

LA PROTECCIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO Y EN ESPAÑA

Mónica BELTRÁN GAOS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las comisiones estatales de derechos humanos en México*. III. *Los comisionados autonómicos en España*. IV. *Interacción entre los ombudsmen de ambos países*.

I. INTRODUCCIÓN

La figura del *ombudsman* cada vez menos se presenta como una institución ajena o desconocida, sino que por el contrario, la hallamos, afortunadamente, integrada en el entramado político-social de más y más países. Bien es cierto que casi todas las instituciones de *ombudsman* en el mundo tienen menos de 50 años de existencia, y la mayor parte de ellas, incluso menos de 20 años. Esto nos indica que todavía estas instituciones atraviesan una etapa de desarrollo, en muchos casos.

El entorno social y político-administrativo de un país, es determinante en alto grado para la realización y puesta en marcha del *ombudsman*; con lo cual, el proceso de creación e instauración del mismo, será diferente en aquellos países que vivan en una tradición democrática, de aquéllos que se sitúen en el grupo de “nuevas democracias”, “democracias jóvenes”, o “en procesos de transición a la democracia”.

En cualquiera de los casos, la administración pública, instancia que sirve de enlace entre el pueblo y el Estado, penetra en la vida de los gobernados, aun en sus expresiones más íntimas, y está presente en ella no sólo en los servicios públicos, a los que nadie puede sustraerse, sino

también en las relaciones de los particulares que requieren de igual modo, su intervención para la vigilancia y cumplimiento de los derechos civiles.¹

Instituciones como el *ombudsman* proporcionan al administrado la oportunidad de conocer, reclamar, defender y hacer efectivos sus derechos ante y mediante la administración pública, al mismo tiempo que logran dar una alternativa, no excluyente, a la vía jurisdiccional, totalmente sobrepasada de trabajo, y por lo tanto, ineficaz.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (en adelante, CNDH) y el defensor del pueblo español (en adelante, DP) son ejemplos de *ombudsman* nacionales, encargados de realizar esta protección extrajudicial del gobernado.

Los caminos tanto de creación como de desarrollo en la labor de estos organismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, han sido muy distintos en ambos países.

No es nuestra intención hacer aquí un recorrido histórico de cuál y cómo ha sido la trayectoria de los *ombudsman* mexicano y español, ya que superaría con creces en profundidad y extensión, el objetivo de esta ponencia, además de que centraré la atención en otra área o nivel del *ombudsman*, que no es el nacional, sino el estatal y municipal, el cual a pesar de ser parte integrante del sistema nacional de protección de los derechos humanos de carácter no jurisdiccional, han sido muy pocas las veces en las que se han convertido en foco de atención de mi parte, dato que no deja de ser curioso, ya que sin ellos, la función del *ombudsman* estaría incompleta, pues forman parte de la globalidad de la labor que éste realiza; de ahí el título de mi intervención: la protección “descentralizada”.

II. LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO (CEDH)

Las CEDH son las comisiones de derechos humanos creadas en todos los estados de la República mexicana, con el objetivo de proteger y difundir los derechos humanos entre la ciudadanía del ente local, y también entre las autoridades que en él operan.

¹ Palacio Díaz, Alejandro del, “Prólogo” al libro de Pérez López, Miguel, *Estudios jurídicos sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp. 1 y 2.

La existencia de estas comisiones estatales, la encontramos en el Reglamento Interno de la CNDH (en adelante RI), datado en el mes de agosto del año 1990.

El RI señala que la CNDH contaría con atribuciones para brindar apoyo y asesoría técnica a las autoridades estatales y municipales para la creación de las comisiones de derechos humanos locales, estableciendo estas instituciones en las entidades federativas (artículo 6o., fracciónV) y siendo el primer eslabón de lo que es hoy el Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos en México.²

Estas comisiones estatales fueron creándose en los estados con una estructura jurídica y funciones similares al *ombudsman* nacional, dentro del plazo previsto en el transitorio 2o. del Decreto Constitucional del año 1992, el cual era de un año a partir de la publicación del Decreto. El término del plazo expiraba el 26 de enero de 1993, por lo que la creación de las CEDH la calificamos de obligación legal sujeta a término.

En sus regulaciones primeras, algunas de estas CEDH consagraron la independencia funcional en sus normas, anticipándose a lo que sería la reforma constitucional del 92, cuando la CNDH queda revestida con las atribuciones de órgano constitucional.

Entre dichas CEDH, destaco:³

1. *Guerrero*. La CEDH se incorporó directamente al artículo 76 bis de la Constitución estatal, el cual la situaba formalmente dentro del Poder Ejecutivo estatal, y en relación con el presidente del Estado; a la CEDH se le reconocía autoridad técnica y operativa. El presidente de la CEDH era nombrado por el titular del Ejecutivo estatal, pero con la aprobación del Congreso local, de igual forma que se hacía con los magistrados del TSJ del estado, por lo que el presidente de la CEDH obtenía el grado de inamovible en su cargo, hasta su jubilación; sólo podría ser sustituido por responsabilidad (artículo 13 ley).
2. *Baja California*. La iniciativa de la ley de la CEDH fue presentada por el gobernador del estado, quien era el primero en todo México en

² Goslinga Ramírez, Lorena, *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2002, p. 34.

³ *Constitución Política Mexicana, comentada y concordada*, México, UNAM, Instituto Investigaciones Jurídicas, t. IV, 2002, pp. 96-98.

ser del partido de la oposición, fuera de la dominación priísta. El presidente de la CEDH (en este caso sería procurador) sería elegido por el Congreso local de la terna presentada por el gobernador, y los dos subprocuradores serían designados por el procurador, y ratificados por el Congreso local, adquiriendo estos nombramientos mayor grado de independencia.

Sin dejar de lado estos dos ejemplos, era evidente que aunque se dieran este tipo de casos prematuros, los estados estaban un poco desorientados a la hora de crear y hacer funcionar en su territorio a las comisiones estatales de derechos humanos. La CNDH, a pesar de llevar un par de años realizando su labor, todavía se encontraba observada bajo el prisma de la desconfianza, y no constituía una base sólida donde asentarse, de cara a obtener el apoyo de la sociedad y las autoridades en el ente local.

Frente a esta situación novedosa que se repetía en todos y cada unos de los estados de la República, constitucionalistas mexicanos, así como la propia CNDH lanzaron propuestas acerca de la configuración y funcionamiento de estos organismos en las entidades federativas, teniendo en cuenta el marco legal estatal.⁴

Los primeros estados que crearon sus CEDH fueron Nayarit, Tamaulipas, Guerrero y Baja California.

