

El contenido doctrinal del preámbulo de la Declaración de 1789 es una síntesis magistral de la filosofía del Liberalismo, en efecto, la consideración de la falta de educación como la causa de los males públicos y de la corrupción social, es una de las metas más sublimes del proceso cultural de la llamada Ilustración, situando la educación como base de toda organización política social para superar los males referidos. El objetivo es ordenar el conocimiento humano y dar razón de la estructura de nuestro pensamiento y conocimiento de la naturaleza, del hombre y la sociedad. Aquí radica la diferencia sustantiva entre la teoría de los “jura majestatis” absolutista y su programa de educación para el príncipe o soberano y la teoría de los derechos del hombre, que abre la educación para toda la comunidad.³

Se puede señalar, que esta declaración establece que existen algunos derechos de la comunidad a condición de derechos naturales, esto es, anteriores a toda fuente positiva de los mismos y no sometidos ni a interpretación ni modificación; la condición de imprescriptibles es una medida clara de que el poder político no puede suspenderlos, limitarlos o revocarlos. Lamentablemente en la teoría constitucional del siglo XVIII hay emergencias

³ BARREDA SOLORZANO, Luis de la. *El alma del Ombudsman*. CNDH. México, 1994, pág. 10.

constitucionales que constituyen una negación de la esencia misma de estos derechos, tal como el legislador de 1789 lo disponía, esta declaración posee ya dos siglos como base doctrinal del Estado constitucional, su cumplimiento empero dista de ser una realidad en gran parte de los sistemas políticos contemporáneos, especialmente la libertad y la igualdad.

La otra contribución de estos principios a la democracia y el constitucionalismo moderno, está dada por la experiencia revolucionaria norteamericana en el año 1776, cuyos aportes son el constitucionalismo, republicanism, democracia, federalism e igualdad de derechos. La revolución norteamericana supone un cambio radical en la práctica y formas de gobierno: La independencia de América, considerada meramente como separación de Inglaterra, hubiera sido cuestión de escasa importancia si no hubiera ido acompañada de una revolución en los principios y en la práctica de los gobiernos.

Estos principios son los que se refieren a esta nueva legislación concebida bajo la rúbrica de Derechos del Hombre, estos derechos naturales son los que pertenecen al hombre por el mero hecho de existir, de este género son todos los derechos intelectuales, o derechos de la mente, así como todos los derechos de actuar como individuo para su bienestar y felicidad propios, siempre que no vayan en contra de los derechos naturales de otros. Los derechos civiles son los que pertenecen al hombre por su condición de miembro de la sociedad, cada derecho civil tiene su base en algún derecho natural preexistente en el individuo, pero para el goce del cual sus facultades individuales no son en todos los casos, suficiente.

Con la revolución democrática norteamericana la teoría de la legislación de los derechos humanos como base de la democracia liberal moderna alcanza un punto clave en la formulación de un discurso político-jurídico que iluminará los procesos de emancipación a nivel mundial y que hasta hoy sigue siendo

prácticamente el único sistema político capaz de garantizar adecuadamente la libertad y los derechos humanos con un grado de racionalidad política que no es posible encontrar en otro sistema político que no sea el democrático liberal.

1.1.2.- Estado Democrático Social de Derecho (Derechos Humanos).

Para algunos autores, la experiencia política del siglo XX haría imposible la existencia de los derechos humanos, pues el siglo pasado ha sido uno de los períodos más crueles de la historia humana, caracterizado por la violación masiva de los derechos humanos, como totalitarismo, autoritarismo, guerras mundiales, revoluciones, guerras civiles, desigualdades en la distribución de la riqueza, pero también la crítica de los derechos humanos proviene de distintas corrientes doctrinales y filosóficas, tenemos la posición norma-positivista de Kelsen, que en su teoría jurídica no otorga relevancia al tema de los derechos humanos y por otro lado la posición realista-jurídica de Villey, que es uno de los destacados críticos contemporáneos de los derechos humanos.

Pero nos parece que los derechos humanos deben ser analizados en el contexto histórico-institucional que como discurso pretende organizar. Después de la Segunda Guerra Mundial, la posición frente a los derechos humanos cambia tanto en la doctrina jurídica como en la opinión pública, sin desconocer la violación masiva de los mismos, se enfrenta el tema de los derechos humanos como una necesidad ineludible de la humanidad para superar la tragedia de las experiencias políticas del siglo XX. En este contexto se promulga la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, y a partir de este suceso se han promulgado tanto cartas regionales de derechos humanos y un conjunto de protocolos, como otras declaraciones que avanza en la doctrina de los derechos humanos, en su garantía, constitucionalización y protección internacionales.

La doctrina jurídica pública, como es la ciencia política, asume que la teoría de los derechos humanos constituye la base de la democracia contemporánea y sin la cual no sería posible hablar propiamente de democracia.

La teoría de los derechos humanos conforma las bases del sistema democrático y posibilita a la vez la creación de una comunidad internacional que reconozca la normatividad en estos derechos, creando instituciones y mecanismos para su protección. La experiencia histórica del desarrollo de la democracia después de la Segunda Guerra Mundial está presente en la valoración que se realizan de los derechos humanos.

1.1.3.- Un Defensor de los Derechos Humanos.

Dos fenómenos observados que emanan en consecuencia de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, fueron la inclusión de declaraciones sobre los derechos fundamentales de la persona humana en las Constituciones de la mayoría de los Estados y la realización de varias convenciones y pactos internacionales referentes a los derechos humanos. En todos estos instrumentos jurídicos se contiene un amplio repertorio de derechos, entre ellos destaca la garantía de que tales documentos sean efectivamente aplicados o debidamente respetados.

Este reconocimiento universal constituye un aspecto fundamental en las relaciones entre gobernantes y gobernados, limitaciones al uso del poder público, aumento en las expectativas del individuo de cómo el poder público debe o no ser empleado y con que finalidades.

Esta contemplación a nivel internacional conlleva también la responsabilidad para los gobiernos de asumir la iniciativa en hacer cumplir y ampliar los derechos de todas las personas, proveer de los medios jurídicos,

específicamente los procesales, para garantizar su protección. Se han establecido tribunales, vías que se les han confiado la protección y resarcimiento de estos derechos en cuanto han sido violados.

El proceso judicial resulta ser un medio eficaz para garantizar el respeto a los derechos humanos básicos y a las libertades fundamentales, de los derechos civiles y políticos. Existe otro tipo de derechos humanos, concretamente los económicos, sociales y culturales, ante algunos de los cuales la administración de justicia se muestra ineficaz, puesto que además de la carencia de recursos, existen ciertos obstáculos que impiden la obtención de una solución adecuada y expedita.

A todo individuo cuya esfera jurídica ha sido afectada, debe tener garantizada la posibilidad de solicitar la intervención de un órgano imparcial que proteja sus intereses, debe poseer la titularidad del derecho a ser escuchado delante de un juez imparcial; es este elemento lo que distingue a un Estado de derecho a uno de régimen totalitario.

El Ombudsman surgió con el propósito de tutelar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, sin embargo, cada vez más ha extendido sus atribuciones, al vincularse en la tutela directa de los derechos fundamentales consagrados en los textos constitucionales.

En el ámbito internacional se ha propuesto y creado la institución del Ombudsman o figuras jurídicas semejantes con algunas de sus funciones características, con el objeto de que sea respetado y salvaguardado el ejercicio de los derechos de la persona humana, así por ejemplo en el Pacto Internacional y Protocolo Opcional sobre Derechos Civiles y Políticos, aprobado por unanimidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 1966, contiene una cláusula denominada Ombudsman, que faculta a los individuos que se encuentren bajo la jurisdicción de los países signatarios, para

que sometan a la consideración del Comité de Derechos Humanos sus quejas que versen sobre alguna trasgresión a sus derechos, dicho instrumento jurídico exige que el agraviado presente sus quejas por escrito y que previamente agote los recursos jurídicos domésticos existentes.⁴

De aquí que, la fuerza de esta cláusula bien podría arrojar el establecimiento del Ombudsman a nivel nacional en los países miembros.

1.1.4.- Orígenes de la Figura del Ombudsman.

La figura del Ombudsman nace en Suecia el 6 de junio de 1809, con la ley constitucional sueca y dentro de dicho marco legislativo se instituyó el cargo de “defensor del pueblo”. El término proviene de la antigua palabra “Umbup”, que expresa poder o autoridad y que es originaria de un dialecto islandés.⁵

El concepto sueco de Ombudsman, que literalmente se traduce como el “representante del hombre”, tiene la responsabilidad de proteger los derechos de los individuos frente a las arbitrariedades cometidas por autoridades y funcionarios estatales.

La figura es muy antigua, ya que desde tiempos muy remotos se le ha otorgado gran importancia al órgano, que en representación de la comunidad, asume el control de los empleados públicos. Ya en la Grecia Antigua se delegaron funciones específicas a personas que estaban dentro del llamado “Consejo de Quinientos”, en el interior de este órgano se elegían por sorteo a los “Euthynoi”, que eran individuos encargados de vigilar a las personas que desempeñaban cargos gubernamentales para que cumplieran cabalmente los acuerdos dictados por el Consejo, contaban además con atribuciones especiales para castigar al funcionario que no cumpliera las disposiciones y que fuera

⁴ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los derechos humanos*. CNDH. México, 1992, pág. 20.

⁵ VENEGAS ALVAREZ, Sonia. Ob. Cit., pág. 19.

denunciado por cualquier ciudadano griego; cuando se comprobaba que la conducta de estos funcionarios era incorrecta en el ejercicio de sus labores, se pasaba la información recabada a otro funcionario que era el encargado de recibir todo este tipo de quejas, posteriormente estas quejas eran turnadas a un jurado popular.⁶

En Roma también había órganos de este tipo, siendo el más importante el “Tribuno de la Plebe”, que fue creado en el año 49 A.C. a raíz de un conflicto que se suscitó entre patricios y plebeyos. Sus funciones eran las de defender a los ciudadanos plebeyos de las arbitrariedades cometidas por magistrados romanos.⁷

Actualmente cada vez son más los países que han establecido al Ombudsman, esto como respuesta a las deficiencias y arbitrariedades cometidas por una cada vez más gigantesca y absorbente burocracia.

“En el mundo Iberoamericano la figura del Ombudsman se va abriendo camino, en Portugal en 1975 surge con el nombre de Promotor de Justicia, en España durante 1978 con el nombre de Defensor del Pueblo y en Costa Rica en 1982 con la Procuraduría de los Derechos Humanos. Inclusive se ha creado el Instituto Internacional del Ombudsman en Edmonton, Alberta, Canadá, que reúne la información de todos los Ombudsmen que existen en el mundo.”⁸

En nuestro país, es el año de 1990 cuando podemos hablar de la realidad del Ombudsman Mexicano, que aunque difiere en sus características con el clásico Ombudsman parlamentario, el de tipo mexicano posee, al igual que los Ombudsmen del mundo, la misma idea de protección de los individuos frente a las arbitrariedades cometidas por los servidores públicos.

⁶ Ibidem, pág. 21.

⁷ Ibidem, pág. 22.

⁸ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*. CNDH. México, 1990, pág. 17.

1.1.5.- El Ombudsman Parlamentario.

Es necesario recordar que el Ombudsman nació en Suecia bajo un sistema de gobierno parlamentario, y aunque tiene la misma esencia protectora hacia los individuos, posee algunas características que difieren del Ombudsman mexicano que es el caso de nuestro estudio.

En la actualidad son muchos los países con tipo de gobierno parlamentario que cuentan con la figura del Ombudsman, y como es natural cada país los establece de acuerdo a su historia, tradiciones y costumbres, pero en lo general como ya se había dicho, todos poseen la misma naturaleza defensora.

Para estudiar al Ombudsman Parlamentario se escogió el modelo implementado en Suecia, ya que este país fue el primero en establecerlo y, por lo tanto, es el que por tener la mayor experiencia lo ha desarrollado mejor.

Suecia a lo largo de su historia ha tenido varios Ombudsmen con funciones diferentes, existió un Ombudsman que era representante del Rey, con funciones como la de garantizar que las leyes y estatutos fuesen observados y vigilar que los servidores públicos cumplieren con sus obligaciones; éste podía enjuiciar a los funcionarios públicos que fuesen encontrados culpables de haber cometido alguna falta, fue tan importante y eficaz la labor de esta figura que más tarde se llamó Ministro de Justicia (Justitiekansler) que hasta la fecha existe. Más tarde, con la Constitución de 1809 el Parlamento Sueco conocido con el nombre de "Riksdag" nombró un "Justitieombudsman", figura que se encargaba también de la observancia de estatutos y leyes, para poder ocupar este puesto era necesario el poseer una integridad y un talento jurídico indudables.⁹

⁹ CASTRO Y CASTRO, Juventino. *El Ombudsman escandinavo y el sistema constitucional mexicano*. Ensayos constitucionales, Textos universitarios. México, 1988, pág. 24.

En 1915 el Riksdag crea otro Ombudsman llamado el “Militieombudsman”, con la finalidad de supervisar todo lo referente a las fuerzas armadas.

Actualmente existen 4 Ombudsmen, todos ellos elegidos por el Riksdag para un periodo de funciones de 4 años, puede haber reelección que de hecho es frecuente. El cargo de un Ombudsman es un cargo estrictamente apolítico, éstos deben de contar con la aceptación de todos los partidos políticos representados en el Riksdag.¹⁰

Uno de los 4 Ombudsmen posee el título de “Chefsjustiteombudsman” (Ombudsman jefe), este es responsable de la administración del organismo, decide la orientación de las actividades de los Ombudsmen y se encarga de delimitar el cargo de responsabilidad de los mismos. Para que los Ombudsmen puedan desempeñar su trabajo, es necesario que cuenten con la confianza del Riksdag, es por esto que los 4 Ombudsmen presentan anualmente un informe al Riksdag con todo lo acontecido durante sus gestiones.

Si un Ombudsman no goza de la confianza del Riksdag, puede ser destituido de su cargo inmediatamente mediante una votación mayoritaria. En lo que respecta a las funciones de cada uno de los 4 Ombudsmen, están repartidos de la siguiente manera:

- El que ostenta el cargo de Ombudsman en jefe, supervisa a los tribunales, fiscales públicos y a la policía.
- El segundo Ombudsman se encarga de supervisar el bienestar social.
- El tercero de ellos, se encarga de supervisar a las fuerzas armadas, la educación pública, la cultura, la iglesia, las previsiones de trabajo y la

¹⁰ EKLUNDH, Claes. *La Experiencia del Ombudsman sueco en la actualidad*. Congreso Internacional CNDH. México, 1992, pág. 63.

protección ambiental; en el año de 1992 este cargo fue desempeñado por una mujer convirtiéndose en la primera mujer Ombudsman en Suecia y tal vez en el mundo.

- Por último, el cuarto Ombudsman supervisa la administración de las prisiones, la ejecución de sentencias en casos civiles, la tributación y la inmigración.¹¹

Cada Ombudsman es auxiliado por un personal de 50 gentes, de las cuales 25 son abogados y el resto lo forma el personal administrativo. Cada uno de dichos abogados auxiliares de los Ombudsman es capacitado para que tome postura imparcial ante los diversos conflictos que se les presenten, esto, con la finalidad de que no se coloquen instintivamente ni del lado de los quejosos ni del lado de las autoridades. Los abogados permanecen en su cargo de 4 a 6 años.

Durante los primeros 100 años de existencia de este organismo sólo se recibían en promedio 70 quejas al año, actualmente ha habido un incremento dramático en lo que respecta a las quejas llegando éstas a 4 mil por año.

La forma de trabajar de los Ombudsman es la siguiente:

1. No pueden dar inicio a la investigación de una queja si el motivo de la misma fue originado 2 años antes de la recepción de la queja, a menos que sea por algún motivo muy especial.
2. Todas las quejas deben presentarse por escrito, si el quejoso no sabe escribir se le proporcionará ayuda para que pueda redactar el motivo de su queja.

¹¹ EKLUNDH, Claes. Ob. Cit., pág. 66.

3. No se admiten quejas anónimas.

Después de haberse recibido la queja se procede a solicitar informes y documentación a la autoridad presuntamente involucrada, cuestionándole el por qué se ha presentado una queja en su contra.

Puede iniciar cualquier investigación a iniciativa propia, la mayoría de estas son producto de observaciones hechas durante sus inspecciones. En caso de ser necesario se puede recurrir a la opinión de peritos u organismos competentes dependiendo la naturaleza de la queja. Cuando la investigación ha concluido, el Ombudsman emite su fallo, el cual debe ser muy detallado y estar abierto a todo el público, así como a los medios de información.

Los Ombudsmen pueden realizar inspecciones a las dependencias administrativas gubernamentales, a las prisiones, a los tribunales, etc. Cuando se examinan prisiones o centros de salud mental, se les da la oportunidad a los internos de hablar con el Ombudsman y exteriorizar sus quejas y opiniones.

Muchas veces estas inspecciones dan lugar a que el Ombudsman descubra ciertos errores que posteriormente se pueden corregir, ya sea mediante una reforma en la legislación o a los reglamentos de la institución a la cual se hizo la visita.

Saber que cualquier autoridad puede sufrir en cualquier momento una inspección de un Ombudsman, contribuye a que los funcionarios estén siempre alertas.

En lo que respecta a las características generales de los Ombudsmen parlamentarios, Magdalena Aguilar menciona los siguientes puntos:

- “Elección por un Parlamento constituido democráticamente.

- Debe recaer la elección en un hombre apolítico y apartidista, puesto que su neutralidad política se considera esencial.
- Su actuación es independiente de toda presión parlamentaria o del gobierno.
- Acceso directo del ciudadano al Ombudsman sin necesidad de ser representado por abogado, procurador, ni pago de cantidad alguna.
- La investigación de las quejas se realiza de forma sumaria e informal con acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso.
- Su competencia abarca a la administración pública, incluidas la de justicia y la militar.
- Elabora informes anuales y extraordinarios con el resultado de sus gestiones que presentan al parlamento y le da publicidad.
- Relativo poder sancionador sobre los funcionarios o de dar propuestas de sanción a los organismos competentes para ello.”¹²

Asimismo, no olvidemos que una característica esencial del Ombudsman es que no sustituye a ningún organismo o institución gubernamental, tal y como lo menciona a continuación Claes Eklundh: “La institución del Ombudsman Parlamentario no puede, bajo ningún motivo, reemplazar organismos dedicados a mantener la ley, como lo son los tribunales o los acusadores públicos, sin embargo, ha demostrado ser un complemento indispensable de ellos.”¹³

¹² AGUILAR CUEVAS, Magdalena. *Manual de capacitación de derechos humanos*. CNDH. México, 1996, pág. 162.

¹³ EKLUNDH, Claes. Ob. Cit., pág. 75.

El Ombudsman Sueco prácticamente ha permanecido igual en todos estos aspectos durante más de 100 años, su estructura fue diseñada de una manera tal que ha podido adaptarse a la gran cantidad de cambios, ya sean económicos, políticos o sociales que han ocurrido en Suecia, es por esto, que esta institución será capaz de enfrentarse a los retos del futuro como lo ha venido haciendo con éxito.

1.1.6.- El Ombudsman Ejecutivo.

La figura del Ombudsman Ejecutivo tuvo sus orígenes en los Estados Unidos de Norteamérica, y en sentido lato se le conoce así, porque es precisamente el titular del poder ejecutivo quien designa al representante a ocupar dicho cargo, la diferencia principal con el clásico Ombudsman sueco, es que éste es de corte parlamentario, designado precisamente por el Parlamento.¹⁴

Las circunstancias de este fenómeno norteamericano estriban en un conjunto de factores, entre ellos, el aspecto de que el ordenamiento constitucional federal tiene carácter presidencialista, lo que influye en los gobiernos de las entidades federativas, como lo es el caso de México; pero también, resulta más sencillo nombrar a este tipo de funcionarios, debido a que se requieren de menores formalidades jurídicas.

Al ser implantada esta institución en los países del norte de América como Estados Unidos o Canadá, opera un ligero cambio, que sin embargo resulta de gran trascendencia. El Ombudsman ya no es Parlamentario o Legislativo, sino administrativo, es decir, es nombrado por el Poder Ejecutivo, el cual aprovecha la posibilidad de tener un representante personal no responsable sino ante él, que vigila la forma en que se desempeñan los Secretarios de Estado o la

¹⁴ LARA PONTE, Rodolfo. *Génesis de los derechos humanos*. Revista de Investigaciones Jurídicas. México, 1984, pág. 7.

administración pública en general para poder corregir sus irregularidades o injusticias.¹⁵

En México, como ya se sabe, la realidad del Ombudsman la constituye la Comisión Nacional de los Derechos Humanos creada el 6 de junio de 1990 mediante Decreto presidencial.

Aunque la CNDH posea diferencias con el clásico Ombudsman sueco parlamentario, ambos tienen como función principal la de proteger a los gobernados de la mala administración pública, cometida por una cada vez más grande y excesiva burocracia.

Magdalena Aguilar cita las similitudes y diferencias del Ombudsman Ejecutivo mexicano con el clásico Ombudsman Parlamentario sueco:

“Como similitudes encontramos las siguientes:

- La presentación de quejas.
- La facultad de investigación.
- El acceso directo del quejoso al órgano.
- La facultad de pedir toda investigación relacionada con el caso.
- Lo apolítico del cargo y de la función.
- La gratitud del servicio.
- La elaboración de informes periódicos y públicos.

¹⁵ CASTRO Y CASTRO, Juventino. *El Ombudsman y el sistema jurídico de México*. CNDH. México, 1992, pág. 2.

En tanto las diferencias son:

- En México la designación la realiza el Presidente de la República, por lo tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos forma parte del Poder Ejecutivo.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene poder sancionador.
- Tiene facultades que generalmente no se atribuyen a un Ombudsman, como lo son el representar al Gobierno de la República ante organismos gubernamentales y no gubernamentales de Derechos Humanos; posee facultades de prevención de violaciones, tanto educativas como culturales, respecto de los Derechos Humanos.”¹⁶

Por ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la realidad del Ombudsman mexicano, se ha considerado pertinente el dedicarle un análisis más detallado dentro del presente un capítulo, con el fin de que se comprendan bien las funciones y atribuciones de esta institución.

1.2.- El Ombudsman en México.

México a lo largo de su historia, ha contado con personajes que se han destacado por sus ideales de lucha en pro de la defensa de los Derechos Humanos; sobre todo en lo que se refiere a la libertad e igualdad entre los hombres. Es importante recordar que la mayoría de estas ideas liberadoras, toman influencia en la Declaración del Hombre y del Ciudadano, promulgada en

¹⁶ AGUILAR CUEVAS, Magdalena. *Regulación del Ombudsman en el derecho internacional comparado*. CNDH. México, 1993, pág. 54.

Francia en julio de 1789, la cual instituyó la democracia como sistema de gobierno, afirmando que el origen del poder público y su fundamental sustrato es el pueblo.

La Declaración francesa proclamaba como derechos fundamentales del individuo la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, la ley debe ser la misma para todos sea que proteja o sea que consigne.

Los conceptos vertidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, son parte fundamental en la integración jurídica de Europa y América. En México, los primeros documentos legales y constitucionales como país independiente tuvieron una vocación de libertad y democracia.¹⁷

Es así que el interés por proteger los derechos básicos del hombre se manifestó tempranamente en nuestro país, ya sea a través de numerosos estudios doctrinales y de algunos proyectos legislativos, sin embargo, en la práctica, la figura del Ombudsman sólo ha establecido antecedentes análogos que de buena fe intentaron proteger a los gobernados de los excesos cometidos por las autoridades.

A continuación se relacionan los principales antecedentes:

1.2.1.- Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí (1847).

Es sin duda el más lejano precedente durante el México independiente y en virtud de que continuaban las injusticias ancestrales en nuestro país, Don Ponciano Arriaga, entonces gobernador del Estado de San Luis Potosí, ante el

¹⁷ ALVARADO HERNÁNDEZ, Myriam. *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. CNDH. México, 1993, pág. 12

Congreso de la Unión del Estado, crea el primer intento de Ombudsman en México con la llamada Procuraduría de Pobres en el año de 1847.

Dicha ley instituye tres procuradores encargados de la defensa de las personas desvalidas, con la función de pedir pronta e inmediata reparación contra cualquier vejación que éstas sufrieren en el orden judicial, político o militar por parte de alguna autoridad, funcionario o agente público.

Los Procuradores de Pobres investigaban los hechos y decretaban la reparación correspondiente, cuando hubiere lugar a ello. Tenían a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la sociedad el nombre de las autoridades que hacían caso de las recomendaciones, pero si la falta denunciada constituía delito, ponían al presunto responsable a disposición del juez competente.¹⁸

1.2.2.- Procuraduría Federal del Consumidor (1975).

El 19 de diciembre de 1975 se expide la Ley Federal de Protección al Consumidor, mediante la cual se crea la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual se encarga de proteger los derechos de los consumidores de bienes y servicios. Dicha Procuraduría está facultada para representar colectiva o individualmente a los consumidores, para recibir quejas, solicitar informes a los proveedores, exigir a las autoridades competentes para que se tomen medidas adecuadas para una relación sana entre los consumidores y los proveedores, y también tiene funciones de carácter punitivo; aunque tiene similitudes con el trabajo de un Ombudsman, en estricto sentido esta institución no corresponde a dicha figura, ya que su campo de actividades esta restringido al control de las prácticas de producción y distribución de bienes y servicios.

¹⁸ AGUILAR CUEVAS, Magdalena. *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*. UNAM-CNDH. México, 1991, pág. 31.

Se hace mención de esta Procuraduría porque a algunas personas les ha de parecer extraño que no habiendo una figura del Ombudsman trabajando como tal, se haya creado primero una Institución en defensa de los consumidores, que una Institución en defensa de los Derechos Humanos.

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

Cabe mencionar que después del intento por establecer el Ombudsman en México, con la Procuraduría de Pobres de Ponciano Arriaga en 1847, no se volvió a hablar nada sobre la creación de organismos para la defensa de los Derechos Humanos en el territorio nacional. Tuvo que transcurrir más de 130 años para que el 3 de enero de 1979 en el Estado de Nuevo León, el Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez, entonces gobernador de dicha entidad, publicara en el Diario Oficial del Estado, la “Ley para la defensa de los Derechos Humanos”, que también preveía la creación de la Dirección para la defensa de los Derechos Humanos del mismo Estado.

Es un organismo dependiente del gobierno de dicha entidad, con competencia para recibir e investigar las reclamaciones en contra de las autoridades administrativas estatales, municipales o federales. La Dirección está facultada para elevar propuestas legislativas, informar al público de sus actividades, y realizar las investigaciones sobre violaciones de los derechos consagrados en la Constitución Federal o Estatal; se podría hablar de un Ombudsman ejecutivo.

1.2.4.- Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima (1983).

Inspirada claramente en la institución escandinava, es el primer caso de la implantación del Ombudsman en México a nivel municipal, su misión consiste en recibir e investigar las reclamaciones y propuestas del pueblo frente a las autoridades administrativas municipales. El Procurador de Vecinos es designado por el Cabildo a propuesta del presidente municipal, este representante social rinde anualmente un informe de actividades ante el Cabildo, en dicho documento puede incluir tanto sugerencias, como reformas administrativas que considere pertinentes.

La legislatura local reconoció e incorporó dicha figura en los artículos 94 y 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, publicado oficialmente el 8 de diciembre de 1984.

1.2.5.- Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (1985).

Esta institución se originó de un proyecto legislativo que el Rector en turno, Doctor Jorge Carpizo, presentó ante el Consejo Universitario en mayo de 1985. Se rige por un Estatuto y por su respectivo reglamento entrando en vigor a partir del 12 de agosto de 1986. Funciona como un órgano encargado de vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario y de tramitar las quejas formuladas por los estudiantes y el personal académico de la Universidad, que se sintieran afectados por actos u omisiones de las autoridades universitarias.¹⁹ El artículo séptimo de su estatuto establece que no es competente para conocer de afecciones de derechos de carácter colectivo, de naturaleza laboral, las resoluciones disciplinarias dictadas por autoridades, las resoluciones académicas de profesores, comisiones dictaminadoras o consejos internos o

¹⁹ BARRERA GRAF, Jorge. *La Defensoría de los Derechos Universitarios: análisis legal*. UNAM. México, 1986, pág. 41.

técnicos, así como de aquellas violaciones que puedan impugnarse por otras vías establecidas por la legislación universitaria.

La Defensoría funciona como un Ombudsman típico, esto es, recibe las quejas, las investiga y posteriormente formula recomendaciones. Está facultada para intentar inicialmente la amigable composición entre el quejoso y el responsable de la violación que sea objeto de la denuncia.

La Defensoría ha demostrado ser una institución de una noble y loable labor, su generosa contribución a mantener un orden sólido y justo en la vida de la Universidad Nacional, la convierten en una digna pionera en la ruta decisiva y definitiva hacia la implantación del Ombudsman en nuestro país.

1.2.6.- Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986).

El 26 de septiembre de 1986, siendo Gobernador interino del Estado de Oaxaca, Jesús Martínez Álvarez, establece algo bastante interesante para su estado y el país. Esta Procuraduría se ocupa de la liberación de los indígenas privados de su libertad como consecuencia de los problemas derivados de su situación socioeconómica y cultural, así como de intervenir para evitar los malos tratos que se den a procesados indígenas. Su reglamento consta de 19 artículos, depende directamente del ejecutivo del Estado y como innovación se establecen ocho regiones socioeconómicas para un mejor funcionamiento, su estructura se compone de un Procurador Indígena, un Subprocurador, ocho delegados regionales, los cuales contarán con abogados, peritos, traductores indígenas y demás personal que sea necesario para desarrollar su labor. Aparte de tener atribuciones y obligaciones para buscar la liberación de presos indígenas, la Procuraduría se encarga de promover la difusión de los instrumentos legales vigentes de campañas realizadas en dialectos indígenas.

1.2.7.- Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero (1987).

Al igual que en el Estado de Oaxaca, Guerrero cuenta con una importante cantidad de indígenas, la mayoría concentrados en lo que se conoce como la Región de la Montaña, la cual está compuesta por 27 municipios y habitan aproximadamente 2050 mil indígenas. Siendo gobernador del Estado el Lic. José Francisco Ruiz Massieu, estableció en 1987 la Procuraduría Social de la Montaña, con el fin de impulsar el crecimiento integral de la población indígena de esta región, su protección jurídica y su capacidad de producción.

Para el cumplimiento de esta tarea se le asigna, entre otras, las facultades de coordinar los diferentes niveles administrativos para contribuir al mejor desarrollo de la región; propiciar la participación de los municipios y comunidades indígenas en la planeación del desarrollo integral de la región; coadyuvar en la protección de los intereses agrarios y penales de los grupos que habitan en la región de la Montaña, ante los tribunales y órganos competentes.

1.2.8.- Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988).

La idea de protección a los Derechos Humanos cobra cada vez más importancia, sobre todo en el ámbito estatal, es así como el 29 de julio de 1988 surge en el Estado de Aguascalientes, una Procuraduría con características cada vez más precisas sobre protección del individuo frente a las diversas arbitrariedades cometidas por los servidores públicos de la entidad. Su concepción jurídica se asemeja mucho a la institución del Ombudsman, la cual significa defensor del pueblo.

Aunque el reglamento que dio origen a esta Procuraduría solo cuenta con 9 artículos, éstos no dejan duda alguna sobre la importancia de esclarecer los

hechos que atentan contra la existencia misma del Derecho; se trata de una institución que depende del ejecutivo estatal encargada de investigar las quejas que presenten los ciudadanos por ejecución de actos contrarios al derecho o por defectuosa actividad de los servidores públicos, y así poder emitir las recomendaciones que sean del caso; en el cumplimiento de su encargo no podrá negársele acceso a cualquier expediente o documento administrativo o judicial a ninguna dependencia.

Su titular es designado por el gobernador, no puede conocer de asuntos relacionados con los procesos electorales, y de aquellos de índole laboral; debe rendir un informe anual de sus actividades al Ejecutivo y al Congreso; se trata sin duda de un verdadero Ombudsman.

1.2.9.- Defensoría de los Derechos de los Vecinos (1988).

El 22 de diciembre de 1988 se publica en el diario oficial del Estado de Querétaro, el reglamento general de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos, entidad inspirada en la Procuraduría de Vecinos de la ciudad de Colima, que tiene a su cargo recibir e investigar las quejas y denuncias de los ciudadanos que se consideren afectados en sus derechos, por actos u omisiones de las autoridades y funcionarios del municipio.

El defensor es nombrado por el municipio y sus obligaciones son las mismas que tiene el Procurador de Vecinos de Colima, la rendición del informe es bimestral y no anual, en la cual se incluirán recomendaciones que juzgue convenientes para mejorar la administración municipal.

1.2.10.- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (1989).

El Estado de Morelos creó un organismo de prevención y defensa de los Derechos Humanos, siendo gobernador el Lic. Antonio Riva Palacio López, publica el 5 de abril de 1989, en “Tierra y Libertad”, diario oficial del Estado, el Acuerdo que crea a esta Comisión.

En la exposición de motivos se encuentran algunos párrafos bastante interesantes como lo es el siguiente: “Los Derechos Humanos y el respeto a los mismos tienen honda raíz en México, pues desde la primera Constitución promulgada en el país por el Siervo de la Nación, José María Morelos y Pavón, en el año 1814 en Apatzingán, se estableció que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad.

La íntegra conservación de estos derechos, es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las instituciones políticas”.

Que no obstante que nuestro gobierno tiene como tarea fundamental la salvaguarda de esos derechos y a pesar de nuestra tradición legislativa con base firme en el mandato constitucional, no puede ignorarse ni ocultarse que en la persecución e investigación de los delitos, así como en la ejecución de las penas, pueden llegar a existir fallas y abusos por parte de los individuos encargados de tales funciones, ya sea por ignorancia, mala fe o corrupción, entre otras causas.

El Acuerdo de creación de la Comisión de Derechos Humanos constó de 14 artículos.

1.2.11.- Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

La ciudad de México es una de las metrópolis más pobladas del mundo, el hecho de que en ella se concentren varios millones de habitantes ha provocado que demanden la necesidad de contar con una institución que facilite los procedimientos formales, con una mayor participación ciudadana sobre los actos de autoridad, y sobre la prestación de servicios públicos que corren a cargo del Departamento del Distrito Federal. La Procuraduría Social buscó ampliar la mediación entre Gobierno y sociedad civil.

El 25 de enero de 1989, se creó la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, como un órgano desconcentrado del mismo, constituyéndose en una instancia de participación ciudadana, expedita, gratuita y sin formalidades procesales; a efecto de que los actos de autoridad y la prestación de servicios públicos del Departamento y de las entidades paraestatales sectorizadas a él, se realicen apegadas a los principios de legalidad, de eficiencia, de honestidad y de oportunidad.