Los *ombudsman* locales creados antes del mandato constitucional sufrieron una especie de examen de constitucionalidad por parte de la CNDH cuando en 1992, tuvo que entregarles los expedientes de queja en los que habían participado servidores públicos locales, expedientes por lo tanto, de su competencia.

La prueba de constitucionalidad consistió en comprobar si las CEDH cumplían los requisitos constitucionales mínimos, convirtiéndose esta acción en un mecanismo de fiscalización por parte de la CNDH con sus homólogas en los estados.⁵ La creación de las CEDH, además de constituir

4 Los textos de las propuestas pueden consultarse en López Chavarría, José Luis, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 55 y 56; Memoria del Simposio *Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos-Comisión Estatal de Derechos Humanos, Campeche, 1993, pp. 189-192.

5 Estrada, Alexei Julio, "El ombudsman en Colombia y México. Una perspectiva comparada", *Revista Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, Instituto Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 65.

un mandato constitucional, también surgió como una respuesta a la demanda social.

El proceso de desarrollo que seguirán las CEDH en los estados dependerá de las circunstancias que caractericen el entorno social, económico, político y cultural en el que se encuentre inmersa la entidad local, y la actividad que desarrolle la CEDH debe de ser honesta y con deseo de servir, ignorando todo tipo de intereses que sirvan a fines distintos.

Pero sin lugar a duda, un tema importante a ser tratado es el de la permanencia de las CEDH en la propia entidad federativa, atendiendo al proceso de constitucionalización que deberá sufrir el organismo, convirtiéndose en la fórmula adecuada para que la institución arraigue en la entidad local, y la ciudadanía conozca de su existencia, haga uso de sus servicios y sepa cuáles son sus derechos y cómo hacer que se respeten.

Los procesos de constitucionalización de las CEDH se encuentran en vías de desarrollo, ya que muchas de ellas siguen estando reguladas sólo por ley o decreto, pero fuera del texto constitucional.

En relación directa con este punto, y como problemática común a todas las CEDH del país, se planteó en el Cuarto Encuentro Regional⁶ el tratamiento de medidas tendentes a fortalecer los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, y su vinculación con las ONG's.

A raíz de los resultados de las mesas de trabajo y de los paneles, se llegaron a una serie de propuestas concretas que creemos que, por su amplitud de materias y perspectivas, son de un alto interés para consolidar el proceso de autonomía e independencia de las CEDH.⁷

A. Trabajar conjuntamente con los organismos públicos de protección y promoción de los derechos humanos y las autoridades para lograr que se eviten las violaciones a los derechos civiles y sociales en perjuicio de los grupos vulnerables.

6 El Cuarto Encuentro Regional entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y ONG's del país se celebró en Puebla, los días 24 y 25 de abril de 2003.

7 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Relatoría del Cuarto Encuentro Regional entre la CNDH y los Organismos públicos de derechos humanos y Organizaciones No Gubernamentales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003, pp. 57-60.

B. Evitar el hostigamiento de la autoridad sobre las ONG's promotoras y protectoras de los derechos humanos, ya que esto afecta el cumplimiento de sus funciones, por lo tanto éstas deben ser tratadas dentro del área especializada.

C. Fortalecer la cultura de los derechos humanos a través de la promoción y la capacitación, en coordinación con las ONG's y con los organismos públicos. De este modo los derechos humanos se impartirán como materia.

D. Profesionalizar de forma completa y total los sistemas de gestión social para adquirir una imagen confiable de su labor ante la sociedad y ante las instituciones públicas y de iniciativa privada.

E. Incrementar programas permanentes que estén dirigidos a las ONG's para presentar mejoras en la consecución de sus objetivos.

F. Incorporar propuestas ciudadanas para la elaboración de un plan estatal de derechos humanos impulsado por los organismos públicos de promoción y protección de los derechos humanos y las ONG's.

G. Proponer a las diversas autoridades del país cambios en las disposiciones legislativas, de tal forma que las comisiones de derechos humanos puedan conocer asuntos de carácter laboral y cuestiones jurisdiccionales de fondo.

H. Firmar convenios de colaboración entre las CEDH, la CNDH y las ONG's en materia migratoria y en la observancia, difusión y promoción de los derechos humanos.

I. Proponer que las asociaciones civiles designen directamente a los titulares de los organismos públicos de derechos humanos.

J. Reunir a las ONG's con las instituciones públicas en foros de consulta y encuentros para revisar y reflexionar la problemáticas de los derechos humanos y realizar propuestas.

K. Someter a las CEDH y las ONG's a la revisión y al escrutinio de la población a fin de que rindan cuentas claras y conocer el impacto de las mismas y sus actividades.

L. Contemplar el fortalecimiento de los organismos públicos y la vinculación con las ONG's por separado en el Encuentro Nacional realizado en el 2003.

M. Sugerir que haya unidad, por parte de las ONG's, en la presentación de proyectos a fin de enriquecerlos y fortalecer las propuestas.

N. Lograr por parte de los organismos públicos de promoción y defensa de los derechos humanos que las ONG's que tengan impacto positivo en la población estén legalmente constituidas.

O. Conseguir que la CNDH tenga la facultad discrecional para conciliar las problemáticas que no requieran la intervención de una autoridad responsable.

P. Regionalizar las zonas que por sus condiciones y características tengan aspectos en común, a fin de elaborar un diagnóstico preciso.

Q. Diseñar mecanismos que ayuden a las ONG's a obtener recursos económicos y así puedan éstas continuar su labor en asesoría jurídica, o bien, en temáticas particulares como el derecho al medio ambiente.

R. Establecer los mecanismos para que la CNDH detecte ONG's "fantasmas".

S. Realizar concursos de proyectos para fomentar la participación ciudadana.

T. Sugerir que la CNDH sea el enlace ante instancias como la Secretaría de Hacienda y Crédito y la Secretaría de Desarrollo Social, para la liberar recursos para las ONG's y que el Congreso destine una partida presupuestal.

U. Instituir la cultura de los derechos humanos en todos los niveles educativos donde coadyuven la CNDH, CEDH y ONG's , así como las instancias educativas.