Podemos entenderla como una instancia diferente previa a las autoridades jurisdiccionales, su atractivo para los ciudadanos consiste en la sencillez y rapidez para captar sus preocupaciones.

1.2.12.- Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (1988).

Uno de los primeros signos que dio inmediatamente el nuevo Gobierno que apenas comenzaba, ante el surgimiento dinámico de una cultura de derechos humanos en la sociedad civil mexicana, motivó a la Secretaría de Gobernación, dependencia encargada de conducir la política interior del Ejecutivo Federal en lo relativo a la protección y defensa de los derechos humanos, a crear el 2 de diciembre de 1988 la Dirección General de Derechos Humanos, instancia del gobierno federal a la que se le encomienda la defensa,

promoción y salvaguarda de los derechos humanos. Esta medida fue recibida con mucha esperanza y entusiasmo por parte de la sociedad civil, de los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y de la opinión pública tanto nacional como internacional.

Sus funciones fueron las de dar seguimiento, en lo general, sobre el clima y desarrollo de la sociedad y el Estado en torno a los Derechos Humanos; y en lo particular, avocarse a casos individuales o grupales, en situaciones relacionadas con violaciones a estos derechos en el marco de nuestra Constitución, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Pactos sobre los Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y la demás normatividad internacional a la que México se ha suscrito.

Sus funciones arrancaron precisamente en el momento en que se celebraba en el mundo el cuadragésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. También fungió como una instancia de buenos oficios para hacer llegar a otros órganos del Estado las diferentes opciones y planteamientos que tiendan a hacer evolucionar los Derechos Humanos en nuestra realidad social y política.

Para tal efecto se le faculta para establecer mecanismos de enlace y coordinación con entidades, instituciones y organismos públicos o privados, y a promover la aplicación y respeto de los Derechos Humanos. Igualmente, le corresponde recibir y atender las quejas administrativas que sobre violaciones presenten los particulares o las instituciones públicas o privadas, y proponer al titular del ramo (el secretario de Gobernación), las acciones necesarias para su inmediata resolución.²⁰

²⁰ RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. *La creación de la Dirección General de Derechos Humanos*. Ensayo realizado por la Secretaría de Gobernación. México, 1989, pág. 45.

Por último, tiene a su cargo la difusión de programas educativos que persiguen difundir la cultura de los derechos humanos entre la población. Se trata del primer organismo de esta naturaleza de nivel federal, y constituye el precedente inmediato de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CAPÍTULO II

2. NOCIONES DOCTRINARIAS DE LA INSTITUCIÓN DEL OMBUDSMAN

2.1.- Concepto de Ombudsman.

Este capítulo tiene como objetivo tratar de entender algunas de las nociones, conceptos y definiciones que se han elaborado en torno a nuestra institución objeto del presente estudio; para poder después analizar aquellas notas que consideramos le son características.

Si bien no son numerosas las aportaciones que al respecto hemos encontrado, sí las hallamos en diversos grados de profundidad. Hay tratadistas que han abordado este aspecto con cierta superficialidad sin abordar más y otros que nos ofrecen un auténtico análisis después de profundos estudios; de aquí que para su estudio hayamos optado por enunciar este cúmulo de nociones en cuatro grupos:

- a) En un primer nivel, encontramos autores para los cuales el Ombudsman es un funcionario cuya actividad principal es la de atender quejas en contra de la administración pública;
- b) En un segundo grupo, tenemos a aquellos que se concentran a enumerar las cualidades que deben exigirse a quien ocupe el cargo, las cuales deberán conservarse durante el desempeño de su labor;
- c) Seguidamente, están los autores que enlistan de manera detallada los atributos de los Ombudsmen, como institución;

d) Finalmente, están aquellos estudiosos que al lograr una concepción más depurada, nos explican lo que es el Ombudsman, en dónde se regula, cuál es su fin primordial, cuáles sus atributos esenciales y cuáles los efectos de su implantación. En este último sentido se ubica la siguiente definición 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 quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de administración pública o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes.”

2.2.- Características del Ombudsman.

Las consideraciones anteriores nos brindan las peculiaridades que distinguen al Ombudsman:

- 1.- Independencia
- 2.- Autonomía
- 3.- Imparcialidad
- 4.- Accesibilidad
- 5.- Resoluciones
- 6.- Auctoritas
- 7.- Publicidad de la institución
- 8.- Difusión de su trabajo (informes)

2.2.1.- Independencia.

La característica más importante del Ombudsman es precisamente su independencia, lo cual se reflejará indudablemente en la eficacia de sus resultados. Esta figura debe ser independiente en primer término, de cualquiera de los Poderes Federales: ya sea Ejecutivo, Judicial e incluso del Legislativo.

Ciertamente los ordenamientos jurídicos que regulan a esta institución, sobre todo los que han adoptado el modelo clásico, establecen como facultad legislativa o parlamentaria, la de formular directrices generales para el Ombudsman, pero ello no significa que pueda interferir en la forma en que éste resuelva cada uno de los casos.

El principio según el cual el parlamento no puede dar instrucciones específicas al Ombudsman, se ha establecido expresamente en diversas legislaciones tales como la de Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega e Israel; lo mismo ha sucedido en ordenamientos de países en vías de desarrollo.

Lo importante de dicha independencia no es solamente el plasmarla en un ordenamiento sino que sea observada en la práctica; en suma, independencia significa que el Ombudsman decide por si mismo los problemas que investigará, las acciones que practicará y las resoluciones que emitirá. Esta independencia debe ser asegurada a través de las disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario, personal y presupuesto.¹

¹ ROWAT, Donald. *El Ombudsman, el defensor del ciudadano*. Traducción de L. Suárez. Editorial FCE. México, 1986, pág. 113.

2.2.2.- Autonomía.

Los ordenamientos jurídicos suelen otorgar a los Ombudsmen amplias facultades discrecionales para organizar su oficina internamente, a fin de que ésta funcione lo más eficientemente posible.

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

El presupuesto asignado a la oficina, en ocasiones a propuesta de ésta, comúnmente es fijado por el parlamento o el ejecutivo, según sea el caso. El Ombudsman ha de presentar un informe anual sobre el estado financiero que guarda su administración, en el que rinde cuentas sobre el presupuesto, justificando el gasto de su trabajo.

2.2.3.- Imparcialidad.

Es importante recordar que la intención del Ombudsman es mejorar la convivencia social, fundamentada en la seguridad cotidiana; busca ampliar los medios para proteger los derechos de la sociedad y extender la cultura del respeto a la dignidad humana con el fin de evitar que se desvíe la aplicación de la ley por actitudes o conductas que puedan violentarla.

Bajo este razonamiento ontológico, se encuentra la imparcialidad del Ombudsman, entendida como el deber jurídico de abstenerse de resolver a favor de alguna de las partes involucradas por tener algún interés personal, o de resolver ilegalmente sin la debida fundamentación jurídica y sin las pruebas que evidencien el sentido de la resolución.

Debemos recordar que el Ombudsman no surge como adversario de otras instituciones ni de autoridades o servidores públicos, sino como colaborador de éstos. Es cierto que es representante de los habitantes de un conglomerado social determinado frente al poder público, pero únicamente cuando han sido trastocados sus derechos, no actúa contra el poder público, sino contra la mala administración pública cuando ésta ocurre.

2.2.4.- Accesibilidad.

2.2.4.1.- Sistemas de Acceso.

Conocemos en la actualidad dos sistemas de acceso a los Ombudsmen: a) el directo y b) el indirecto, este último solo se aplica en dos países Francia y Gran Bretaña. El acceso consiste en que la queja del agraviado debe ser transmitida al Ombudsman por un intermediario. En este sistema, el quejoso no tiene contacto inmediato con el titular de la institución o con sus asistentes.

El *Médiateur* (Ombudsman francés), puede ser abordado exclusivamente por cualquier miembro del senado o de la Asamblea Nacional.

El sistema inglés, de acceso indirecto al Comisionado Parlamentario (Ombudsman), resulta aún más restringido, ya que tan sólo se le podrán hacer llegar las quejas mediante alguno de los integrantes de la Cámara de los Comunes. A los Comisionados Locales británicos se puede recurrir a través de cualquier empleado de la oficina administrativa en contra de la cual se presentó la queja. En estos países existen excepciones al sistema indirecto: cuando el Comisionado Parlamentario actúa en su papel de Comisionado para el servicio de salud (Health Service Commissioner) acepta directamente las quejas del

público; de igual forma acontece si el intermediario correspondiente no plantea la reclamación ante el Ombudsman.

Este sistema, se ha constituido en barrera de acceso a la institución, pues impide que se reciba el número adecuado de quejas. Ello nos trae una desventaja, pues a mayor población mayor demanda, pero menor servicio.

Mejor que este sistema, en el que se hace necesario filtrar las quejas a través de un miembro parlamentario o gubernamental, es el sistema de acceso directo al Ombudsman, en donde se cumple el principio imperativo de justicia administrativa: el individuo debe ser parte en sus propios asuntos. Un área de importancia en la cual el Ombudsman debe superar a otras autoridades, es el de hacerse fácilmente accesible a cualquier interesado, a fin de que pueda solicitar sus servicios.

Donde quiera que la institución haya sido adoptada, se ha buscado que los requerimientos formales a los que se somete una queja sean mínimos y el acceso a la institución se asegure, incluso, para aquellos que se ven privados de su libertad física.²

2.2.4.2.- Medios de Acceso.

Generalmente, se prevé en las legislaciones que las quejas se presenten por escrito al Ombudsman, ya sea que el agraviado las presente personalmente o por correspondencia. Sin embargo, para agilizar el procedimiento, en ordenamientos más recientes se han aumentado los canales de comunicación, al otorgarse la posibilidad de manifestar las quejas oralmente mediante presentación personal en la oficina del Ombudsman o por vía telefónica, por

² NEBENZAHL, Izhak. *The Direct and Indirect Impact of the Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, Westport. Connecticut, Greenwood Press, 1983, pág. 73.

ejemplo en Montreal, Canadá, todo interesado puede comunicarse por teléfono a la oficina del Protector Público, al recibir la queja, pedirá al solicitante se identifique, luego transcribirá la queja de manera detallada y solicitará se le envíe la documentación que el agraviado posea. Aunque el Protector Público no reciba la documentación requerida, dará curso a sus investigaciones.

2.2.4.3.- Obstáculos de Acceso.

Los principales impedimentos de acceso al Ombudsman son, entre otros:

- a) El requisito, legalmente establecido en algunos países, consistente en agotar previamente los recursos antes de acudir al Ombudsman. En una encuesta realizada por la Organización de las Naciones Unidas, resultó que el 72% del total de los Ombudsman exigen este requisito. Consideramos que este requerimiento es en gran parte innecesario, ya que como veremos más adelante, las actuaciones del Ombudsman generalmente no tienen efectos suspensivos, ni sus resoluciones tienen el carácter de imperativas; además de que un procedimiento ante la institución del Ombudsman, puede ahorrar el trabajo e implicaciones que acarrea el acudir a otras vías administrativas de justicia.
- b) La limitación del ámbito de competencia del Ombudsman en razón del territorio, de la materia o del sujeto.
- c) El acceso indirecto al Ombudsman (en Francia e Inglaterra), son grandes barreras que impiden acercarse a la institución.

2.2.4.4.- Accesibilidad del Ombudsman a la Información.

Al Ombudsman se le ha dotado expresamente de amplios poderes para solicitar todo tipo de información, a fin de facilitarles su labor, la facultad de exigir la presentación de documentos y registros de todos los servidores públicos, siempre y cuando éstos se encuentren dentro de la esfera de su competencia. Algunos ordenamientos han ampliado estas atribuciones para abarcar la solicitud de información de cualquier persona que el Ombudsman considere apropiada para la investigación.

Hay países en los cuales los Ombudsmen están facultados para inspeccionar archivos y locales ocupados por autoridades sujetas a su competencia con el fin de obtener la información necesaria. Dichas inspecciones, en ocasiones se ven limitadas por el requisito de un aviso previo que el Ombudsman debe dar al director de la oficina.

El Ombudsman ha encontrado colaboración espontánea por parte de las autoridades. Esta cooperación se ve a menudo reforzada por la celebración de acuerdos de colaboración. Así cuando quienes se encuentran jurídicamente obligados a proporcionar información al Ombudsman, se la niegan, éste puede requerirla imperativamente, a través de los tribunales.

El suministro de información al Ombudsman, por parte de las autoridades y subordinados, queda condicionado en algunos casos, por la obligación de guardar secreto. En asuntos relativos a la defensa nacional, seguridad del país, política internacional, es frecuente la imposición de dicha obligación. Sin embargo en otras materias, las legislaciones varían de país a país, por ejemplo, las instrucciones danesas señalan que “el Ombudsman debe guardar secreto sobre cualquier cuestión de que pueda obtener conocimiento en el desempeño de sus funciones...” (Artículo 8). La obligación de guardar secreto no se extingue cuando el Ombudsman deja su puesto.

La legislación de Noruega nos parece más específica al declarar que “a menos de que deduzca otra cosa del ejercicio de su cargo, según la ley, el Ombudsman tiene obligación de guardar secreto profesional respecto a la información que recibe, respecto a situaciones o hechos 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, el mismo secreto profesional, obliga al personal de servicio” (artículo 9 de las instrucciones).

Para terminar esta materia, se trata la cuestión relativa a la forma en que un Ombudsman especializado tiene acceso a la información, así como las limitaciones que encuentra. He elegido, para este fin y como ejemplo, al Ombudsman militar de Alemania, en virtud de la claridad legislativa con la que se regulan sus funciones y dada la eficacia de sus actividades. Dicha legislación establece como funciones especiales del Ombudsman: actuar para la protección de los derechos, señalando los lineamientos de la tutela y, desempeñarse como organismo auxiliar del parlamento, en el ejercicio del control.

Para el cumplimiento de sus obligaciones, este Ombudsman cuenta con amplias facultades, entre ellas: las de poder solicitar información oral o escrita a cualquier miembro de las fuerzas armadas, inclusive al ministro federal de las fuerzas armadas; tener acceso a los expedientes, a menos que a ello se opongan poderosas razones de secreto; sólo el ministro federal de las fuerzas armadas o su representante permanente pueden rehusar la inspección de expedientes; visitar las unidades, estado mayor u oficina administrativa de las fuerzas armadas en el momento que el Ombudsman lo considere apropiado y sin aviso previo; pedir, al ministro federal de las fuerzas armadas, breves informes sobre el ejercicio del poder disciplinario en las fuerzas armadas y requerir, de los ministros de justicia federal de las entidades federativas, las estadísticas sobre la administración de la justicia penal militar; además, está

facultado para asistir a las audiencias judiciales en asuntos penales o de cualquier otra índole que se relacionen con sus funciones.

2.2.5.- Resoluciones del Ombudsman.

2.2.5.1.- Carácter No Vinculatorio de las Resoluciones.

Una vez concluida su labor de investigación, el Ombudsman emite una resolución; ésta puede adoptar la forma de una sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión, pero la característica común a todas ellas es la carencia de “potestad coercitiva directa”, es decir, que dichas decisiones no son vinculatorias 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.³

Estas resoluciones poseen una amplia aceptación por las autoridades respectivas en virtud del respeto que se guarda al titular del cargo de Ombudsman y que tienen su base en sus conocimientos y en su autoridad moral. Este aspecto es de gran utilidad para distinguir al Ombudsman de otras figuras jurídicas afines que también tutelan los legítimos intereses y derechos de los particulares, como son los tribunales administrativos y jurisdiccionales, así como los denominados recursos administrativos.

A pesar de la carencia de efectos vinculatorios de sus resoluciones, no debe creerse que el Ombudsman se encuentra desprovisto de medios jurídicos para imponerlas de forma indirecta, cuando el destinatario no quiere aceptarlas; así por ejemplo, en varios países esta institución cuenta con facultades para

³ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *Figuras extraprocesales de arreglo de conflictos: la conciliación, la mediación, el Ombudsman*. UNAM. México, 1994, pág. 177.

acusar penalmente a un funcionario, en caso de existir indicios delictivos; así mismo, está en aptitud de interponer el juicio de amparo, o para denunciar ante las autoridades administrativas jerárquicamente superiores, cuando algún funcionario o empleado público ha cometido una infracción disciplinaria.

2.2.5.2.- Clasificación de las Resoluciones del Ombudsman.

- a) Opiniones y críticas⁴: La opinión es un instrumento que el Ombudsman utiliza para ejercer influencia sobre la autoridad respectiva, en virtud de su flexibilidad. Es común que en el ordenamiento regulador de la institución, se encuentre el término “opinión” en la sección dedicada a las facultades de este organismo. Por ejemplo, disponen las instrucciones danesas: “En todos los casos el Ombudsman puede comunicar su opinión al interesado”. La ley Noruega declara: “El Ombudsman tiene derecho a opinar sobre los asuntos que se incluyen en su campo de trabajo” (artículo 10). En el mismo sentido se expresan las instrucciones suecas.

Las opiniones del Ombudsman se consolidan cuando se acompañan de una crítica debidamente fundada. Algunos autores consideran a la crítica como el instrumento más poderoso e independiente de la opinión. La crítica ha resultado ser de gran utilidad cuando las quejas se interponen contra el ejercicio de facultades discrecionales.

⁴ Opinión (del latín *opinio, onis*), concepto o parecer que se forma de una cosa cuestionable.

Opinar (del latín *opinare*), discurrir sobre las razones, probabilidades o conjeturas referentes a la verdad o certeza de una cosa.