Estoy en desacuerdo con tres de las propuestas planteadas anteriormente:

- Cuando en la propuesta 7 se dice que se propondrá a las autoridades para que las comisiones de derechos humanos puedan conocer de asuntos laborales y jurisdiccionales de fondo, creo que es un error porque atentaría con la propia naturaleza de las comisiones, y del *ombudsman* en general; no se podría pedir que actúen como verdaderos tribunales.
- En la propuesta 9 se dice que las asociaciones civiles designen directamente a los titulares de las organismos públicos de derechos humanos; comparto esta propuesta, siempre que fuese respaldada por el Congreso local, como medida legitimadora de la elección.
- En la propuesta 15, el que se consiguiese la facultad discrecional para que la CNDH actuase mediante conciliación cuando no se requiriera autoridad responsable, pudiera colocar a la CNDH en la

situación de que fuesen malinterpretadas sus actuaciones en relación con la impunidad, hecho que no favorecería en absoluto a la labor del *ombudsman*; éste sería un riesgo innecesario.

El panorama expuesto da lugar a que los mexicanos, ante la ineficiencia reiterada de los medios jurisdiccionales de defensa de la Constitución (juicio de amparo, facultad de investigación de la SCJN), han reconocido en las vías no jurisdiccionales (*ombudsman*) una alternativa del gobernado para protegerse de los actos violatorios de la autoridad. A pesar de la naturaleza de las resoluciones emitidas por las comisiones públicas de derechos humanos (ya sean a nivel nacional o local), han logrado impactar de tal forma en la actualidad que se han convertido en una alternativa eficaz para proteger al ciudadano de los abusos de la autoridad, rebasando en muchos casos, la protección que les pueda brindar la vía de amparo o cualquiera otra de carácter jurisdiccional, gracias a su procedimiento sencillo, breve y gratuito, que permite obtener una respuesta pronta y efectiva.

Analizar cada una de las 31 CEDH se vuelve una tarea casi imposible debido a la limitada extensión de estas páginas; sin embargo, sí quiero mencionar en forma general, cuáles serían las características de los *ombudsmen* locales, para detenerme, ahora sí, en rasgos peculiares que presentan algunas de estas comisiones estatales.

Podría decirse que, en general, las CEDH fueron concebidas a semejanza de la CNDH, aunque después se verá que cada una de ellas ha evolucionado de forma particular, dotando al ente estatal de rasgos específicos, y por qué no decirlo, incluso a veces, contradictorios.

Respecto de la *naturaleza jurídica*, en principio, la mayoría de las CEDH siguen el modelo implantado por la CNDH en sus primeros años, es decir, organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las excepciones: Zacatecas, Jalisco y Sinaloa, ya declaraban en sus textos normativos en el año 1992 que esas comisiones estatales eran órganos autónomos; Nayarit, en 1994, calificaba a la Comisión estatal como un organismo público, descentralizado, con autonomía técnica así como operativa, y con participación de la sociedad civil, y por su parte, Hidalgo, la califica, como un órgano técnico-jurídico.

En relación con la naturaleza jurídica de las CEDH, en principio se coincide en la idea de que son órganos similares a la CNDH; es decir, no jurisdiccionales, y medios de presión ante el gobierno, de carácter social.

Sin embargo, Carlos Hidalgo Riestra⁸ desarrolló una teoría en el año 1994, en la cual calificaba a los *ombudsman* locales como organismos jurisdiccionales facultados además para pedir la aplicación de sanciones. Los puntos básicos de esta teoría son: 1) las CEDH pueden considerarse órganos jurisdiccionales porque se les reconoce una jurisdicción propia, entendida esa “jurisdicción” como la facultad de los *ombudsman* locales de conocer de violaciones a derechos humanos, siendo que la facultad de “conocer” implica la diversa potestad de “resolver” 2) la posibilidad de solicitud de aplicación de sanciones de las CEDH depende, dice el autor, de si así consta en las regulaciones propias de las comisiones locales.

La premisa inicial es que no se encuentran facultadas para solicitar directamente la aplicación de sanciones con motivo de los expedientes presentados o actividades relacionadas con la investigación, pero en determinadas comisiones, la regulación sí contempla esta posibilidad, por lo que existen excepciones.⁹

Ejemplo curioso lo constituye la CEDH de Guerrero que establece sanciones expresas respecto de la falsedad y la negativa de proporcionar información en materia de desaparición involuntaria de personas (artículo 56) y de la desobediencia a las resoluciones sobre el recurso de exhibición de persona (artículo 57). Por otro lado, la CEDH de Hidalgo, reconoce como atribución de su presidente el que pueda emitir censura pública o privada a los servidores públicos o particulares que por sus actos negligentes o de mala fe, obstaculicen o entorpezcan las funciones de la Comisión, sin perjuicio de la aplicación de sanciones que por falta

⁸ Hidalgo Riestra, Carlos, *Comisiones de Derechos Humanos son Organismos Jurisdiccionales facultados además para pedir la aplicación de sanciones*, Jalisco, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, 1995.

⁹ La autorización expresa de las Comisiones locales para solicitar las sanciones que establece el ordenamiento jurídico, está prevista en los siguientes artículos de las leyes que los crean: Aguascalientes, artículo 71, Baja California, artículo 59, Baja California Sur, artículo 62, Campeche, artículo 60, Colima, artículo 58, Distrito Federal, artículo 65, Durango, artículo 58, Guerrero, artículo 16, Jalisco, artículo 88, Estado de México, artículo 60, Comisión Nacional de Derechos Humanos, artículo 73, Nuevo León, artículo 66, Oaxaca 71, Querétaro artículo 61, Quintana Roo, artículo 73, San Luis Potosí, artículo 61, Sinaloa, artículo 75, Sonora, artículo 62, Tamaulipas, artículo 63 y Yucatán, artículo 91.

administrativa se hagan acreedores aquéllos, por parte de la autoridad competente (artículo 21, fracción V).¹⁰

La autonomía de las CEDH estará determinada según esté regulada dentro del universo jurídico del ente local: Constitución estatal, ley, decreto, etcétera.

Una CEDH que esté constitucionalizada siempre gozará de una mayor fuerza, que estará basada en la seguridad de su permanencia dentro de la estructura del propio Estado, pues queda investida de todas las garantías que le brinda el propio texto constitucional.

El tema de las competencias reconocidas a las CEDH hace referencia a los actos cometidos por autoridades estatales o municipales, incluyendo actos administrativos realizados en el desarrollo de procedimientos jurisdiccionales, producidos dentro del marco del Poder Judicial estatal.