Crítica (del griego *Kpítikón*), arte de juzgar bondad, verdad y belleza de las cosas; cualquier juicio formado sobre una obra de literatura o arte; censura de las acciones o la conducta de alguno; conjunto de opiniones expuestas sobre cualquier asunto.

Criticar (de crítica), juzgar de las cosas fundándose en los principios de la ciencia con las reglas del arte; censurar, notar, vituperar las acciones o conducta de alguno. Diccionario de la Lengua Española, 26ª. Edición, Madrid, 1996.

- b) Recomendaciones: El vocablo “recomendación”⁵ se emplea, con frecuencia, para calificar las resoluciones emitidas por el Ombudsman. Sin embargo, el sentido asignado a dicho término varía de un país a otro, por ejemplo, si el Ombudsman danés, descubre que un ministro o ex ministro incurrió en responsabilidad civil o penal, presenta una recomendación al parlamento para que se inicie el proceso respectivo.

En Noruega, aún cuando la ley habla de “opiniones”, en la práctica el Ombudsman emplea la voz “recomendación”. La ley del Ombudsman en Nueva Zelanda expresa: “La tarea principal del Ombudsman es la de investigar con motivo de una queja o por iniciativa propia cualquier decisión o recomendación”. Además, cuando su resolución consiste en una sugerencia la denomina recomendación, este significado también se utiliza por el Comisionado Parlamentario inglés. Otro tipo de recomendaciones que formulan los Ombudsman puede tener carácter legislativo reglamentario; en este sentido se utiliza dicho término como sinónimo de sugerencia, la sección 1 de las instituciones suecas manifiesta que el “Ombudsman debe actuar a fin de remediar los defectos de la legislación.” Si en el desarrollo de sus trabajos de supervisión halla razones para proponer reformas legislativas a medidas de carácter general, puede presentar un informe sobre el tema al Riksdag o al gobierno. El papel del Ombudsman sueco, en este aspecto, se ha desarrollado en varias direcciones, que se traducen en solicitar que se elaboren instrucciones más precisas a los funcionarios de manera de que lleguen a proponer la derogación de disposiciones legislativas. En Finlandia, se destaca esta función en el siguiente precepto: “El Ombudsman debe además, señalar si lo

⁵ Recomendación. Encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado o diligencia una cosa. Recomendar. Encargar, pedir o dar a uno para que tome a su cuidado una persona o negocio. Idem.

considera necesario, cualquier imperfección que encuentre en las leyes y decretos o, si hay expresiones inadecuadas en ellas, o fraseología conflictiva, especialmente si han producido interpretaciones diferentes, inciertas u otros inconvenientes en la práctica legal y administrativa, y debe proponer medidas para subsanar tales defectos” (artículo 8 de las instrucciones). Existen preceptos similares, en las legislaciones de Dinamarca, Noruega, Nueva Zelanda e Israel. Cabe destacar que el Ombudsman israelí ha hecho amplio uso de esta facultad, puesto que ha propuesto reformas a una ley de Expropiación Forzosa, y sugirió rebajar las tarifas de transporte público, a personas de algún tipo de deficiencia física. Asimismo, ha objetado leyes sobre concesión de subvenciones por considerarlas inadecuadas.

- c) Recordatorios y advertencias: el tipo de resolución más frecuentemente emitida por el Ombudsman sueco es el recordatorio, el cual tiene la misión de persuadir al funcionario a que rectifique algún caso inadecuadamente tratado por él.

El recordatorio que expide el Ombudsman finlandés consiste en enviar a la oficina del funcionario un escrito sencillo, en donde explica cuáles son las ilegalidades o irregularidades descubiertas y porqué se consideran como tales; generalmente, el recordatorio conlleva una amonestación para advertir que el caso no finaliza con el recordatorio, pues si se repite, puede convertirse en acusación penal contra el funcionario reincidente.

2.2.6.- Auctoritas.

Aun y cuando, como se ha visto, las resoluciones del Ombudsman no se encuentren investidas de autoridad, gozan de gran prestigio; ello se debe a las auctoritas⁶ que los Ombudsman poseen y difunden, las cuales consisten en la autoridad moral y social de quien ocupa el cargo. Así el éxito de la institución, en cualquier ámbito, depende de la persona nombrada y, de su honorabilidad y confianza ante la sociedad.

Aquí vemos la clave del éxito del Ombudsman, no resuelve sobre el fondo de los asuntos que se le confían, se limita a hacer sugerencias, recomendaciones, opiniones que disfrutan de un prestigio enorme, incluso por parte de los mismos tribunales. Se trata de las auctoritas que los Ombudsman han sabido adquirir y difundir con la ayuda del principio de la publicidad general.

Múltiples proyectos y ordenamientos reguladores de la institución exigen como requisito de designación, el que se trate de un jurista de especial integridad. La iniciativa de ley para establecer un Ombudsman en Noruega establecía que el titular del cargo debería de ser un abogado altamente calificado, además debería de poseer prestigio y autoridad que indujeran a los órganos administrativos y a las personas privadas, a aceptar por regla general su opinión.

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

⁶ Auctoritas: autoridad, prestigio; éste es más bien un poder moral y no legal. El término es usado con vista a personas quienes dominan, imponen, dirigen a grupos o personas que les profesan obediencia y respeto. En este sentido textos legales y literarios hablan de *auctoritas* del pueblo (*populi*); del emperador (*emperor*); de los magistrados, jueces y jurisconsultos; de padre (s); así como de un estatuto, de la ley en general o de juzgadores. Las auctoritas tienen hondas raíces en el derecho romano. La *auctoritas praefecti* de los prefectos pretorios o del gobernador provincial. La *auctorita principis* (*principalis*) no tiene un específico contenido legal, aunque después de Augusto entra en la terminología oficial, esta locución denotaba, el prestigio personal, la autoridad, la alta estima de la cual el emperador goza como primer ciudadano en el Estado (príncipe). Esto da a todos sus actos y órdenes una importancia particular, en los campos legislativos, judicial y administrativo. Los *senatus consultus* fueron investidos de la *auctoritate principis* y la autorización de los juristas para dar respuesta a las preguntas legales a ellos dirigidas (*ius respondendi*), fue también canalizada a la *auctoritas principia*. Encyclopedic Dictionary of Roman Law, Filadelfia, 1982.

En resumen, podemos decir que el exacto cumplimiento de esta característica de Ombudsman acarrea el éxito de sus resultados y la observancia de ella descansa en el sistema y requisitos de elección del titular del cargo, en las incompatibilidades del ejercicio y en la destitución del mismo. Con ello, se pretende asegurar que los Ombudsman sean personas de alto nivel profesional, con reconocido prestigio e integridad, que se mantengan al margen de la actividad política; así pueden garantizar el desempeño de su papel de modo imparcial y autónomo, sin ningún tipo de presiones, a la vez que se descarta la posibilidad de utilizar su nombramiento como plataforma política, lo cual desvirtuaría los fines para los cuales se instituye la figura del Ombudsman.

2.2.7.- Publicidad.

La eficacia del Ombudsman se debe en gran medida a las campañas publicitarias sobre la forma en que funcionan las oficinas y del tratamiento dado a las reclamaciones y quejas. Sin embargo, este aspecto de difusión en la práctica no ha dejado de ser un dilema para los titulares de la institución. Publicar o no, y como hacerlo son temas de debate entre los mismos Ombudsmen. Algunos han emprendido con gran entusiasmo esta tarea; entre ellos podemos citar el caso de Austria, en donde con antelación a su puesta en marcha, la institución Volksanwalts (Abogacía Popular) preparó un folleto y un cartel que anunciaban su oficina, sus integrantes han aparecido en radio y televisión, actualmente los Ombudsmen viajan con su personal a lo largo de las entidades federativas para recibir quejas, con tres semanas de anticipación anuncian su visita por los medios locales de comunicación masiva (prensa, radio, televisión, carteles, etc.); y visitan dichas entidades cuando menos una vez al mes.⁷

⁷ ROWAT, Donald. Ob. Cit., pág. 338.

El Comisionado Parlamentario (Ombudsman) de Nueva Zelanda, con el propósito de obtener la más amplia difusión, ha aceptado todo tipo de invitaciones para hablar ante grupos interesados, tanto en su país como en el extranjero. La intervención del Ombudsman ha hecho que se reformen o eliminen materiales publicitarios que inducen al público a cometer errores de carácter administrativo.⁸

Los Ombudsmen finlandeses han desempeñado un papel importante en la prensa desde 1970, las decisiones de interés general por ellos emitidas son enviadas a la Agencia Finlandesa de Noticias, aquí acuden los medios de comunicación masiva para recabar información, si la materia es sólo de interés local se difunde únicamente en el ámbito respectivo. Cuando una decisión es de interés general, de comprensión compleja, el Ombudsman finlandés realiza conferencias especiales de prensa para asegurar que la decisión adoptada se publique correctamente.⁹

Algunos otros Ombudsman se encuentran preocupados por cumplir con esta empresa publicitaria en países donde no ha sido satisfecha aún, tal es el caso de Nigeria en donde hasta ahora los Ombudsman han usado la mayor parte de métodos publicitarios comúnmente empleados, pero a pesar de estos esfuerzos realizados, se reconoce la necesidad de superar e imprimir fuerza a los mecanismos de divulgación, sobre todo en el área de prensa, donde se sugiere el financiamiento por parte del gobierno federal para publicar en periodos cortos todo el trabajo de la institución.¹⁰

⁸ NORTHEY, J. F. *El Comisionado Parlamentario de Nueva Zelanda, El Ombudsman*. Editorial FCE. México, 1973, pág. 214.

⁹ AALTO, Jorma. *Finland Ombudsman*. International handbook of the Ombudsman (country surveys). Connecticut, Greenwood Press, 1983, pág. 184.

¹⁰ ADAMOLEKUN, Lapido. *Nigeria Ombudsman*. International handbook of the Ombudsman (country surveys). Connecticut, Greenwood Press, 1983, pág. 76.

Este aspecto publicitario de la institución reporta su mayor utilidad cuando ella se encuentra en sus inicios, ya que coadyuva al crecimiento del número de inconformidades.

En este sentido encontramos que en el informe presentado por el Ombudsman de New Brunswick, Canadá, en 1979, se señala la implantación de un programa publicitario, gracias al cual se incrementó el número de reclamaciones recibidas, se añade que el índice de quejas atendidas se duplicó en un año como consecuencia de la introducción de una campaña publicitaria. Por el contrario, el Ombudsman de Alberta provincia de Canadá después de haber establecido un proyecto de divulgación decreció en su índice de inconformidades, pero este caso es calificado de anómalo.

La publicidad no solamente puede constituir un medio para incrementar el número de quejas que llegan al Ombudsman, sino también un modo de influir en su contenido. Los esfuerzos de publicidad deben ser planificados de modo que se cumpla plenamente con la labor social de la institución. Los servicios que presta la institución deben darse a conocer primeramente a los miembros más desprotegidos de la sociedad, ya que estas personas, a través de experiencias desagradables, han asimilado como normal una deficiente administración.

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

la seguridad del Estado o en los cuales el reclamante no desea publicidad alguna.¹¹

El objetivo principal de este tipo de disposiciones es el de proteger a la institución de reporteros agresivos, en suma, el Ombudsman debe gozar de amplia libertad para escoger la forma de divulgación que considere adecuada, pero más importante aún, para decidir si se publica o no.

Otros Ombudsman coinciden en no desarrollar este aspecto publicitario, pues ello implica un recargo excesivo de trabajo que acarrearía una despersonalización con retrasos y formalismos propios de una administración burocrática deficiente. Sin embargo, algunos estudios han demostrado que cuando una institución y los servicios que presta no se dan a conocer a través de la publicidad, los destinatarios la desconocen y ésta no cumple su función.¹²

Es deber del Ombudsman aprovechar toda oportunidad para promocionar la organización y funcionamiento de la institución que preside.

2.2.8.- Difusión del Trabajo del Ombudsman.

Con los informes anuales de sus actividades, que la mayoría de los ordenamientos que regulan a la institución le obligan a presentar, la autoridad del Ombudsman se refleja y se refuerza. Hay legislaciones que regulan detalladamente el procedimiento para cumplir con dicha obligación, como lo es el caso del Contralor del Estado de Israel, mientras que otras apenas y lo mencionan, como en Dinamarca.

¹¹ NEBENZAHL, Izhak. Ob. Cit., pág. 169.

¹² ROWAT, Donald. Ob. Cit., pág. 345.

La regulación de esta obligación en los ordenamientos escandinavos ha sido ampliamente imitada por sus posteriores homólogos, por lo que sólo los mencionaremos brevemente.

De acuerdo con la Constitución de Finlandia, el Ombudsman debe presentar ante el Parlamento, su informe anual de labores, que en realidad lo envía no sólo a cada uno de los integrantes de este Poder sino también al presidente de la República, a los ministros, al canciller de justicia, a los gobernadores de las provincias, a la oficina central de investigaciones criminales, a los inspectores provinciales de la policía rural, a los departamentos de policía ciudadanos, a las Cortes, a las prisiones, a los campos de trabajo, a los jefes de distritos militares y algunas otras oficinas.

En su informe el Ombudsman de Finlandia además de rendir cuentas de sus actividades, consigna sus observaciones respecto de la forma en que se ejecuta el derecho. Formula sugerencias dirigidas a la corrección de defectos en las leyes, o bien, a la creación u omisión de las mismas. Contiene, asimismo, una referencia a los casos considerados como de mayor importancia y una descripción de sus actividades de inspección, hay reclamaciones que no obstante haber sido rechazadas, presentan algún interés especial, por lo que son mencionadas en este informe. Los nombres de las personas contra quienes se presentaron las quejas son publicados únicamente cuando estas terminaron en una persecución, en una propuesta de aplicación de medidas disciplinarias o en un recordatorio, el informe es impreso en las lenguas oficiales.

Este informe anual es calificado por el Comité Constitucional, el cual se encuentra facultado para objetar al Ombudsman cualquier aspecto del documento, el Comité remite su evaluación ante sesión plenaria del parlamento, en la cual podrá estar presente el titular de la institución.¹³

¹³ AALTO, Jorma. Ob. Cit., pág. 201.

Conforme a la instrucción expedida en 1975 por el parlamento sueco, el Ombudsman envía al mismo un reporte de actividades, a más tardar el 15 de octubre de cada año. En el se contiene una relación estadística del trabajo desempeñado, investigaciones de la condición administrativa de las leyes en el Reino, con un resumen de los casos de interés general más importantes, al igual que en Finlandia este informe es examinado por el Comité Constitucional del parlamento.

A este Comité deben someterse también otros documentos de la oficina del Ombudsman, tales como minutas, libros contables, etc. Dicho Comité envía su evaluación al parlamento, para su discusión en sesión plenaria, los informes anuales del Ombudsman son también leídos por funcionarios, jueces, profesores y público en general, son considerados como documentos de gran interés.¹⁴

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

La rendición del informe del trabajo realizado por el Ombudsman, favorece en creces la aceptación y respeto de los mismos, la sociedad se da cuenta de que cuenta con un verdadero defensor de sus derechos.

2.3.- Clasificación del Ombudsman.

¹⁴ LUNDEVICK, Ulf. *Comentarios sobre el Ombudsman de asuntos civiles (Suecia)*. Editorial FCE. México, 1973, pág. 117.

La original institución sueca, con matices adecuados, ha resultado ser asombrosamente adaptable en todo el mundo.

Efectivamente el Ombudsman ha sido establecido con éxito tanto en países de gran extensión territorial como en los pequeños, en los países de alto o bajo índice demográfico, en las naciones recién constituidas como en las antiguas, el sistema económico tampoco ha sido obstáculo para implantar la institución, pues ésta existe en países capitalistas, socialistas y, en aquellos en vías de desarrollo.

El Ombudsman no es una institución propia de un régimen jurídico determinado, puesto que existen Ombudsman, tanto en países del Common Law como en los de origen romanista; encontramos Ombudsman tanto en Estados unitarios como en los federales, lo mismo en aquellos con regímenes civiles que con militares.

Con la información que hasta ahora se tiene podemos clasificar a los Ombudsman bajo los siguientes criterios:

1.- Por el órgano que los nombra.

Parlamentario: aquellos que tienen como base el modelo clásico escandinavo, en donde sólo interviene el Parlamento para su designación.

Ejecutivo: trátase de aquellos Ombudsman designados libremente por el jefe del ejecutivo, iniciado por los Estados Unidos de Norteamérica.

2.- Por el ámbito de competencia.

Generales: siempre que se ocupen de todo tipo de quejas: administrativas y derechos humanos.

Especiales: si sólo reciben un determinado tipo de quejas, por ejemplo los Ombudsmen para la salud, las prisiones o las casas de estudio.

3.- Por su accesibilidad.

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

Indirecta: cuando para recurrir al Ombudsman se requiere necesariamente de un intermediario, generalmente un miembro del parlamento.

4.- Por la forma de las quejas.

Escritas: hay Ombudsman que únicamente reciben quejas que se les presenten por escrito, aunque como se ha visto se trata de escritos sencillos, e incluso en las oficinas mismas de la institución, se presta auxilio para la elaboración de la queja.

Mixtas: otros Ombudsman reciben tanto quejas por escrito como oralmente, inclusive por vía telefónica, aunque generalmente son ratificadas por escrito.

5.- Por el tipo de acciones a ejercitar.

Administrativas: procesan a los individuos considerados única y exclusivamente como servidores públicos, esfera administrativa.

Otras: cuando los Ombudsmen pueden iniciar y seguir procedimientos no sólo administrativos sino también civiles y penales.

6.- Por la forma de iniciar el procedimiento.

De oficio: además de avocarse a las quejas presentadas por los agraviados, estos Ombudsmen disfrutan de iniciativa propia para iniciar un procedimiento de investigación.

Por parte agraviada: algunos Ombudsmen en su actuación, no pueden actuar sin la presentación de las reclamaciones por los afectados.

7.- Por los medios de inspección.

Propios: con instrumentos propios, tanto humanos como materiales.

Ajenos: cuando sólo cuentan con auxiliares eventuales o con equipo compartido.

8.- Por su situación jurídica.

Cuasi judicial: si gozan de un status equiparable a los funcionarios del Poder Judicial.

Cuasi ejecutiva: cuando tiene una situación jurídica equivalente a la de altos funcionarios del Poder Ejecutivo (ministros).

CAPÍTULO III

3. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos surge como respuesta a las constantes denuncias por parte de la sociedad mexicana, que de uno u otro modo se vio afectada en sus Derechos Humanos. Es necesario recordar que la historia contemporánea de México, se ha caracterizado por la reivindicación de los Derechos Humanos y los principios democráticos que los salvaguardan. Al respecto el Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, afirmó, al establecer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “...que nuestra convivencia civilizada es inconcebible sin el respeto general, público y efectivo de los Derechos Humanos que otorga nuestra Constitución...”

La defensa de los derechos del hombre ha sido principio fundador de los valores del pueblo mexicano y de la organización constitucional del Estado. No puede entenderse la historia de México sin recordar que en la formación, defensa y cambio de las instituciones nacionales siempre ha estado presente el propósito de defender los derechos del hombre.

Por eso, defender los Derechos Humanos es entrar en la modernización. La nuestra es una modernización para la libertad, se reconoce en nuestra historia, y conjunta las acciones de hoy para satisfacer los objetivos de siempre.

Proteger los Derechos Humanos no es una concesión o un regalo, es la primera obligación que tiene el Gobierno mexicano, por esto mismo no se tolerarán abusos, torpezas o excesos, que cometen quienes olvidan su responsabilidad de servicio público y pierden el respeto y la comunicación con el pueblo.

En un país de casi 110 millones de habitantes, es imposible evitar totalmente que ocurran violaciones a las garantías de las personas o de los grupos, ningún sistema puede hacerlo; sin embargo, sí podemos asegurar que se investigará y perseguirán todas las reclamaciones, que se sancionarán a los culpables de acuerdo al procedimiento de la ley, sea quien sea y hasta sus últimas consecuencias, nada por encima de la ley, nada por debajo de la ley.

El establecimiento de un organismo del Estado encargado de velar por el respeto a las garantías individuales consagradas en la Constitución es un gesto de salud pública. Expresa una definida preocupación del Gobierno por observar y salvaguardar los derechos básicos de los ciudadanos, y constituyen también un reconocimiento implícito de que en el país se realizan atropellos a tales garantías, y de que es necesario complementar a las instituciones para extirpar de nuestras sociedades tales prácticas, legales y moralmente inadmisibles.

3.1.- Decreto de Creación.

El 6 de junio de 1990 fue formalmente creada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, encargado de la salvaguarda de los Derechos Humanos de la población del país, mexicanos y extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, estos últimos en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Antes de explicar el decreto que dio origen a la Comisión, es importante hacer la aclaración que este decreto dejó de tener vigencia al ser aprobada por el Congreso de la Unión, la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos, publicada el día 29 de junio de 1992, en el Diario Oficial de la Federación, con que la que se busca el mejor ordenamiento y mejor funcionamiento de sus atribuciones, de todas formas se explicará ya que en esencia es lo mismo,

además de ser el primer Decreto en su tipo que crea a un organismo a nivel nacional para la salvaguarda de los Derechos Humanos, el decreto de creación tuvo vigencia por espacio aproximado de 2 años.

De acuerdo con el Decreto que lo crea, se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, adscrito directamente al titular de la dependencia, responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.

Se define entonces la naturaleza administrativa de la Comisión: es un órgano desconcentrado. De acuerdo con el ordenamiento jurídico mexicano, las principales características de esta figura jurídica son:

- a) Está dotada de autonomía técnica y operativa.
- b) Dispone de cierta flexibilidad para ejercer su presupuesto.
- c) Mantiene una relación jerárquica directa con la administración centralizada; si son de nivel federal dependen de algún secretario de Estado o jefe de departamento administrativo; si se trata de entes locales o municipales, están bajo la tutela del gobernador o el presidente municipal.
- d) No posee personalidad jurídica ni patrimonio propio.

El principal inconveniente de esta clase de organismos es su relación jerárquica directa con el titular de la administración pública, pues ello les resta libertad de acción, su ventaja radica en la mencionada autonomía técnica y operativa, la cual les imprime dinamismo en sus procedimientos y actividades.

3.2.- Reglamento Interno.

El primero de agosto de 1990, por instrucción presidencial, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el cual se incluía brevemente qué son los Derechos Humanos, así como las atribuciones, competencia, órganos de la Comisión y el procedimiento de recepción de quejas provenientes de la sociedad. El Reglamento Interno fue discutido y aprobado unánimemente por el Consejo de la Comisión Nacional.

También el Reglamento Interno dejó de tener vigencia a los seis meses, al ser elaborado uno nuevo después de haberse publicado la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), sin embargo no existe gran diferencia entre uno y otro salvo algunos puntos.

En un principio la CNDH surge como un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, con la responsabilidad de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos.

3.2.1.- Competencia.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá la competencia para intervenir en los siguientes casos:

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

II- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionan a una persona o a un grupo, cometidas por otros agentes sociales

cuya impunidad provenga de la anuencia o tolerancia de alguna autoridad o servidor público.

III- En los casos a que se refieran los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

3.2.2.- No Competencia.

La Comisión no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

- I- En sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo.
- II- En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que éstas sean de competencia jurisdiccional. Si tendrá competencia en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales.
- III- En la calificación de elecciones, función que corresponde a los organismos y autoridades electorales, jurisdiccionales o a los Congresos locales y federales, si podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales.
- IV- Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

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

En el caso de las sentencias jurisdiccionales de fondo, se da porque siempre tiene que existir una última instancia de decisión la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente esta última instancia corresponde al Poder Judicial, excepcionalmente puede ser el Poder Legislativo como en los juicios de responsabilidad política.

Cuando la sentencia adquiere el valor de cosa juzgada, de verdad legal, sirve para reforzar la seguridad jurídica.

“La independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerable, ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica, y en general para el fortalecimiento de la democracia. Se desquiciaría el orden judicial si un mismo órgano interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden al poder judicial.”¹

3.2.3.- Atribuciones.

Son atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

- I- Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.
- II- Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los Derechos Humanos.
- III- Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos.

¹ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *Derechos Humanos y Ombudsman*. 3ª Edición. Porrúa. México, 2003, pág. 207.

- IV- Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la administración pública federal.
- V- Apoyar y asesorar técnicamente, cuando así se le solicite, a las autoridades estatales y municipales en la constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos que los mismos creen.
- VI- Establecer convenios de colaboración con los organismos gubernamentales de las entidades federativas encargadas de la protección y defensa de los Derechos Humanos.
- VII- Proponer acciones dirigidas a la protección de los derechos fundamentales de los mexicanos que radican en el exterior y de los extranjeros en el territorio nacional.
- VIII- Establecer canales de comunicación permanente con los organismos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.
- IX- Proponer las reformas, adicionales o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos ante las instancias competentes.
- X- Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales e internacionales, en coordinación con las Secretaría de Relaciones Exteriores, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los Derechos Humanos.
- XI- Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.

XII- Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

3.2.4.- Órganos de la Comisión.

Para el desarrollo de sus funciones, la CNDH se integra por una Presidencia, una Secretaría Ejecutiva, una Secretaría Técnica y cuatro visitadurías generales; además, para un mejor desempeño de sus responsabilidades, cuenta con un Consejo, que es un cuerpo colegiado integrado por diez miembros de la sociedad mexicana de reconocido prestigio, cuya función principal es la de establecer los lineamientos generales de actuación de la institución.

Las facultades del presidente son, además de las de carácter administrativo, otras típicas de la figura del Ombudsman, como: emitir recomendaciones, enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, celebrar acuerdos básicos de coordinación y convenios con autoridades, organizaciones e instituciones para la defensa de los Derechos Humanos, así como realizar propuestas generales para la mejor observancia de los derechos humanos en el país.

La Secretaría Ejecutiva es un órgano operativo y de colaboración con el Consejo y el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; sus funciones consisten básicamente en proponer las políticas generales para el estudio de relaciones con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o internacionales, públicos, privados o sociales, de derechos humanos; realizar estudios sobre tratados y convenios; anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos; así como colaborar en la preparación del informe anual y preservar el acervo documental.

A la Secretaría Técnica le corresponde realizar las actividades relacionadas con el Consejo; coordinar la edición de publicaciones, su distribución y su comercialización; diseñar y ejecutar programas de capacitación; promover el estudio y la enseñanza de los Derechos Humanos; al igual que promover y fortalecer las relaciones con las organizaciones no gubernamentales (ONG).

La Primera y Segunda Visitadurías Generales se encargan de la calificación, tramitación y resolución de los expedientes de queja de cualquier naturaleza, con excepción de los asuntos relativos al sistema penitenciario, que corresponde a la Tercera Visitaduría General. La Cuarta Visitaduría fue creada recientemente para atender los asuntos que se relacionan con la población indígena del país.

Dentro de la estructura de la propia CNDH, también se cuenta con cinco coordinaciones generales: la de Asuntos de la Mujer, el Niño y la Familia; el Programa Permanente para la Selva y los Altos de Chiapas; el Programa de Presuntos Desaparecidos; el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos; y el Programa de Seguimiento de Recomendaciones.

3.2.5.- Procedimiento.

Por lo que se refiere al procedimiento que se asigne ante la CNDH para dar seguimiento a una queja, éste se basa en su Ley y Reglamento Interno a las consideraciones siguientes:

- Cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la CNDH para

presentar, en forma directa o por medio de representantes, quejas en contra de dichas violaciones.

- Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los familiares o vecinos de los afectados, por menores de edad, inclusive.
- Las ONG legalmente constituidas podrán denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.
- La queja podrá presentarse en el plazo de un año, a partir de que se inicie la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o desde que el quejoso tuvo conocimiento de los mismos. En casos excepcionales y si se trata de infracciones graves de los derechos humanos, la CNDH puede ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada; no hay plazo alguno cuando se trata de hechos que por su gravedad pueden ser considerados violaciones de lesa humanidad.
- La queja deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas; toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.
- Si los quejosos se encuentran reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deben ser transmitidos a la CNDH sin demora alguna por los encargados de dicho centro de detención o reclusorios.

- La CNDH cuenta con personal de guardia atento a recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes en cualquier hora del día o de la noche, los 365 días del año.
- Las quejas pueden presentarse oralmente cuando el compareciente no pueda escribir o sea menor de edad. En caso de tratarse de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará en forma gratuita un intérprete.
- El nombre de las personas que informen a la Comisión de hechos relacionados con la violación a los Derechos Humanos, será mantenido en la más estricta reserva.
- Las gestiones realizadas ante la CNDH serán gratuitas, además que la tramitación de las quejas se hará de una manera ágil y sin burocratismos.
- La formulación de quejas y denuncias así como las resoluciones y recomendaciones que emita la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que pueden corresponder a los afectados conforme a las leyes; no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.
- La queja será rechazada de inmediato si es improcedente o infundada, de no corresponder de manera ostensible a la competencia de la CNDH, se proporcionará orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponde conocer o resolver el asunto.
- Al admitirse la queja, se pone en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, a las cuales se solicita la rendición de un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan

en la queja. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, elevada a rango constitucional por Decreto Presidencial a partir del 28 de enero de 1992, está facultada mediante el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pedir información a todas las Dependencias y autoridades de los Poderes de la Unión, así como a los poderes estatales y municipales.

- Los informes que son rendidos a la CNDH deben ser oportunos, en un plazo no mayor a quince días contados a partir de la fecha en que se reciba la solicitud. La omisión de esta obligación fincará la responsabilidad a que hubiere lugar.
- Desde el momento en que se admite la queja, el presidente o los visitadores generales, o visitadores adjuntos, se ponen en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata al conflicto.
- Cuando se logra una solución satisfactoria o el allanamiento de los responsables, la CNDH lo hace constar así y se ordena el archivo del expediente; si en un plazo de 90 días no se ha cumplido con el compromiso, los quejosos o denunciantes pueden solicitar que se reabra el expediente.
- Cuando de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la CNDH, se da vista por escrito al quejoso para que aclare o amplíe su queja; si después de dos requerimientos no contesta, se envía la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

- En el informe que rinden las autoridades señaladas como responsables, en ejercicio de su derecho de audiencia, deberán señalar antecedentes del asunto, fundamentos y motivaciones de los actos y omisiones impugnados. La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, hace que se tengan por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario.
- Las evidencias que se presentan, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputan las violaciones, o bien las que la CNDH requiere y recaba de oficio, son valoradas en su conjunto por el visitador general, de acuerdo con los principios de la lógica, de la experiencia y de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.
- Las conclusiones del expediente, base de las recomendaciones, están fundamentadas exclusivamente en la documentación y las pruebas que obren en el propio expediente.
- Cuando la investigación ha concluido, el visitador general formula, en su caso, un proyecto de recomendación o acuerdo de no responsabilidad, en el cual se analizan 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 quejosos, al haber incurrido en omisiones y actos ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos.
- En el proyecto de recomendación se deben señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si en su caso procede, la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado.

- La recomendación es pública y autónoma, no tiene carácter imperativo para la autoridad o servidor público a quien se dirige.
- Una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación; de ser así, entregará en 15 días adicionales las pruebas correspondientes de que ha iniciado el cumplimiento de la recomendación. Dicho plazo puede ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite. En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la CNDH no procede recurso alguno.

Las recomendaciones se fundamentan en el análisis de los hechos reclamados, en las evidencias y en las observaciones pertinentes, en base a esto, se recomienda a la autoridad el cumplir con las determinaciones que la CNDH estime necesarias. Este es el instrumento más fuerte con el que cuenta la Comisión, en sentido lato, es una recomendación a la autoridad para que subsane la o las garantías que se han violado.

“La eficacia de la recomendación se da porque tiene una fuerza moral, es decir las recomendaciones pueden publicarse y difundirse en los medios de información cuando no se cumplan o se cumplan a medias, con lo que se puede presionar moralmente a los funcionarios públicos renuentes a cumplir.”²

Con fundamento en lo preceptuado por el artículo 102 B de la Constitución, la CNDH tiene atribución de conocer de los asuntos relacionados con las inconformidades que surjan por parte del quejoso y que tengan relación directa con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos encargados de la protección de los derechos humanos en las entidades federativas.

² AGUILAR CUEVAS, Magdalena. Ob. Cit., pág. 141.

Las inconformidades pueden ser de dos clases: recurso de queja y recurso de impugnación:

- El recurso de queja se promueve por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que se hubieren sustanciado ante los mismos y siempre que no se haya emitido recomendación. Puede ser desestimado si se acredita que el organismo local está dando adecuado seguimiento al mismo. La CNDH puede atraer la queja y continuar tramitándola si considera que el asunto es importante y, en su caso, emitir la recomendación correspondiente.
- El recurso de impugnación procede exclusivamente ante la CNDH, contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos.

La CNDH examinará de inmediato su procedencia, o estudiara su posible desechamiento en caso de que el recurso sea notoriamente infundado o improcedente. De acuerdo con la documentación respectiva, analizará la legalidad de la recomendación del organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre cuyo cumplimiento se le hubiera formulado.

A ningún funcionario le agradará el ser señalado como violador de los Derechos Humanos.

En los 10 años que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha prestado sus servicios a la sociedad mexicana ha emitido 1,515

recomendaciones y 5 recomendaciones generales a diversas autoridades, ya sean municipales, estatales o federales, de todos los niveles.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos rinde un informe semestral al Presidente de la República indicándole el número y tipo de quejas recibidas, las autoridades señaladas como responsables, la cooperación brindada, las recomendaciones expedidas; así como cuales fueron aceptadas y cuáles rechazadas.

El informe se hará público de inmediato en todos los medios de información, radio, prensa, televisión e Internet.

A partir de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 6 de junio de 1990 y hasta la fecha se reciben quejas de todo tipo y es obligación de la Comisión darles la atención adecuada a cada una de ellas, asimismo, se debe de auxiliar y orientar al quejoso.

3.3.- Reforma Constitucional Relativa a las Comisiones de Derechos Humanos.

Las reformas al artículo 102 en su apartado B publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, tienen por objeto modificar la regulación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para otorgarle mayor autonomía tanto de gestión como presupuestaria, atribuyéndole personalidad jurídica y patrimonio propios.

Para reforzar la autonomía que se otorga a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se establece un nuevo mecanismo de designación del Consejo Consultivo y del presidente de esta Comisión a través del Senado para garantizar su independencia del Poder Ejecutivo.

Lo anterior hace que el nuevo texto del apartado B sea más extenso que el anterior, lo cual sin embargo no hace más específico su funcionamiento ni elimina las ambigüedades que se derivaban del texto anterior. Incrementar el volumen del texto constitucional con el afán de reglamentar instituciones o procedimientos no aumenta las garantías de los individuos. Solamente en el caso de inclusión de nuevos derechos fundamentales es relevante ser precisos, sin embargo, a mayor regulación más se restringen los derechos prescritos.