Los cuerpos normativos de las CEDH de Chiapas, Sinaloa y Tabasco no reconocen esa posibilidad de conocer actos administrativos provenientes del Poder Judicial estatal. Cuando se produzcan casos que reúnan estas características, conocerá la CNDH en única instancia, según el Acuerdo 1/93 del Consejo.¹¹

Al igual que la CNDH, la prohibición o limitación en las materias de su competencia (jurisdiccional, electoral y laboral), los legisladores locales dispusieron cláusulas distintas en estos casos:

Guerrero: la Comisión está facultada para conocer afectaciones a las garantías individuales en ocasión o con motivo directo de procesos electorales (artículo 8o., *in fine*)¹²

Coahuila: es el único caso en que la ley de una CEDH faculta al presidente para intervenir en juicios de carácter laboral (artículo 27 A, párrafo 2).¹³

¹⁰ Gómez Huerta, José y Hurtado Márquez, Eugenio (coords.), *Marco jurídico de los organismos públicos protectores de derechos humanos en las entidades federativas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003, pp. 26 y 27.

¹¹ Estrada, Alexei Julio, "El *ombudsman* en Colombia y México. Una perspectiva comparada", *Revista Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, Instituto Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 67.

¹² Gómez Huerta, José y Hurtado Márquez, Eugenio (coords.) *Marco Jurídico de los Organismos Públicos Protectores de Derechos Humanos en las Entidades Federativas...* cit., p. 26.

¹³ *Ibidem*, p. 34.

Hidalgo: en el caso de miembros del Poder Judicial, la CEDH sólo podrá informar al presidente del Tribunal Superior de Justicia de las incorrectas conductas y actividades observadas en su actuar (artículo 9o., *in fine*).

Otras competencias peculiares pertenecientes a las CEDH son:

Distrito Federal y Morelos pueden solicitar al Congreso del estado, a través de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, previa aprobación del Pleno, que se haga comparecer a los servidores públicos que no acepten una recomendación, o que habiéndola aceptado, no la hayan cumplido.¹⁴

Nayarit puede conocer de las inconformidades que se presenten en contra de las actuaciones de las comisiones municipales de derechos humanos y justicia administrativa de los ayuntamientos, así como por la insuficiencia en su cumplimiento por parte de las autoridades locales (artículo 26, fracción IV).¹⁵

Tlaxcala es el único caso en que el legislador prohíbe conocer de asuntos en materia ecológica y agraria (artículo 20, fracciones IV y V).¹⁶

Zacatecas por el contrario, la ley le otorga la facultad de defensa del sistema ecológico, así como los derechos de los campesinos y etnias, siendo prioritarios (artículo 8o., fracción XVI).¹⁷

En cuestión de la composición y estructura de las CEDH, destaca poderosamente el caso de Guerrero.

El artículo 10 de su Ley determina que estará adscrita a la CEDH una Agencia del Ministerio Público (MP) especializada en los asuntos que conozca la CEDH y dispondrá de personal formado idóneamente para ello.¹⁸

¹⁴ *Ibidem*, p. 28.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 32.

¹⁷ *Ibidem*, p. 34.

¹⁸ Debe recordarse que el Ministerio Público Mexicano (MP) es una institución muy parecida al Ministerio Fiscal Español (MF), que podemos describir como “organismo del Estado, de carácter unitario y jerárquico que realiza funciones judiciales, ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales”, especialmente en la rama penal. Paralelamente, puede efectuar actividades administrativas como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, y realizar la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, o en términos generales, la defensa de la legalidad. Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 94.

Este tipo de adscripción del MP no la tiene ninguna otra CEDH del país.

A esto, añadimos que esta CEDH de Guerrero cuenta con otro órgano especial, dedicado a la investigación de desapariciones involuntarias de personas.

Este órgano es consecuente con el título y el ánimo de la Ley, en la que se incluye también esta problemática junto con la de protección y defensa de los derechos humanos.

Siguiendo con *Guerrero*, y en lo referente a su estructura organizativa, su presidente goza de inamovilidad en su cargo, hasta su jubilación (artículo 13 de la Ley), y se le reconoce como una de sus facultades, la de imponer directamente sanciones a los servidores públicos que, dolosamente o por negligencia grave, no proporcionen la información solicitada por la CEDH (artículo 16 de la Ley).

El que el presidente sea inamovible es una circunstancia inédita en la historia de las CEDH, ya que en ninguna otra el presidente goza con permanencia ininterrumpida de su cargo, hasta la edad de jubilación; la permanencia en el cargo de presidente local oscila entre 3 y 7 años. El tema presupuestario de las CEDH es un punto importante a tener en cuenta, y lo es porque viene íntimamente ligado a la autonomía del organismo.

El “sometimiento económico” que sufren algunas CEDH, como es el caso de Querétaro, deja “maniatadas” a las instituciones, de modo que su misión y su trabajo se ven directamente determinadas por el quehacer y la benevolencia del gobierno estatal, pues en muchas legislaciones de las CEDH, ni siquiera se nombra el presupuesto, y en caso de hacerlo, a veces no es óbice para que el gobierno estatal haga caso omiso a dicha normativa.¹⁹

Para finalizar este apartado, haremos referencia al tema de los informes, destacando las peculiaridades que presentan las CEDH en dos puntos: a) los órganos ante los cuales se presenta el informe, y b) clases de informes.

Respecto del primer punto, diremos que la CDHDF, su presidente se reunirá con el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con una comisión creada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para darles la información (artículo 58 de la Ley). En realidad, el *ombudsman* capitalino

19 “El control económico amenaza a las comisiones estatales de derechos humanos dicen *ombudsman*”, *La Jornada*, 21 de marzo de 2002.

presenta su informe ante los tres poderes: ante el Ejecutivo, representado en el jefe de Gobierno del Distrito Federal; ante el Judicial, representado en el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y ante el Legislativo, representado en la Comisión creada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Otro ejemplo parecido a éste, es el de *Nayarit*, que presenta su informe ante los tres poderes, solo que de forma presencial ante el Congreso estatal, y por escrito al Ejecutivo y al Judicial.

Estos dos casos son de los pocos en los cuales la legislación local incluye al Judicial como poder destinatario de la información a la hora de presentar el informe oficial. Otros estados que también lo incluyen son *Campeche* y *Querétaro*.

Los informes que presenten las CEDH en principio, revisten la formalidad de ser anuales, aunque en algunas comisiones locales, como es el *Yucatán*, pueden ser trimestrales.

Los informes de carácter temporal inferiores al año, estimo que son necesarios para hacer del conocimiento de la opinión pública y de la sociedad en general, como se está desarrollando la actividad del *ombudsman*. Quizá lo que propongo como forma mucho más práctica a una necesaria presentación oficial de los mismos, sería la de utilizar los medios electrónicos para hacerlos públicos, de modo que la información siempre revestiría una carácter mucho más actualizado que si se hiciera de otra forma.

III. LOS COMISIONADOS AUTONÓMICOS EN ESPAÑA

Los defensores autonómicos en España aparecen definidos en sus respectivas leyes como comisionados parlamentarios o defensores del pueblo, cuya función es la protección de los derechos de las personas reconocidos en sus estatutos de autonomía frente a su posible vulneración por la administración autonómica, a cuyo efecto pueden supervisar la actividad de ésta y han de informar de su gestión al Parlamento autonómico que les ha elegido. Son instituciones parlamentarias de control administrativo, y para el cumplimiento de su finalidad se encuentran dotados de las mismas prerrogativas que el DP, aunque hay diferencias en

las competencias debido al ámbito territorial en el que actuarán, y en el informe que presentarán ante sus parlamentos.²⁰

El artículo 12.2 LODP dice: “a los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación”.

El hecho de que estos organismos similares al D.P de carácter autonómico, iban a necesitar de una regulación específica, era un hecho, el cual se materializó en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, en ella se regulan las relaciones de la institución del defensor del pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas.

En España, la situación en la cual nacieron los comisionados parlamentarios autonómicos, siguió un esquema similar al de las CEDH en México. Su existencia y su campo de actuación se establecieron con posterioridad a la Constitución Española (en adelante CE), y fueron creados por los estatutos de autonomía y en las leyes de desarrollo institucional de los mismos. En algunos estatutos de autonomía se dispuso desde el principio la existencia y creación de estas figuras: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Cantabria, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias, Islas Baleares y Extremadura; mientras que en otros, se dispuso su creación para más adelante.

El proceso de creación e instauración de los defensores autonómicos en España no se encuentra todavía cerrado, pues por la vía de revisión estatutaria, pueden ir aumentando el número de instituciones, con independencia de la posibilidad de crear comisionados por leyes de los parlamentos autonómicos, aun cuando el estatuto de autonomía guarde silencio respecto del tema.²¹

El ámbito competencial de los defensores autonómicos se constituye en la supervisión de la administración autonómica, y la administración de los entes locales, cuando éstos ejercen competencias delegadas o transferidas por las comunidades autónomas (en adelante CC.AA).

Sin embargo, y a pesar de la delimitación que acabamos de hacer, el DP no podrá renunciar a recibir cualquier queja que afecte a cualquier administración, por varias razones: 1) por imperativo legal, 2) porque sólo

²⁰ Rovira Viñas, Antonio (dir.), *Comentarios a la Ley del Defensor del Pueblo*, Madrid, Aranzadi y Defensor del Pueblo, 2002, p. 302.

²¹ *Ibidem*, p. 295.

él puede utilizar los recursos de amparo y de inconstitucionalidad, que no están al alcance de los defensores autonómicos, y podría colocar a algunos ciudadanos en situación de inferioridad, por el hecho de haber acudido al estatal o al autonómico.²² Respecto de los ciudadanos, se respetará la decisión que hubieren elegido para presentar la queja, en relación con la institución del *ombudsman*. Del *ombudsman* autonómico español, pueden destacarse entre otras características.²³

1. Puede dar solución a varias quejas al mismo tiempo, agrupándolas y realizando una tramitación conjunta por razón de materia.
2. Puede emitir diferentes tipos de resoluciones:
 - a. Advertencias: referentes al deber de auxilio de la administración al *ombudsman*. Se alerta a la administración desde el primer instante en que se produce cualquier tipo de falta de colaboración.
 - b. Recomendaciones. La administración aparece de forma clara como agente violador de la normativa vigente.
 - c. Sugerencias. Propone a la administración una serie de medidas destinadas a mejorar una actividad administrativa que no contradice la normativa en la que se ampara.
 - d. Recordatorios de deberes legales. Se alerta a la administración sobre su obligación de cumplir los dictados de la ley.

Laura Díez Bueso sitúa las diferencias más relevantes de los comisionados parlamentarios en relación con dos campos: 1) diferencias con la actividad del DP, 2) diferencias entre los propios defensores autonómicos.²⁴

²² Colomer Viadel, Antonio, *Constitución, Estado y democracia en el siglo XXI*, Valencia, España, Nomos, 2003, pp. 389-398; Bartolomé Cenzano, José Carlos de, *Derechos fundamentales y libertades públicas*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2003, p. 286.

²³ Díez Bueso, Laura, “El modelo de *ombudsman* autonómico y su reflejo en la tramitación de quejas”, *Revista Vasca de Administraciones Públicas*, Guipúzcoa, España, núm. 53, enero-abril de 1999, pp. 16-26.

²⁴ Díez Bueso, Laura, “Los defensores del pueblo de las comunidades autónomas”, Madrid, *Publicaciones del Senado*, 1999, pp. 73 y 74.

En relación con el DP, dos aspectos:²⁵

- 1) La relación con el ámbito de control, pues diversos *ombudsman*, como el Ararteko del País Vasco, han desarrollado un control más amplio y profundo de la actividad discrecional de la administración.
- 2) La función mediadora de los defensores, que se concreta en la celebración de reuniones multilaterales, donde el *ombudsman* procura acercar posiciones, a través del uso de parámetros diferentes al de legalidad, siendo el Síndic de Greuges de Catalunya un ejemplo de actividad mediadora muy intensa.

En relación con los otros defensores autonómicos:²⁶

- Distinta dotación económica de las instituciones: la dotación viene determinada por el Parlamento con base en una propuesta del titular de la institución, y que ha sido muy distinta según cada CC.AA. De la dotaciones más amplias, gozan el defensor del pueblo Andaluz y el justicia de Aragón; de las dotaciones más bajas, el diputado común de Canarias y el valedor do Pobo de Galicia.

Las consecuencias de esta diferencia de presupuesto no son sólo cuantitativas, que eso es evidente, sino que repercuten de manera directa en el trabajo de la institución, en términos de eficacia y rapidez.

- Proyección exterior de la institución: la publicidad del *ombudsman* y la difusión, tanto interior como exterior, es muy importante para afianzar su puesto dentro de la sociedad y reforzar su *auctoritas*. En sentido positivo, destacan los *ombudsmen* de Canarias, País Vasco, Andalucía y Aragón; el resto de *ombudsmen* locales no ha priorizado este tipo de actuaciones, con lo cual, su proyección exterior es menor a la de los anteriormente citados.

El Pleno del Congreso de los Diputados, el 26 de septiembre de 1995, aprobó el *Acuerdo* sobre los criterios de política general que desarrollaría el gobierno en consonancia con las valoraciones políticas que se desprendieran del contenido del *Informe Anual del Defensor del Pueblo*, así como las iniciativas que se fueran a emprender para dar cumplimiento a sus recomendaciones y sugerencias, con objeto de que las cortes generales

²⁵ *Idem*.