A partir de la reforma, el párrafo primero del apartado B del artículo 102 Constitucional prevé la existencia de las comisiones de derechos humanos en México y su competencia, señalando que:

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

La obligación de crear estas comisiones locales y la federal, ya estaba prevista en la Constitución, así como su competencia genérica en materia de derechos humanos. No obstante este concepto sigue siendo vago, pues aunque México haya celebrado convenios en esta materia, su desconocimiento, su similitud con los derechos fundamentales previstos en la Constitución, así como la existencia de procedimientos y órganos de control de los derechos constitucionales, hace parecer que existe duplicidad de instancias que verifican los mismos actos. Sobre todo porque la legitimación en ambos casos sigue siendo frente a vulneraciones procedentes de personas con carácter de autoridad o servidores públicos, más no frente a terceros; siendo la competencia

del Poder Judicial respecto de la defensa de derechos fundamentales más amplia y eficaz por los efectos jurídicos atribuibles, que es el caso de las comisiones de derechos humanos.

El texto del primer párrafo reformado era igual al anterior, salvo que incluía una última frase que se refería a las recomendaciones previendo que las comisiones de derechos humanos: “Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.” Esto fue separado para formar un segundo párrafo, cuya única diferencia es que suprime el vocablo “autónomas” que calificaba a las recomendaciones, ya que por ser autónomo el órgano sus resoluciones también han de serlo, pero no modifica las facultades de las comisiones.

Parte de la ineficacia de la actuación de las comisiones de derechos humanos en nuestro país ha derivado de la falta de obligatoriedad de las recomendaciones que emite, así como de la ausencia de un aparato coactivo que pueda ejecutarlas. Sin embargo, esto se ha mantenido así aun después de la reforma para evitar una duplicidad real de instancias, protegiendo así las garantías de seguridad jurídica al no permitir que dos órganos sancionen a un individuo por la misma causa simultáneamente.

En relación con las materias que quedan fuera de su competencia no hubo cambio, por lo que la limitación para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales subsiste.

Respecto del órgano constituido de carácter federal se hacen algunas previsiones, una no tan relevante como es su denominación, la otra fundamental en relación con su funcionamiento que se refiere a su autonomía. La reforma prevé que: “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.”

En este párrafo se establece que el Congreso de la Unión creará a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pero ésta ya existe en virtud de una ley, en consecuencia más que crearla el mandato, el legislador se refiere a la modificación de dicha ley. En este sentido el artículo cuarto transitorio establece que el Congreso de la Unión deberá reformar la ley, no expedir una nueva, y mientras tanto la CNDH funcionará de conformidad con lo previsto en las reformas y la ley reglamentaria vigente.

Aspectos novedosos son los que se adicionan en relación con la estructura de la CNDH y la elección de su presidente, esta estructura se basa en un Consejo Consultivo y el Presidente de la CNDH.

El Consejo Consultivo estará 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, durante sus recesos, por la Comisión Permanente del congreso de la Unión, por la misma votación. El procedimiento para la presentación de las propuestas por la propia Cámara deberá preverse en la ley.

En cuanto a su renovación, el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que dos de los consejeros de mayor antigüedad deberán ser sustituidos anualmente en el cargo, pero si son propuestos y ratificados podrán permanecer un segundo período.

De conformidad con el artículo segundo transitorio de la reforma, los actuales integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrán continuar en su encargo hasta concluir el período para el que fueron designados, haciendo válido el derecho previsto en el quinto

párrafo del apartado B del artículo 102 reformado, ya que incluso podrán ser propuestos y elegidos para un segundo período.

En cuanto al presidente de la CNDH, se prevé que también será el presidente del Consejo Consultivo, y que deberá ser elegido también por el Senado con la misma votación que se requiere para elegir a los consejeros. Su encargo será por cinco años, pero podrá ser reelecto por una sola vez. En congruencia con la autonomía funcional de este órgano, su presidente sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la Constitución.

Un aspecto novedoso de la reforma es que a partir de su entrada en vigor, el presidente de la CNDH deberá presentar anualmente un informe de actividades, se prevé que el informe se dirigirá a los Poderes de la Unión, en consecuencia el presidente de dicha Comisión deberá comparecer ante las Cámaras del Congreso cuando sea requerido.

El artículo tercero transitorio establece que en un plazo máximo de 60 días a partir de la publicación del decreto promulgado, la Cámara de Senadores debe elegir al presidente de la CNDH, conforme al nuevo procedimiento. Este artículo obliga a la Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores a realizar una consulta entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos, para que con base en ella, se proponga ya sea la ratificación del actual titular de la CNDH, o se integre una terna de candidatos.

En el caso de que la Comisión del Senado decidiera no proponer la ratificación del actual titular de la Comisión podría no obstante incluir su nombre en la terna que se propusiera. Sin embargo, si quedase fuera de cualquiera de las dos alternativas, no procede ningún tipo de recurso, ya que frente a las

reformas constitucionales no existen derechos adquiridos y el Senado no está obligado a ratificarla.

Cabe señalar que el nuevo procedimiento no incluye el requisito de que se proponga en lo sucesivo una terna al Senado para la elección del presidente de la Comisión, en virtud de que esto se encuentra previsto en un artículo transitorio y no en el texto constitucional. La obligación del Senado en lo sucesivo será nombrar un presidente, el procedimiento está establecido en la ley correspondiente.

En el último párrafo se establece que: “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 texto reformado es igual al anterior salvo por la sustitución del término “Estados” por el de “entidades federativas” con el objeto de incluir dentro de este segundo concepto también al Distrito Federal.

-Cuadro Comparativo del Apartado B del artículo 102 antes y después de la reforma de 13 de septiembre de 1999.

Artículo 102 B, texto anterior	Artículo 102 B, texto reformado
El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección a 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	El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

<p>autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.</p> <p>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.</p>	<p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.</p> <p>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.</p> <p>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 sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.</p> <p>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 removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución.</p> <p>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</p>
--	---

	<p>cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.</p> <p>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.</p>
--	--

3.4.- El Ombudsman y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el organismo que más se ha acercado en la historia de México a la figura del Ombudsman, de hecho se menciona que es el Ombudsman mexicano y compartimos esa opinión, ya que difícilmente podrá ser idéntico al modelo sueco de Ombudsman establecido en 1809, por una serie de factores, entre otros que surge en un país que tiene un sistema de Gobierno Parlamentario y que la figura cuenta con un adelanto superior de 183 años al establecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Ombudsman Sueco nace para establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisando como éstas son realmente aplicadas por la administración y crean un nuevo camino ágil y sin formalidades, a través del cual los individuos puedan quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.³

Los Ombudsman escandinavos poseen el derecho de procesar, lo que generalmente no tienen los Ombudsman de otros países, sino que su fuerza se encuentra en los informes periódicos y en su calidad moral.

³ CASTRO Y CASTRO, Juventino. Ob. Cit., pág. 68.

Las características del Ombudsman sueco son mencionadas en el capítulo referente al Ombudsman Parlamentario, pero algunas características de éste son:

- Elección por un Parlamento constituido democráticamente.
- El elegido debe ser un hombre apolítico y apartidista.
- La investigación de las quejas se realiza de forma sumaria e informal con acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso.
- Su competencia abarca el control de las distintas administraciones públicas incluidas la de justicia y la militar.
- Elabora un informe anual o extraordinario que eleva al Parlamentario con el resultado de sus gestiones, dándose publicidad al mismo y con inclusión en ocasiones de los nombres de los funcionarios especialmente implicados en una mala administración.
- Relativo poder sancionador.

El propio Gil-Robles, especialista de esta materia, comenta que en varios países el cargo sufre modificaciones, muchas veces el titular es designado por el Poder Ejecutivo, pero siempre con autonomía funcional y su competencia a veces no abarca la administración de justicia ni la militar.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos se asemeja mucho al Ombudsman sueco en:

- La presentación de quejas.

- La facultad de investigación.
- El acceso directo del quejoso al órgano.
- La facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso.
- La informalidad y en el antiburocratismo de su actuación.
- Lo apolítico del cargo y de la función.
- La independencia del desempeño de sus funciones.
- La gratuidad del servicio.
- La elaboración de informes periódicos y públicos.

Las principales diferencias que hacen al Ombudsman Parlamentario del Ombudsman Ejecutivo en México es precisamente que la designación la realiza el Presidente de la República, es decir, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pertenece al Poder Ejecutivo y, además ésta, no tiene poder sancionador.

En México la CNDH tiene facultades que generalmente no se atribuyen a un Ombudsman como en los siguientes casos:

- Representa al Gobierno de la República ante organismos internacionales gubernamentales de Derechos Humanos.
- Posee facultades de prevención de violaciones educativas y culturales respecto a los Derechos Humanos.

Conforme a lo anterior, el Ombudsman esta compuesto por 33 entidades, en las que existe un plano de subordinación, tanto por las facultades de atracción de ciertos casos, que son descritas conforme a lo establecido por la CNDH y la facultad de convertirse en una segunda instancia en relación a las resoluciones emitidas por comisiones locales, cuando, por su naturaleza las resoluciones son emitidas por las comisiones locales.

Cabe mencionar que las resoluciones de un ombudsman son irrecurribles debido a que son declarativas, por lo que no conceden, interrumpen, suspenden derechos, sólo hacen una admonición que esta relacionada fundamentada en derecho en relación a como y de que manera el estado y sus agentes han lesionado sus intereses o derechos subjetivos públicos y en su caso una recomendación de enmienda en lo posible, al carecer de fuerza ejecutoria sus resoluciones. Al carecer de fuerza ejecutoria las resoluciones antes mencionadas estas poseerán el significado jurídico de la autoridad moral que les asiste en relación a la comunicación de sus señalamientos y denuncias que han sido propuestas y hasta la exhibición de cualquier proceder indebido ante la opinión publica y ante la sociedad residenciada en el Poder Legislativo.

Es por tal motivo que las resoluciones del Ombudsman consisten en el poder que derivan de la persuasión, y de la influencia con relación a la autoridad administrativa en su competencia en relación a la adopción de iniciativas dirigidas a plantear la corrección o modificación de actos jurídicos considerados como irregulares o de carácter lesivo, en su capacidad de mediación entre los administrados y la administración, y finalmente la atribución que les es otorgada para dar conocimiento a sus críticas y sugerencias estableciendo un régimen de carácter democrático y de opinión.

CAPÍTULO IV

4. ANÁLISIS DEL OMBUDSMAN EN EL SIGLO XXI

Cuando se formuló la teoría liberal del Estado, a éste se le vio como un mal necesario, pues el poder político era indispensable para proteger a la sociedad de los ataques de los enemigos externos, y a los ciudadanos individuales de las acciones de aquellos reacios a observar la conducta consagrada en las disposiciones constitucionales y legales, en particular la del respeto a la propiedad privada.

Así pues, la obligación básica del gobernante en la teoría del Estado liberal, su razón de ser, es la de cumplir y hacer cumplir las leyes.

La visión tradicional sobre el Estado como un poder obligado a respetar las libertades civiles, personales, políticas y económicas, es hoy muy popular entre los neoliberales, pero lo es más en la teoría de la práctica.

Por fortuna, el concepto genérico de los Derechos Humanos ha encontrado cabida en la mayoría de los sistemas legislativos del mundo occidental, no como un vocablo más, sino representando ya un cúmulo de principios, avances y logros concretos respecto de su formulación, defensa y activa promoción.

Pese a ello persisten situaciones que degradan al individuo, atentando contra su dignidad, autonomía e inviolabilidad, y frente a esto, comienza a surgir una nueva conciencia y empeño por lograr que toda violación de Derechos Humanos sea recuperada definitivamente.

El respeto a los Derechos Humanos, es sin duda, criterio válido para conocer el grado de civilización y la calidad de cultura de una nación, y del reconocimiento de estos derechos en el cuerpo legislativo de un País, de su tutela por parte de las autoridades y su respeto por parte de todas las entidades de la comunidad nacional, dependen la paz y la concordia entre los ciudadanos, así como el auténtico progreso de los pueblos.

La experiencia humana demuestra que cuando un régimen de gobierno, desconoce, opaca o viola estos derechos fundamentales, se encamina hacia el totalitarismo. Norberto Bobbio, hace alusión a lo anterior diciendo que no es importante en este momento histórico, el problema de la fundamentación de los derechos, sino el de su garantía y protección, pues existe un consenso universal sobre los mismos plasmados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU en 1948 y en los subsiguientes documentos y tratados internacionales sobre la materia.

El Ombudsman mexicano surge por iniciativa del Ejecutivo Federal, pero siempre asesorado por la misma sociedad, cada vez más politizada y cada vez más conciente del papel que juega en el avance o progreso de la nación que está forjando.

Gobierno, Sociedad y Ombudsman; los dos primeros son elementos íntimamente relacionados en muchos aspectos, principalmente con la Administración Pública, el tercero de ellos, elemento que nuestros ancestros no llegaron a disfrutar plenamente, se convierte en otro elemento más del Estado contemporáneo. Pasaron muchos años para que estos tres elementos se vincularan en nuestro País; la oscuridad de la impunidad se ha visto iluminada, dejándola poco a poco sin efecto hasta tratar de erradicarla como si fuera una enfermedad, que al final de cuentas lo es, es un cáncer para la sociedad y para el mismo Estado.

Podemos afirmar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como Ombudsman mexicano, se convierte en una Institución de gran importancia para la Federación, que a la vez vigila a los otros tres poderes, y aunque pertenece al Poder Ejecutivo, igualmente tiene ingerencia sobre éste.

4.1.- Enfoque Político del Ombudsman en México.

Reflexionando un poco sobre la justificación política que pudiera tener la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, reparamos necesariamente en dos razones de fondo: primeramente, el reconocimiento gubernamental de que el Estado de derecho está siendo vulnerado, y justo es el propio Estado responsable de repararlo, o mejor dicho intentar repararlo.

En segundo término, en México, al igual que todos los países en vías de desarrollo, la impunidad sobresale por las fuerzas de poder que mueven y hacen circular la jerarquía política; así, la CNDH es un coto o una barrera que frena, con severidad incluso, el ejercicio de un poder público ilimitado.

Sin duda son estos factores, aislados o combinados, coincidentes o divergentes, los que dan vida y ponen a trabajar a un organismo de Estado y contra el Estado mismo. Intentemos ahora desarrollar estas ideas.

El Estado de Derecho en nuestro País es en principio el rector de los cambios, los límites de las conductas del poder y de la sociedad; en suma, la convivencia casi perfecta o idílica entre pueblo y gobierno, una falla en el Estado de Derecho es por consecuencia una desgarradura social, dirían los sociólogos, por lo tanto, cuando las normas se quebranten o dejan de aplicarse, el poder político de inmediato se desgasta, o pierde legitimidad. Por su parte, si el Gobierno ejercita la ilegitimidad, ésta hace crisis ante los ojos de la Sociedad.

Creemos en México, que el punto donde convergen los Derechos Humanos y el poder político está dando el intento de fortalecer el Estado Social de Derecho, posponerlo sería abandonar en su estancamiento e inobservancia, es decir, equivaldría al desprestigio del sistema político y a su ya de por sí desacreditación social.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es una respuesta en sí a un requerimiento a voces y tras de ello existe.

De hecho, cuando la CNDH surge, hay de inmediato una conciliación tácita de carácter social, que la fortalece, la arraiga y le imprime un carácter esencialmente moralizante.

Ortodoxamente, la figura del Ombudsman se antoja una creación de carácter netamente jurídico, su estructura, su reglamentación y hasta su modo especial de funcionar; no obstante ello, ni de su surgimiento, ni mandamiento dentro del lugar preponderante que ocupa dentro de nuestro sistema político, son razones de derecho, por el contrario, escapa, mejor dicho, rebasa fronteras jurídicas para invadir otras más actuales, más delicadas y, porque no expresarlo, más reales.

En ningún lugar del mundo donde los hilos de poder estén manejados fundamentalmente por una élite de gobierno, funcionaría la figura del Ombudsman, si no cuenta con un verdadero apoyo; es claro que en México sin un apoyo decidido de gobierno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se convertiría en otra institución burocrática hecha para el servilismo.

4.2.- La Sociedad Mexicana y el Ombudsman.

El subdesarrollo de una sociedad se determina a través de la ausencia de Instituciones que garantizan un estado de derecho, en México bastaría con investigar acerca de la confianza que tiene la sociedad en sus servidores públicos ya sean simples burócratas que realizan trámites administrativos, o de manera muy clara con Ministerios Públicos, policías preventivas o judiciales, así como el caso del ejército, para darnos cuenta que existe una nula confianza en esas instituciones. En los órganos que administran la justicia y seguridad pública, se concentra el abuso de poder y la impunidad, de tal manera que antes de la creación de CNDH se hacía más difícil identificar la existencia de una cultura de los derechos humanos.

La desesperación ha propiciado el vuelco de los mexicanos hacia una Institución, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que no puede resolver por si sola y en el corto plazo, el virtual atraso en el terreno de los derechos humanos de los mexicanos. Tendremos que reconocer que la gente común y corriente tiene la esperanza que alguna institución, la que sea, resuelva sus problemas. Es decir, que desconoce para qué sirve la CNDH, sus competencias y restricciones.

La cultura de los derechos humanos avanza en nuestro país aunque las tareas todavía sean arduas, ya sea por parte de la CNDH o por parte de la sociedad civil, por ejemplo, podemos advertir que el 50% de las recomendaciones no son atendidas cabalmente por las autoridades correspondientes. Lo anterior debido a que no se ha consolidado una cultura de los derechos humanos, puesto que si consideramos que la CNDH no cuenta con una fuerza coercitiva para hacerse oír, su autoridad moral que se va forjando con el paso del tiempo, tiene que ser apoyada por la sociedad civil, el poder ejecutivo, legislativo y judicial. En este sentido los medios de difusión masiva, radio, televisión y prensa juegan un papel decisivo.