²⁶ *Ibidem*, pp. 74 y 75.

tuviesen conocimiento del grado de cumplimiento de las resoluciones del DP.²⁷

El seguimiento por parte del Parlamento de la actitud adoptada por el gobierno respecto de las resoluciones del DP, es una medida que todavía no se ha implantado en el ámbito de los comisionados autonómicos, medida que por un lado, sería altamente benéfica a la hora de fortalecer las relaciones entre el DP y las CC.AA, ya que crearía un nuevo lazo de comunicación entre el *ombudsman* nacional y las asambleas legislativas de las CC.AA, pues éstas controlarían el cumplimiento de las resoluciones aceptadas por las autoridades autonómicas.

IV. INTERACCIÓN ENTRE LOS *OMBUDSMAN* DE AMBOS PAÍSES

La panorámica de las relaciones que se desarrollan entre los *ombudsman* nacionales y locales en México y España revisten perspectivas distintas que vienen determinadas no sólo por la regulación de estas instituciones en cada país, sino también por la realidad político-social que se vive en la sociedad mexicana y española, respectivamente.

En México, durante la celebración del encuentro entre organismos Estatales de Derechos Humanos y la CNDH, en 1993, se pusieron de manifiesto teorías acerca de cómo deberían de ser o qué principios deberían de inspirar las relaciones entre las CEDH y la CNDH.

Una de esas propuestas fue la presentada por Carlos Rodríguez Moreno, en la que exponía que tales relaciones debían de darse en una doble vertiente:²⁸

- a) Todas las acciones que promueven en pro del conocimiento, divulgación, difusión, educación y formación en la conciencia de la necesidad de la defensa de los derechos humanos. Es decir, todas aquellas acciones que nos lleven a la formación de una cultura de respeto a los derechos humanos.

27 Corchete Martín, María José, “Propuesta de reformas de las relaciones Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos”, *Revista Vasca de Administraciones Públicas*, Guipúzcoa, España, núm. 56, enero-abril de 2000, p. 186.

28 Rodríguez Moreno, Carlos, “Los nexos existentes entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos”, *Experiencias y perspectivas de los organismos estatales de derechos humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos-Comisión Estatal de Derechos Humanos, Campeche, 1993, pp. 152 y 153.

- b) La relación jurídico-formal entre la CNDH y las CEDH, como consecuencia de la facultad dada a la Comisión Nacional de conocer las inconformidades presentadas respecto del quehacer u omisiones de los organismos estatales, mediante los recursos de queja e impugnación.

Comienzo por esta última, que relaciona a nivel jurídico a ambos *ombudsman*, aunque es el único supuesto en el cual existe interrelación, como se ve a continuación. En el artículo 102.B de la Constitución mexicana, se dice: “La CNDH conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas”. Este mismo precepto, referente al sistema de inconformidades, lo recoge la Ley de la CNDH en su capítulo IV del título III, y el RI de la CNDH en su título V.

El artículo 3o. de la Ley de la CNDH relaciona a los organismos defensores de derechos humanos en ambos niveles, federal y local, en el apartado de distribución de competencias, dependiendo de si actuaron o no servidores públicos federales o locales. Sin embargo, existe una excepción a la anterior regla general en el supuesto del artículo 60 de la ley, que regula la facultad de atracción de la CNDH, en los supuestos de inactividad de la CEDH, importancia del caso o posibilidad de que el órgano estatal tarde mucho en expedir una recomendación.²⁹

Por su parte, el RI en su artículo 27, pone de relieve la obligación por parte del *ombudsman* nacional de remitir a la comisión estatal correspondiente cualquier caso que llegase a sus dependencias, cuyos presuntos violadores de derechos humanos fuesen exclusivamente autoridades locales.

²⁹ Desde el punto de vista jurídico, y respecto de la facultad de atracción, advierto una diferencia en la redacción del articulado del RI (artículo 156) incluye un supuesto nuevo que la Ley (artículo 60) no contempla: “o cuando la queja se hubiere presentado originalmente ante la CNDH”. Entendemos que existe un error en la redacción original del RI pues, si se presentó ante la CNDH, es imposible ejercitar la facultad de atracción de algo que ya está “atraído”; es decir, que se presentó ante el órgano competente para atraer los casos. Podría entenderse, en todo caso, que se hubiese presentado ante la CNDH, pero en realidad debiéndose de haber presentado ante la comisión local por incluir servidores locales como presuntos responsables de la violación, y que al darle turno y calificación de la queja por la CNDH, se dieran cuenta de la importancia y gravedad del caso, de modo que pondría en acción la facultad de atracción, comunicándole al presidente de la CEDH correspondiente que, a pesar de pertenecerle el conocimiento del caso por materia de competencia, las circunstancias especiales de las que se reviste la causa, conocerá el *ombudsman* nacional.

Si confluyeran en un mismo caso la participación de autoridades federales y locales, como presuntas violadoras de derechos humanos, la competencia recaería en la CNDH. De cualquier forma, es evidente que el supuesto más claro de relación entre la CNDH y las CEDH, se da en el sistema de inconformidades, compuesto por dos recursos, el de queja y el de impugnación, cuyo objeto es reconocer la facultad de los quejosos de acudir a la CNDH para inconformarse respecto de las recomendaciones, acuerdos u omisiones emitidas por los organismos estatales.³⁰

El sistema de inconformidades suscita la siguiente pregunta: ¿podría la CNDH considerarse un órgano superior respecto de las CEDH y concebir las relaciones entre ambos *ombudsman* como relaciones basadas en el principio de jerarquía o superioridad, ya que las decisiones finales de los organismos locales podrían ser revocadas por una posterior emitida por la CNDH?, ¿no podría entenderse esto como una merma de la autonomía de las CEDH?

Yo soy de la condición de apoyar una tesis de igualdad entre las CEDH y a CNDH, de tal modo que cada una conociese de aquello que le fuese propio, suprimiendo la facultad de actuación como segunda instancia de la CNDH.³¹

El objetivo primordial y principal que llevó a la creación de las CEDH en cada uno de los Estados, fue que conociesen de los posibles casos de violación a derechos humanos que se perpetraran en el territorio estatal, y decidir a partir de las particularidades del caso y del entorno en el cual sucedieron los hechos, no es necesario el acudir a la CNDH como segunda instancia, por las razones que siguen:

- a) Porque quizá la CNDH no conozca en el mismo grado que lo hace la CEDH, la problemática del Estado en el cual sucedieron los hechos. En la toma de cualquier decisión y en la futura emisión de una recomendación, el conocimiento de la situación política, social y

³⁰ Recurso de queja, artículos 55-60 Ley, y del 148-157 del Recurso de Impugnación (RI) artículos 61-66 Ley, y del 158-166 del R.I.