De no ser así el avance de una cultura de los derechos humanos, y por tanto de la democracia, será más penosa de lo que hasta hoy es.

En un contexto de permanente violación al Estado de Derecho, la creación de la CNDH debe ser acogida con entusiasmo por parte de la sociedad mexicana, su tarea es entonces, utilizarla, supervisarla, orientarla. El Ombudsman no podría desempeñar de manera eficiente sus funciones sin la permanente crítica y retroalimentación que las quejas y demandas de la sociedad significan.

Las limitaciones constitucionales con que surgen, no representan un obstáculo para que la CNDH realice un trabajo que retribuya la creación de un Estado de Derecho que nos permita aspirar realmente a la modernidad. Esto se logra a través de la difusión de una cultura de los derechos humanos, que elimine la cultura del temor, la desconfianza y desesperanza que, en última instancia, permita la reproducción del abuso del poder y la impunidad.¹

El aspecto más preocupante en la violación de los Derechos Humanos en México es la violencia excesiva, violencia en áreas rurales, con amplios despliegues policíacos para detener a familias campesinas sin orden de aprehensión, violencia contra activistas políticos y sobre todo actos violentos de la policía judicial federal, estatal y del Gobierno del Distrito Federal, y sobre todo del Ejército Mexicano, que comete ilícitos más graves de los que persigue. Estas violaciones a los Derechos Humanos deben encontrar en alguien un freno.

La Sociedad mexicana valiente pero temerosa a la vez, reclama en voz alta esta ola de atropellos incesantes, que muchas veces se convirtieron en crímenes espantosos, los cuales dejaron profundo resentimiento en aquellos que de algún modo u otro se vieron afectados.

¹ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *Principales diferencias entre el Ombudsman español y el mexicano*. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 10. México, 2004, pág. 12.

Los Derechos Humanos por brotar del mismo ser del hombre, son anteriores a cualquier creación cultural y por tanto son antes que el Estado; este no los otorga ni los concede sino que los reconoce, los promueve y los defiende. El Estado es pues para el hombre y no el hombre para el Estado.

El Ejecutivo Federal reaccionó ante esto, de una manera intempestiva convocando a todo el gabinete y al grupo de colaboradores que conforman la cúpula política, en un acto sin precedente, para anunciarles la creación de un organismo de Estado que cortará de tajo las violaciones a los Derechos Humanos, cada vez más frecuentes en nuestro País. Así fue como el 6 de junio de 1990 quedó formalmente establecida la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, primer Ombudsman mexicano y consagrado como tal, el cual en los dieciséis años de su existencia ha demostrado su valiente lucha, y que por fortuna de todos ha cumplido con la gigantesca tarea que le fue encomendada.

No queremos decir con esto que las injusticias cometidas en la Administración Pública ya no se sigan cometiendo, pero ahora aquellos que utilizaron estas armas con fines ilícitos lo pensarán más de una vez antes de cometerlas.

Ahora el Ombudsman mexicano se convierte en mediador de la Sociedad y el Gobierno, es decir, la sociedad deposita su confianza en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, porque de este modo se garantiza una vez más el Pacto Social.

El fortalecimiento del Ombudsman mexicano, permitirá sin duda una mejor protección a los derechos humanos, las causas que dieron lugar a la incorporación de esta figura al orden jurídico mexicano siguen vigentes y demandan el compromiso claro de las autoridades, particularmente cuando las violaciones tienen un carácter sistemático.

El Ombudsman por otra parte, debe ser un complemento y no un sustituto de los medios jurisdiccionales de protección a los derechos humanos, la protección judicial no debe solo de abarcar la protección a los derechos individuales, sino también los derechos sociales.²

4.3.- La Intervención Internacional del Ombudsman.

Es de suma importancia considerar que la figura del Ombudsman en México se ha desarrollado conforme a los conocimientos y estrategias que se han observado a través de diversos organismos Internacionales, quienes cuentan con una vasta experiencia y son regulados por diversos tratados internacionales haciéndolos efectivos y coercibles en relación a los países miembros de dichos tratados.

Por lo anterior, considero importante que México pudiese formar parte activa de dichos organismos tales como la Federación Iberoamericana, misma que en la actualidad es un organismo Internacional integrado por países tales como Argentina, Colombia, España, entre otros; dicha organización está integrada por miembros de cada país quienes apoyan de manera integral a los países miembros económicamente y con aportaciones de índole político y procedimental, apoyando la defensoría relacionada con los derechos humanos.

El que México fuera miembro integrante de este tipo de organizaciones daría origen a una exposición mundial de la situación en materia de derechos humanos y sus principales problemas, tales como el racismo, desempleo, discriminación, derechos del niño, derechos en pro de los pueblos indígenas y lo más importante, fortalecer a las instituciones defensoras de los derechos humanos.

² Ibidem, pág. 13.

4.4.- Importancia de la Autonomía del Ombudsman: Alternativas para su Consolidación.

La reforma del artículo 102 constitucional de 1999, requiere ser complementada con cambios en la legislación de la CNDH y de sus similares en las entidades federativas y del Distrito Federal, si verdaderamente se quiere avanzar hacia una efectiva protección a los derechos humanos por parte de los organismos públicos creados para tal propósito.

Por lo anterior considero importante llevar a cabo reformas legislativas que contemplen los siguientes aspectos:

- a) *Controles públicos y sociales*: Impedir toda forma de subordinación de los Ombudsman por parte de los poderes legislativos y la anulación de su autonomía. Esta última tiene lugar, cuando el órgano legislativo, pretende imponerle directrices o darle indicaciones. La contrapartida de la autonomía del Ombudsman es la facultad de los congresos y de sus comisiones legislativas para establecer sistemas ordinarios para su fiscalización y la obligación de estos organismos a proporcionar esta información. El Ombudsman sin autonomía no es Ombudsman, la autonomía sin controles deviene en formas de corrupción.

Instaurar mecanismos que garanticen la responsabilidad social del Ombudsman, mediante la crítica de la opinión pública, así como el escrutinio y seguimiento de sus actividades. Obligar al Ombudsman al establecimiento de sistemas de información que den absoluta transparencia al origen y destino de la totalidad de sus recursos, incluyendo los ingresos que, por cualquier título, perciban sus integrantes.

- b) *Acceso de los Ombudsman a los medios*: Conferir a los Ombudsman prerrogativas similares a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el uso de los medios masivos de comunicación.
- c) *Informes del Ombudsman*: Regular el contenido de los informes anuales, de manera que estos presenten claramente la relación entre las quejas recibidas y las causas que las originan y, en consecuencia, se propongan las medidas administrativas y los cambios legislativos pertinentes para modificar las condiciones estructurales que favorecen la violación a los derechos humanos, tal como corresponde a la naturaleza del Ombudsman, quien debe actuar decididamente ante la reiteración de tales actos.
- d) *Simultaneidad de los procedimientos de responsabilidad administrativa, penal y los de sustanciación de los casos por parte de los Ombudsman*: Numerosas recomendaciones emitidas por el Ombudsman concluyen con la petición de que se inicie un procedimiento de responsabilidad penal o administrativa, después de meses o años de ocurridos los hechos. Esta dilación, que sin duda favorece la impunidad, sugiere un profundo cambio en el sentido de establecer en el caso de quejas que hayan sido calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos, que puedan dar lugar a la responsabilidad administrativa o penal de los servidores públicos señalados como responsables, el Ombudsman, por conducto de sus visitantes, formule inmediatamente la queja o denuncia correspondiente ante la autoridad competente. La sustanciación de la responsabilidad administrativa o penal no se debe suspender con motivo de las investigaciones del Ombudsman. De esta forma se constituiría al organismo protector de los derechos humanos en coadyuvante de los ofendidos, a fin de que los procedimientos respectivos se sustancien desde luego ante la autoridad competente, de manera que para hacerlo

no sea necesario esperar hasta la conclusión del procedimiento seguido por el Ombudsman.

- e) *Facultades del Ombudsman para ayudar o coadyuvar con otros procedimientos y autorización a las autoridades administrativas para revocar sus propios actos:* Es necesario legitimar expresamente al Ombudsman para tutelar los intereses difusos, es decir, aquellos de personas que sin estar asociadas u organizadas se ven vulneradas en su esfera jurídica, en relación con problemas de orden general como la afectación del medio ambiente al patrimonio artístico y cultural y al entorno urbano, así como por la prestación de bienes y servicios en general.

- f) *Facultades de investigación del Ombudsman:* Ampliar las posibilidades de los Ombudsmen para pedir información a las autoridades, con el objeto de que puedan realizar estudios generales tendientes a promover los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de ellos redunden en una mejor protección a los derechos humanos, sin necesidad de que medie una queja individual para ello.

- g) *Intervención de los órganos legislativos en caso de obstrucción al Ombudsman en el ejercicio de sus atribuciones y en el cumplimiento de sus recomendaciones:* Extender la facultad que ha sido propuesto en algunas de las iniciativas de reforma en la ley de la CNDH, consistente en que el órgano legislativo cite a los funcionarios que no acepten las recomendaciones, aquellos que si las aceptan, pero que no las cumplen o que sus atenciones son insatisfactorias, así como a quienes obstruyen la labor de la CNDH.

Además de las reformas legislativas antes citadas, se considera importante sean tomadas en consideración las siguientes medidas:

Cambios orgánicos: Dotar de rango constitucional a las disposiciones que crean al Ombudsman y que lo regulan en su estructura básica y competencia. Modificar los procedimientos de selección del titular de la CNDH y de sus consejeros, así como su duración en el cargo y su ratificación.

Nuevas atribuciones del Ombudsman: Conferir facultades a los organismos para iniciar leyes en materias estrictamente vinculadas con el marco jurídico de protección a los derechos humanos, como por ejemplo, las recomendaciones sobre reparación del daño a víctimas de violaciones a los derechos humanos, una vez aceptadas por autoridades destinatarias, autorizan a éstas a realizar el pago correspondiente, sin necesidad de que exista sentencia que condene al Estado a dicho pago, de esta forma se superará la objeción legalista en el sentido de que las autoridades podrían incurrir en responsabilidad si realizan erogaciones para cubrir la reparación del daño sin haber sido condenadas a ello por un autoridad judicial.

4.5.- La Función de los Organismos de Protección se debe Complementar con la del Poder Judicial y Legislativo.

La función que realizan los organismos de protección de derechos humanos es complementaria a la función del Poder Judicial, constituye una nueva estrategia del Estado para la protección de los derechos humanos, misma que se suma al proceso constitucional de amparo que constituye una significativa aportación de México al mundo.

El Poder Judicial mediante el amparo protege los Derechos humanos por medio de resoluciones de ejecución forzosa, mientras que los nuevos

organismos de protección de derechos humanos protegen a estos derechos mediante resoluciones de ejecución discrecional, considerando como estrategia la publicidad de las resoluciones y la consecuente y reiterada mención de aquellas instituciones republicanas que violan los derechos humanos.

Conforme a estos señalamientos no procede el criterio de quienes proponen que las recomendaciones tengan el carácter de vinculatorias porque convertiríamos a estos organismos tribunales y se invadiría la esfera del Poder Judicial.

El rasgo distintivo de los procedimientos previstos para el Ombudsman es su carácter jurídico-político, claramente diferenciado de la función jurisdiccional del Estado encomendada al Poder Judicial. En efecto, el Ombudsman emite recomendaciones que, sin ser jurídicamente obligatorias, confronta ante la opinión pública a los funcionarios de alto nivel para que, con los resultados de una investigación, prevengan y subsanen violaciones a los Derechos Humanos, no sólo a las garantías reconocidas por nuestro orden jurídico, cometidas por el personal sobre el cual ejerce un control constitucional, legal o administrativo y, en su caso, se sancione a sus subordinados por los actos y omisiones que les hubiesen causado. Todo ello con el propósito de que, de no aceptarla o incumplirla, los servidores públicos destinatarios de la recomendación asuman un costo político.

En este sentido, el Ombudsman cumple una función política, aunque no partidista, ello no implica poner al Estado contra si mismo, ni significa el desprestigio y deslegitimación de las instituciones, solo si se piensa que las violaciones a los derechos humanos no son asunto del interés de los habitantes, sino de los superiores jerárquicos de los servidores públicos. La divulgación de las violaciones de los derechos humanos jurídicamente acreditadas y de sus ejecutores, lejos de deslegitimar a las instituciones y al Estado, los fortalece por confiables y transparente, quienes quedan deslegitimados para el ejercicio del

servidor público son, en cambio, los violadores de derechos humanos. La legitimación de las instituciones deriva tanto de los medios democráticos mediante los cuales se integran, como de su apego al Estado de Derecho en el ejercicio de su función pública, y es este ejercicio el que se pretende controlar con la figura del Ombudsman.

El descontrol y la impunidad, contrariamente, si socavan las bases mismas del Estado, mientras este no cuente con mecanismos idóneos para la defensa de los derechos humanos desde todos los frentes posibles, la razón de ser de las instituciones quedará en entredicho y el Estado se seguirá volviendo contra sí mismo. Si la defensa del Estado no significa la defensa de los derechos de las personas, sino la de las instituciones y el aparato público considerándolos en si mismos, entonces los habitantes, por razones de justicia, quedarán legitimados para volverse contra el Estado hasta no conseguir la satisfacción de sus exigencias de libertad, igualdad y dignidad.

No existe invasión de competencias o duplicidad de funciones, mientras que los Tribunales de la Federación tienen bajo su responsabilidad la defensa y protección de los derechos humanos mediante la actividad jurisdiccional, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le fue encomendada la salvaguarda de los mismos derechos mediante un procedimiento especial de índole jurídico-político.

Queda a los juristas la ardua tarea de hacer más efectivos tanto el Juicio de Amparo como los procedimientos que sigue el Ombudsman, ambas acciones inducirán, sin duda, en la mejor protección de los derechos humanos en nuestro país.

CONCLUSIONES

La experiencia nos muestra como el desarrollo de las instituciones encargadas de la vigilancia y regulación de los derechos humanos tienen un origen sombrío, es decir, que los grandes desastres bélicos o políticos, que arrollaron derechos básicos de los integrantes de naciones enteras, pusieron a la vista la necesidad de procurar la extensión de los derechos y de su defensa.

La evolución de los derechos humanos ganó primero el espacio de los ordenamientos y las experiencias nacionales, aunque esto ocurriera, por supuesto, con grandes diferencias que subsisten en forma dramática. Las Constituciones políticas y leyes fundamentales son el nicho de los derechos humanos. En rigor, el constitucionalismo contemporáneo es un escudo del ser humano frente a las durezas del poder político, económico y social. De ahí el aire "humanista" que denota la institución del Ombudsman, que pone al hombre en el centro de la escena, como ha venido ocurriendo desde los días, ya distantes, de las grandes declaraciones clásicas.

En el inicio del presente siglo, los derechos humanos siguen despertando gran interés y provocando múltiples debates, de manera recurrente nos encontramos con nuevas fórmulas y mecanismos que intentan asegurar de mejor manera la dignidad e integridad de la persona, pero también graves problemas que plantean los nuevos escenarios y que impiden se cumpla con tales ideales.

Nuestra legislación en materia de derechos humanos es aún muy vaga, ya que no se cuenta con autoridades debidamente capacitadas, cuyos actos sean regidos por el derecho, voluntad política para aplicar la ley y defender esos derechos, una sociedad activa y participativa también en esa defensa, buenos instrumentos jurídicos para esa protección, así como de mecanismos de

coerción necesarios para poder implementar penas ejemplares que eviten la violación de dichos derechos. También es indispensable que esa sociedad esté educada en los derechos humanos, que exista una conciencia y cultura de ellos. Cabe destacar que no se trata aquí de perseguir todos los delitos, sino sólo aquellos que representan una lesión mayor, absolutamente insoportable, a los bienes jurídicos de la humanidad.

En la actualidad existen diversas organizaciones en pro de este tipo de derechos, las cuales desafortunadamente sólo tienen un carácter altruista, con esto no pretendo restarles importancia, sin embargo esta situación denota que la participación que tienen ante la sociedad es de ayuda a los problemas o violaciones de derechos ya ocasionados, por lo que considero importante que debieran existir organizaciones debidamente integradas por personal altamente capacitado en diversas áreas, las cuales fungieran como organismos de prevención evitando cualquier violación a través de la implementación de programas educativos, proyectos legislativos, sanciones, educación, lo cual podría ayudar a disminuir las violaciones a los derechos humanos que en México se sufren día con día.

Nos resulta difícil entender como México puede impulsar otras áreas y otros proyectos, mientras que a diario podemos detectar la presencia de algún tipo de violación a los derechos humanos, tales como la discriminación racial, económica o social, entre otras.

Es por lo anterior que este trabajo de investigación pretende que se conozca la figura del Ombudsman, elemento jurídico que es considerado por especialistas en derecho como indispensable en la protección de los derechos humanos, así como, sus facultades, forma de elección, esperando la consolidación de dicha figura y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la prevención e investigación de las violaciones a los derechos humanos.

Estoy completamente convencido de que la mayoría de los legisladores no le dan la importancia que merece a este tipo de violaciones, lo anterior sin considerar que la mayoría de las fuentes informativas de las cuales me allegué para realizar el presente trabajo de investigación, coinciden con este punto de vista, además consideran que la mayoría de los países de primer mundo y por ende más ricos, son aquellos en los cuales se les garantiza de manera oportuna y expedita el respeto a los derechos humanos, una de las necesidades mínimas que requiere cualquier sociedad del mundo.