³¹ Por las mismas razones, tampoco apoyaría la iniciativa de Miguel Pérez de proponer a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para que actuase como segunda instancia, exclusivamente.
Pérez López, Miguel, *Estudios jurídicos sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos... cit.*, p. 151.

económica, así como cultural del ámbito territorial específico son factores determinantes por ser consustanciales a los propios hechos

- b) Si el *ombudsman* es todo menos un tribunal, menos aún tiene que seguir el esquema de un procedimiento judicial, en lo referente a la creación de diferentes instancias de revisión y apelación.
- c) El hecho de que no se pudiera recurrir a la CNDH después de que la CEDH emitiese su decisión, podría actuar como factor de reforzamiento respecto de la autonomía y fuerza moral del *ombudsman* local, en relación con el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades locales, pues verían en la CEDH la única instancia válida.

Sin embargo, sí estoy de acuerdo en que continúen manteniéndose los procedimientos de remisión de quejas entre los *ombudsman*, según su competencia, como parte del entramado de sus relaciones,³² así mismo, la facultad de atracción de la CNDH debería de seguir vigente para aquellos casos (tasados en la ley) en los que por circunstancias materiales que sufriera la CEDH correspondiente, pusiesen en peligro el resultado de una investigación que reuniese las características del caso de atracción (ejemplo el caso de las muertas de Juárez).

El caso español tiene una primera y gran diferencia con el mexicano, y es que en España existe una ley que regula de forma específica las relaciones entre el DP y los defensores autonómicos; la Ley 36/1985 que regula las relaciones entre el defensor del pueblo y las figuras similares en las comunidades autonómicas, determina las líneas generales de actuación, colaboración y cooperación entre las instituciones.

Con anterioridad a la Ley del 85, ya aparecían en los Estatutos de Autonomía de algunas CC.AA la necesidad de establecer mecanismos de comunicación entre los *ombudsman*, para evitar la duplicidad de actuaciones de las instituciones defensoras de los derechos humanos en el territorio nacional.

Las relaciones entre el DP y sus homólogos en las CC.AA no están basadas en el principio de jerarquía, sino que lo hacen en base a los de coordinación y cooperación. Sectores doctrinales entienden que estas

32 Podemos afirmar que durante el 2002, se observaron muy buenos resultados en las prácticas de remisión de quejas, estado que se hizo público en el *Informe Anual* correspondiente al ejercicio del mismo año. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Anual de Actividades 2002*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003, p. 27.

relaciones podrían entenderse como relaciones de preeminencia del DP sobre los autonómicos, en los supuestos de materias concurrentes que, a diferencia de México, sí se dan este tipo de situaciones, debido a que cuando se le reconoce competencia al DP sobre toda la administración del estado, se le está reconociendo también sobre la administración autonómica y la local.³³

El tipo de concurrencia que se da entre el DP y los autonómicos es respecto a sus actuaciones, y no respecto a la normativa, por lo tanto no cabe hablar de un efecto de desplazamiento de las actuaciones del defensor autonómico como consecuencia de la actuación del DP, la una no excluye a la otra, sino que se solapan o se repiten, lo cual no es posible que ocurra en el supuesto de conflicto normativo entre el Estado y las CC.AA, basándose en la cláusula del artículo 149.3 CE.

La preeminencia otorgada al DP, derivada de su rango de órgano constitucional, se nos presenta como una solución a los problemas de colisión de actuaciones mediante la atribución a aquél de una potestad de coordinación en el caso concreto. Esa coordinación, por ser justamente en el caso concreto, no podrá ser considerada de carácter voluntario, sino obligatoria, como consecuencia de la prevalencia del DP sobre los autonómicos. Será voluntaria cuando la coordinación sea con carácter general.³⁴

La coordinación queda regulada en el artículo 2.1 ley 36/85, que regula la coordinación general y previa respecto de la actividad con los defensores autonómicos a través de los correspondientes acuerdos, que pueden revestir diferentes formas: conferencias, intercambio de información, participación vía informe o audiencia en las investigaciones y convenios interinstitucionales.³⁵

El desarrollo jurisprudencial acerca de la coordinación y cooperación por parte del Tribunal Constitucional Español, nos aclara en gran medida cuál es el contenido esencial de estos dos conceptos:

33 Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “Relaciones entre el defensor del pueblo y las figuras autonómicas. Una propuesta de reflexión”, *Revista Estatal de la Administración Local y Autonómica*, núm. 243, 1989, p. 528.

34 *Ibidem*, p. 535.

35 No hay que olvidar, ni tampoco malinterpretar, que tanto el principio de cooperación como el de colaboración no deben entenderse como una ampliación de competencias en favor de ninguna de las dos instituciones.

- Colaboración: se caracteriza como una obligación relacionada con el principio de coordinación, y por las razones de seguridad y urgencia, es incluso susceptible de alterar el orden normal de competencias, pero no puede dar lugar a una sustitución de funciones.³⁶
- Cooperación: forma parte de relacionarse en el ejercicio de las respectivas competencias, que no deben de ser menoscabadas. La cooperación es un modo de articulación de competencias conjuntamente con el de colaboración. En la jurisprudencia del T.C se utilizan como sinónimos estos conceptos, asimilándolas a técnicas consustanciales a la estructura compuesta del Estado.³⁷

Sobre el tema de las relaciones entre el DP y los comisionados autonómicos, la doctrina se ha pronunciado extensamente; de todas las tesis y perspectivas, hallamos acertada aquella que sostiene Pedro Carballo Armas, quien diferencia entre coordinación y cooperación, entendiendo por coordinación el método de actuación en ámbitos concurrentes, mientras que en la cooperación, existen competencias ajenas que en modo alguno son disponibles por el sujeto cooperante. Este autor añade que la cooperación puede ser entendida bajo una doble óptica: en el primer caso, la cooperación se refiere al ejercicio de competencias de uno de los sujetos que están en el título competencial de otro, lo cual no excluye, la puesta a disposición de medios y prestación de auxilio. Para el segundo caso, la cooperación consiste simplemente en la asistencia puntual entre dos sujetos.³⁸

Desde este prisma, las relaciones interinstitucionales de los *ombudsman* españoles se ordenarían en el siguiente esquema:

- 1) DP – *Comisionados autonómicos*: abarcarían las dos vertientes, pues al DP se le reconoce que tiene competencia en toda la administración del Estado, por lo que se dan los supuestos concurrentes con la administración local o autonómica; y también incluiría la de prestación de asistencia, pues el DP puede instar a cooperar a los defensores autonómicos por ejemplo, en la realización de gestiones ante un organismos local.