Cabe mencionarse, que la figura del ombudsman tiene especial relevancia en la vida social de un país, lo anterior en virtud de que dentro de sus facultades se encuentra la de procurar la conciliación, cuando la naturaleza del caso lo permita, fortaleciendo el diálogo entre el individuo y el Estado, relación que comúnmente arroja saldos disparejos, intervención en la que el ombudsman trata de resolver o atenuar.

Es así, como la figura del Ombudsman cumple además de con su intervención específica a favor del derecho subjetivo público lesionado o tendencialmente lesionable, una medida de control que venga a reforzar la protección del interés ciudadano, tanto en el plano individual como en el plano general, ya que de tales incursiones no sólo se obtiene, en lo posible, la reparación o compensación del bien jurídico tutelado en los casos concretos, sino que la contribución de su labor se eleva al plano de lo abstracto, y de ella se desprende un catálogo de la tipología de disfunciones y prácticas erráticas en que suele incurrir la administración y sus agentes, en perjuicio seguro o probable de la ciudadanía.

Sin embargo, es necesario distinguir el doble efecto de intervención del ombudsman mexicano, cuando se trata de derechos fundamentales, y cuando actúa en algunas áreas de la administración pública en que no se implique a los derechos fundamentales, sino otros, dentro de la constelación de los derechos

humanos. En el primer supuesto, lo haría como órgano constitucional mediato y, en el otro, actuando como un brazo técnico del control Legislativo sobre el Ejecutivo.

Aquí el problema lo agudiza la propia Constitución, cuando en su largo proceso de alteraciones continuado, ha colocado en plano de igualdad de rango con protección jurisdiccional especial (la acción de amparo y la de inconstitucionalidad), los derechos fundamentales como la vida, la salud, la dignidad, la seguridad y la igualdad jurídica, la libertad de opinión, de oficio y de tránsito, entre otros.

En México, la idea de instalar un ombudsman tropezaba desde siempre con la paradigmática elevación del juicio de amparo, como máximo instrumento de protección de las garantías individuales de la Constitución.

Es por ello que se debe fortalecer la figura del ombudsman, delimitar su campo de acción y alcances de sus recomendaciones, ya que no todo está dicho en la norma que los contempla, ahí apenas están esbozados los rasgos definitorios de su fisonomía, luego la marcha diaria permite, al paso del tiempo, meditar con mayores alcances las facetas que siempre les concede el impacto con la aleccionadora realidad. Por eso es que ya se puede evaluar y predecir una nueva era para el ombudsman mexicano, y es posible si se insiste y se avanza por la senda de la congruencia y de la rectificación de nuestro aún semántico Estado de Derecho.

Por lo anterior, considero fundamental que en nuestro país se evite llegar a una crisis fundada en algún tipo de violación a estos derechos y se elaboren todas las medidas legales preventivas posibles para poder crear un ambiente de integridad, respeto a la esfera jurídica y que por ende sean al fin respetados los derechos humanos establecidos en nuestra Constitución.

En conclusión, es preciso aclarar que el presente trabajo intenta ser un reflejo de la realidad mexicana. Se trata de una contribución para que sociedad y autoridades identifiquen las prioridades, y a partir de ello promuevan y desarrollen leyes, instituciones, programas y procesos que permitan evolucionar hacia un Estado respetuoso de los derechos de sus ciudadanos.

Las propuestas, cuyo contenido y alcance se precisa a continuación, se pueden llevar a cabo o promover mediante el ejercicio de las atribuciones propias del Ejecutivo Federal, como son las de iniciativa de reforma constitucional o legislativa, su facultad reglamentaria, y el ejercicio de sus funciones administrativas.

- 1) Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa. Se debe definir y aplicar un programa de acción integral en materia de las y los defensores de los derechos humanos, que comprenda la protección a su función y el reconocimiento a su labor, al tiempo que fortalezca su participación en labores de escrutinio público en los juzgados cívicos, agencias del Ministerio Público y en todos los sitios de detención, arresto, retención o reclusión, entre otros ámbitos.

- 2) Actualizar el marco normativo para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos. Hay que dotar de autonomía de gestión y presupuestaria a las comisiones de derechos humanos de los Estados, así como dotar a todos los ombudsmen de la facultad de iniciar leyes y promover acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia.

- 3) Promover reformas a la Ley de la CNDH y a las de las comisiones locales de derechos humanos para que siempre que en la tramitación de algún expediente detecten prácticas administrativas o la existencia de disposiciones legales o reglamentarias en las que no se respetan adecuadamente los derechos humanos, estén obligadas a realizar las propuestas a que se refiere su artículo 6º, y a hacerlas públicas. Asimismo, modificar la legislación de la CNDH, así como de todas las comisiones públicas que no lo hayan hecho, para adecuarlas a los principios generales de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- 4) Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos. Hay que dar una mayor importancia a las labores de supervisión y a la actuación de oficio de las comisiones públicas de derechos humanos. Esto implicaría la revisión no sólo de centros de reclusión, sino de hospitales, albergues, sitios de retención y todos aquellos lugares en que hay personas internadas por alguna causa y que pueden ver vulnerados sus derechos fundamentales.
- 5) Consolidar la presencia de la Comisión Nacional dentro de nuestro régimen institucional, apoyado en los nuevos principios que le otorgan la Constitución, la ley reglamentaria y su reglamento, en las que destaque su imparcialidad y autonomía en cada una de sus actuaciones; la agilidad y dinamismo para la resolución de las denuncias y quejas que se le presenten;

- 6) Crear una intensa campaña encaminada al auge de las recomendaciones hasta ahora no acatadas por la autoridad, ya sea porque sólo parcialmente han sido cumplidas o que no ha existido voluntad para cumplirlas, sean obedecidas. Esto es mediante la publicación de manera periódica de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones hechas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las que en su oportunidad formulen las comisiones estatales.

- 7) Acrecentar la cultura por los derechos humanos a través de las publicaciones y en los espacios de comunicación. Lo anterior, se puede llevar a acabo mediante la realización de una campaña nacional permanente para la promoción del conocimiento de los derechos humanos, la tolerancia y el respeto a la diversidad, así como el reconocimiento del valor de la denuncia, mediante todos los medios disponibles, difundiendo ampliamente los derechos humanos en general, y en particular los derechos de aquellos grupos que viven situaciones desiguales y de discriminación (mujeres, indígenas, niños y niñas, personas con discapacidad, con orientación sexual diversa y de adultos mayores, entre otros).

- 8) Definir con precisión los ámbitos competenciales, las relaciones de cooperación y coordinación que en este tipo de tareas ha de tener la CNDH con los organismos locales protectores de los derechos humanos, para que la agilidad y eficacia en el trámite de las denuncias sea el signo que las caracterice.

- 9) Continuar con la política de apertura que han seguido las administraciones actuales en la política exterior en materia de derechos humanos. En esta sentido, promover la visita de relatores y grupos de trabajo especializados en temas de derechos humanos.
- 10) Mantener el carácter de no vinculatorias, es decir, no ser obligatorias, las recomendaciones hechas por las comisiones de derechos humanos, y no deben serlo porque ello implicaría invadir los ámbitos de competencia de otras autoridades y servidores públicos, incluso las del poder Judicial, y podría atender contra los principios de legalidad y seguridad jurídica al permitir que dos órganos diferentes conocieran del mismo asunto y pudieran resolverlo en forma contradictoria.
- 11) Hacer público el informe anual rendido por la CNDH y comisiones estatales, mismo que se debería de presentar con una periodicidad más constante.
- 12) Crear indicadores estadísticos. Estos permiten que las personas y las organizaciones, desde los activistas de base y la sociedad civil hasta los gobiernos y las Naciones Unidas, distingan los actores importantes y les exijan responsabilidad por sus acciones.

BIBLIOGRAFÍA

AALTO, Jorma. *Finland Ombudsman. International handbook of the Ombudsman (country surveys)*. Connecticut, Greenwood Press, 1983.

ABAD YUPANQUI, Samuel. *La inconstitucionalidad de las auto amnistías. El rol de la Defensoría del Pueblo en la lucha contra la impunidad. Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM. México, 2002.

ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier. *Una reflexión y una propuesta, de cara a la posible revisión del estatuto normativo de la CNDH (el Ombudsman mexicano)*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXX, núm. 90. México, 1997.

ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier. *Debate sobre los nuevos retos de la figura del Ombudsman en Iberoamérica*. Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, CNDH. México, 2001.

ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier. *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: una institución a medio camino. Frentes críticos a su estudio jurídico inconcluso*. 2a. Edición, Editorial Porrúa. México, 2003.

ADAMOLEKUN, Lapido. *Nigeria Ombudsman. International handbook of the Ombudsman (country surveys)*. Connecticut, Greenwood Press, 1983.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*. UNAM-CNDH. México, 1991.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *Manual de capacitación de derechos humanos*. CNDH. México, 1996.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena. *Regulación del Ombudsman en el derecho internacional comparado*. CNDH. México, 1993.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena y SARRE IGUÍNIZ, Miguel. *Posibilidades y perspectivas del Ombudsman en México con características propias en la protección de los derechos humanos*. Simposio: Los abogados mexicanos y el Ombudsman. CNDH. México, 1992.

ALVARADO HERNÁNDEZ, Myriam. *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. CNDH. México, 1993.

ALVAREZ DE LARA, Rosa María. *Legislación Estatal en materia de los Derechos Humanos*. CNDH. México, 1991.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. *El Ombudsman y la protección de los derechos humanos*. Editorial Porrúa. México, 1992.

BARREDA SOLÓRZANO, Luis de la. *El alma del Ombudsman*. CNDH. México, 1994.

BARREDA SOLÓRZANO, Luis de la. *Ombudsman: el reto de la eficacia*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, 1997.

BARRERA GRAF, Jorge. *La Defensoría de los Derechos Universitarios: análisis legal*. UNAM. México, 1986.

BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 21ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1988.

CABRERA ACEVEDO, Lucio. *El papel del Ombudsman en la protección de los intereses difusos*. Simposio: Los abogados mexicanos y el Ombudsman. CNDH. México, 1992.

CALERO AGUILAR, Andrés. *Directorio de instituciones nacionales de protección y promoción de derechos humanos*. CNDH. México, 1995.

CARPISO MCGREGOR, Jorge. *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*. CNDH. México, 1990.

CARPISO MCGREGOR, Jorge. *Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los derechos humanos*. CNDH. México, 1992.

CARPISO MCGREGOR, Jorge. *La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos*. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 3. México, 2000.

CARPISO MCGREGOR, Jorge. *Algunas semejanzas entre el Ombudsman español y el mexicano*. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 9. México, 2003.

CARPISO MCGREGOR, Jorge. *Principales diferencias entre el Ombudsman español y el mexicano*. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 10. México, 2004.

CARPISO MCGREGOR, Jorge. *Derechos Humanos y Ombudsman*. 3ª Edición, Editorial Porrúa. México, 2003.

CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. *Algunas acciones que debiera ejercitar la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. CNDH. México, 1996.

CASTRO Y CASTRO, Juventino. *El Ombudsman escandinavo y el sistema constitucional mexicano*. Ensayos constitucionales, Textos Universitarios. México, 1988.

CASTRO Y CASTRO, Juventino. *El Ombudsman y el sistema jurídico de México*. CNDH. México, 1992.

CISNEROS RAMOS, Carlos Francisco. *Los límites del Ombudsman ante el Poder Judicial*. Simposio: Los abogados mexicanos y el Ombudsman. CNDH. México, 1992.

CONCHA MALO, Miguel. *La Universidad y el Ombudsman frente a la causa de los derechos humanos*. CNDH. México, 1995.

CUÉLLAR MARTÍNEZ, Roberto. *El papel de las Defensorías del Pueblo: por la democracia, la justicia y la libertad*. Revista de Derechos Humanos, núm. 4. México, 2004.

DÍAZ MÜLLER, Luis T. *Protección nacional de los derechos humanos. 'La transnacionalización de las fronteras jurídicas'*. Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo L. México, 2000.

EKLUNDH, Claes. *La experiencia del Ombudsman sueco en la actualidad, Congreso Internacional CNDH*. México, 1992.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *Figuras extraprocesales de arreglo de conflictos: la conciliación, la mediación, el Ombudsman*. UNAM. México, 1994.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *Antecedentes aragoneses del juicio de amparo*. UNAM. México, 1971.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derechos humanos y Ombudsman en México*. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. UNAM. México, 1994.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Marco jurídico del Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos*. CNDH. México, 1997.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Posibilidad del Ombudsman en los sistemas constitucionales latinoamericanos*. Editorial Porrúa. México, 1988.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *El Ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos*. Revista Vínculo Jurídico. México, 1990.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *El Ombudsman en México*. CNDH. México, 1992.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *El papel del Ombudsman en la protección de los intereses difusos*. Simposio: Los abogados mexicanos y el Ombudsman. CNDH. México, 1992.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y el Poder Judicial en México*. CNDH. México, 1993.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos Humanos*. 2a. Edición. CNDH. México, 2001.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Debate sobre los nuevos retos de la figura del Ombudsman en Iberoamérica*. CNDH. México, 2001.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Ombudsman, amparo y otros medios tutelares de derecho*. UNAM, 1991.

GIL RENDÓN, Raymundo. *El Ombudsman en el derecho constitucional comparado*. Editorial McGraw-Hill. México, 2001.

GOSLINGA REMÍREZ, Lorena, HERNÁNDEZ GARCÍA, Adrián e IBARRA ROMO, Mauricio. *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano*. CNDH. México, 2002.

GROS ESPIELL, Héctor. *El Ombudsman judicial y la protección internacional de los derechos humanos*. CNDH. México, 1995.

GROS ESPIELL, Héctor. *El Ombudsman en América Latina. Establecimiento de algunas líneas básicas para una legislación uniforme*. CNDH. México, 1995.

HERRERA HEREDIA, Carlos Manuel. *Los límites del Ombudsman ante el Poder Judicial*. Simposio: Los abogados mexicanos y el Ombudsman. CNDH. México, 1992.

IBARRA ROMO, Mauricio I. y MENA VÁZQUEZ, Jorge. *El Ombudsman municipal en México y el mundo*. CNDH. México, 2002.

LARA PONTE, Rodolfo. *Génesis de los derechos humanos*. Revista de Investigaciones Jurídicas. México, 1984.

LÓPEZ UGALDE, Antonio. *Ombudsman autónomo, sólo con titular autónomo*. Revista Bien Común y Gobierno. México, 1999.

LUNDEVICK, Ulf. *Comentarios sobre el Ombudsman de asuntos civiles (Suecia)*. Editorial FCE. México, 1973.

MADRAZO, Jorge. *El Ombudsman y los derechos humanos en México*. Revista de la Facultad de Derecho. México, 1995.

MADRAZO, Jorge. *El Ombudsman y su relación con los derechos humanos, la pobreza y el derecho al desarrollo*. CNDH, núm. 75. México, 1996.

MAGALLÓN DIEZ, María Teresa. *Reflexiones en torno a la construcción de la figura del Ombudsman nacional en México*. CNDH. México, 2003.

NEBENZAHL, Izhak. *The Direct and Indirect Impact of the Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, Westport. Connecticut, Greenwood Press, 1983.

NORTHEY, J. F. *El Comisionado Parlamentario de Nueva Zelanda, El Ombudsman*. Editorial FCE. México, 1973.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y SILVA ADAYA, Juan Carlos. *Los Derechos Humanos de los Mexicanos*. 3ª. Edición. CNDH. México, 2002.

OWEN, Stephen Douglas. *La institución del Ombudsman, un concepto para la democracia mundial*. Congreso Internacional "La experiencia del Ombudsman en la Actualidad". CNDH. México, 1992.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y SABIDO PENICHE, Norma D. *Derechos Humanos*. Editorial Porrúa. México, 1998.

RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. *La creación de la Dirección General de Derechos Humanos*. Ensayo realizado para la Secretaría de Gobernación. México, 1989.

ROCCATTI V., Mireille. *Experiencia del Ombudsman en México*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. México, 1995.

ROCCATTI V., Mireille. *Los derechos humanos y la experiencia del Ombudsman en México*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. 2a. Edición. México, 1996.

ROCCATTI V., Mireille. *La función del Ombudsman y el fortalecimiento de los derechos humanos en Latinoamérica*. CNDH. México, 1997.

ROCCATTI V., Mireille. *Similitudes y divergencias entre los sistemas de protección regional de los derechos humanos*. CNDH. México, 1998.

ROWAT, Donald. *El Ombudsman, el defensor del ciudadano*. Traducción de L. Suárez. Editorial FCE. México, 1986.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *V Taller Internacional de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*. CNDH. México, 2000.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Estudio preliminar al Marco jurídico de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos en las entidades federativas*. CNDH. México, 2004.

SÖDERMAN, Jacob. *El papel del Ombudsman dentro de la Unión Europea*. Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos. CNDH, México, 1996.

VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia. *Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?*. UNAM. México, 1988.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Anteproyecto de Ley Orgánica de la CNDH.

Diario Oficial de la Federación del 28 de Enero de 1992.

DIVERSOS

Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. 1789-1989. Editado por la Secretaría de Gobernación. México, 1989.

La protección jurídica de los Derechos Humanos. Estudios comparativos. CNDH. México, 1995.

Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Estudios comparativos. CNDH. México, 1998.

Ombudsman Local. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2007.