36 Sentencia del T.C 95/1984 (RTC 1984, 95).

37 Sentencia del T.C 13/1992 (RTC 1992, 13).

38 Carballo Armas, Pedro, *El defensor del pueblo. El ombudsman en España y en el derecho comparado*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 200 y 201.

- 2) *Comisionados autonómicos* – DP: los defensores autonómicos sólo tienen atribuida la segunda visión de la cooperación, pues ellos nunca pueden tener reconocidas competencias en el arco competencial asignado al DP, por lo que la cooperación entre ellos se reduce a la prestación de auxilio y puesta a disposición de medios.

Tesis opuesta, pero igualmente interesante, es la que sostiene José Luis Carro Fernández-Valmayor, quien dice que existe la posibilidad de que el DP imponga una acción conjunta a los defensores autonómicos en el supuesto de coincidencia de actuaciones, siendo que esa acción conjunta no tiene por qué afectar a la decisión final que tome el defensor autonómico, pues si así fuese, se estaría dando un efecto de desplazamiento, que no sería admisible.

La necesaria existencia de un procedimiento conjunto en caso de coincidencia de actuaciones no tiene por qué ser incompatible con una posible divergencia en el resultado entre el DP y el autonómico, pues, dado que estaríamos ante un único procedimiento, la decisión o resultado final de la investigación de las quejas podría manifestar, si fuese el caso, la existencia de discrepancias entre los dos defensores; esa discrepancia podría traducirse formalmente a través de algo semejante a un voto particular en la resolución común, donde se dé por finalizada la tramitación de la queja.³⁹

Esta propuesta, que encontramos del todo acertada, no podría aplicarse a la realidad del *ombudsman* mexicano, pues no existe la situación de concurrencia de actuaciones, ya que en los casos en los que participan servidores públicos tanto federales como estatales, la competencia surge en favor de la CNDH, según el artículo 3o. de la Ley de la CNDH. Este artículo de la ley haría las veces de cláusula de exclusión.

He intentado en estas páginas hacer referencia a como se estructuran las relaciones entre los *ombudsman* nacionales y locales en México y en España, al mismo tiempo que quise resaltar sus diferencias y formas de concebir y desarrollar tales relaciones, que en ambos países siguen caminos distintos, con resultados también distintos, y con soluciones de mejora de obtención de resultados específicos en cada caso.

³⁹ Carro Fernández-Valmayor, José Luis, *Relaciones entre el defensor del pueblo y las figuras autonómicas. Una propuesta de reflexión... cit.*, p. 537.

En México, resaltó la necesidad de reforzar y dar un mayor grado de autonomía a las CEDH, para que así puedan realizar su labor con una cierta seguridad, y todas y cada una de ellas, perfeccionen su regulación en las constituciones estatales, ya que en ello está clave de la independencia y de la autonomía, así como de su permanencia en la sociedad mexicana.

Mi propuesta de reformar el artículo 102. B constitucional para facultar a las comisiones estatales de las mismas garantías de las que goza la CNDH, será tópico de una posterior investigación, cuyo objeto sea la presentación de medidas tendentes a la ampliar el marco de libertad y seguridad jurídica de los mexicanos.

En el caso español, abordaré el tema desde una perspectiva de dinamizar las relaciones entre los *ombudsman*, ya que a pesar de que se reúnen cada año, y existen líneas de coordinación y cooperación entre ellos, siempre hay que seguir buscando cómo mejorar y hacer más efectivos esos lazos de comunicación, pues en realidad se nos revelan, en muchos casos, como insuficientes.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos de, *Derechos fundamentales y libertades públicas*, Valencia, España, Tirant Lo Blanch, 2003.
- CARBALLO ARMAS, Pedro *El defensor del pueblo. El ombudsman en España y en el derecho comparado*, Madrid, Tecnos, 2003.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, “Relaciones entre el defensor del pueblo y las figuras autonómicas. Una propuesta de reflexión”, *Revista Estatal de la Administración Local y Autonómica*, núm. 243, 1989.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informe anual de actividades 2002*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003.
- , *Relatoría del cuarto encuentro regional entre la CNDH y los organismos públicos de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003.
- COLOMER VIADEL, Antonio, *Constitución, Estado y democracia en el siglo XXI*, Valencia, España, Nomos, 2003.

- Constitución Política Mexicana, comentada y concordada*, México, UNAM, Instituto Investigaciones Jurídicas, t. IV, 2002.
- CORCHETE MARTÍN, María José, “Propuesta de reformas de las relaciones defensor del pueblo y los comisionados parlamentarios autonómicos”, *Revista Vasca de Administraciones Públicas*, Guipúzcoa, España, núm. 56, enero-abril de 2000.
- DÍEZ BUESO, Laura, “El modelo de *ombudsman* autonómico y su reflejo en la tramitación de quejas”, *Revista Vasca de Administraciones Públicas*, Guipúzcoa, España, núm. 53, enero-abril, 1999.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- GÓMEZ HUERTA, José y HURTADO MÁRQUEZ, Eugenio (coords.), *Marco jurídico de los organismos públicos protectores de derechos humanos en las entidades federativas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003.
- GOSLINGA RAMÍREZ, Lorena, *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2002.
- HIDALGO RIESTRA, Carlos, *Comisiones de derechos humanos son organismos jurisdiccionales facultados además para pedir la aplicación de sanciones*, Jalisco, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, 1995.
- JULIO ESTRADA, Alexei, “El *ombudsman* en Colombia y México. Una perspectiva comparada”, *Revista Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, Instituto Investigaciones Jurídicas, 1994.
- LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, 1993.
- PALACIO DÍAZ, Alejandro del, “Prólogo”, al libro de PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *Estudios jurídicos sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *Estudios jurídicos sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa, 2002.

- RODRÍGUEZ MORENO, Carlos, “Los nexos existentes entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos”, *Experiencias y perspectivas de los organismos estatales de derechos humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos y Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Campeche, 1993.
- ROVIRA VIÑAS, Antonio (dir.), *Comentarios a la Ley del Defensor del Pueblo*, Madrid, Aranzadi-Defensor del Pueblo, 2002.