

DERECHOS HUMANOS Y OMBUDSMAN EN MÉXICO

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

SUMARIO: I. *Los derechos humanos*; 1. *Cobertura*; 2. *Reconocimiento*; 3. *Vigencia efectiva*; 4. *Protección*; 5. *Violación*; 6. *Defensa*; II. *El ombudsman*; 1. *Génesis*; 2. *Universalización*; 3. *Características*; III. *El ombudsman en México*; 1. *El Ombudsman nacional*; 2. *El ombudsman local*; V. *Epifonema*.

I. LOS DERECHOS HUMANOS

Por el sólo hecho de serlo, el hombre tiene un cúmulo de derechos constitutivos de su ámbito mínimo de libertad. Se trata de los derechos subjetivos orientados a preservar y salvaguardar la dignidad humana, considerados derechos humanos, los cuales existen con, sin y aun contra la voluntad de los gobernantes, del Estado y del ser humano mismo, por ser de carácter inalienable, intransmisible e irrenunciable, porque los derechos humanos son consustanciales a la naturaleza misma del hombre.

1. *Cobertura de los derechos humanos*

Como es sabido, los derechos humanos tutelan al hombre en aspectos esenciales de su dignidad personal, por ejemplo su propia vida, su integridad física, su igualdad con sus semejantes y ante la ley, su libertad en sus múltiples modalidades, su propiedad y sus posesiones, así como su seguridad jurídica, entre otros.

A. *Derecho a la vida*

Desde luego, la causa de los derechos humanos no es una tarea sencilla y fácil, como lo acredita el hecho de que, no obstante las múltiples declaraciones y convenciones universales y regionales efectuadas en su favor, el derecho humano por antonomasia, o sea, el derecho a la vida, es negado en las constituciones y

ordenamientos políticos de diversos países que mantienen vigente la pena de muerte.

El cabal respeto a la dignidad humana exige la protección auténtica y efectiva del derecho humano por excelencia, que es el derecho a la vida, mediante la prohibición sin ambages de la pena de muerte, en los pactos y convenciones internacionales y regionales, así como en los textos constitucionales de todos los países del mundo.

B. Derecho a la integridad personal

Todo individuo tiene derecho a que se respete y asegure su integridad personal, tanto en lo físico como en lo síquico y en lo moral; en consecuencia, deben proibirse en los ordenamientos jurídicos de todo el mundo, los azotes, la marca, la infamia, el tormento, la tortura y toda clase de tratos o penas crueles, degradantes o trascendentes.

C. Derecho a la igualdad

Los derechos humanos tutelan la igualdad de los hombres ante la ley; en razón de esa isonomía le protegen contra todo tipo de discriminación, ya sea por razón de raza, credo religioso, lugar de origen, lengua, condición social o económica, nacionalidad y sexo, por ejemplo.

El aseguramiento de la igualdad humana entraña la prohibición de la esclavitud, de la servidumbre y de la trata de esclavos en todas sus modalidades.

D. Derecho a la libertad

Asimismo, los derechos humanos tutelan la libertad en sus diversas modalidades: libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; libertad de opinión y de expresión; libertad de reunión y de asociación; libertad de casarse, fundar una familia y planear la descendencia; libertad de trabajo; libertad de tránsito; y libertad de elegir el lugar de su residencia, entre otras.

E. Derecho a la propiedad

Se inscribe también en el ámbito de los derechos humanos el derecho a la propiedad individual, colectiva e intelectual, así como a la posesión, uso y goce de sus bienes y derechos, por cuya razón, con propósito de conferir seguridad jurídica, los textos constitucionales prohíben, o deben prohibir, privar a todo individuo de su propiedad o perturbarle en la posesión, uso y goce de sus bienes, sin juicio previo realizado con apego al debido proceso y de acuerdo a leyes expedidas con anterioridad al hecho.

F. Derecho a la seguridad jurídica

Igualmente, los derechos humanos resguardan la seguridad jurídica del ser humano, la cual no se reduce a la mencionada exigencia de juicio con las formalidades del proceso para privar a alguien de sus propiedades, posesiones, bienes o derechos; sino que incluye también el derecho de petición, la expedita y eficaz administración de justicia, la irretroactividad de la ley penal, así como la prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo delito, la proscripción de la detención, de la prisión y del destierro arbitrarios, y de igual manera la prisión por deudas de carácter civil.

G. Otros derechos humanos

Del mismo modo, los derechos humanos tutelan al individuo en su intimidad, en su honra, en la inviolabilidad de su domicilio y de su correspondencia. De la misma forma, entrañan el derecho a tener una nacionalidad y a cambiarla, a obtener asilo en otro país en caso de injusta persecución, así como a oponer resistencia a la opresión.

Además, los derechos humanos comprenden el derecho a participar en el gobierno de su país y a acceder en él a las funciones públicas; el derecho al trabajo y al descanso, a un salario suficiente, a la sindicación, a la seguridad social, a la educación, a participar en la vida cultural y en el progreso científico.

2. Reconocimiento de los derechos humanos

La historia de la libertad reseña los episodios en los que los depositarios del poder público, en diferentes países, han hecho reconocimiento de derechos humanos mediante diversos documentos, entre los cuales destacan: en Inglaterra, la Carta Magna de 1215; en Norteamérica, la Declaración de Derechos de Virginia de 1776; en Francia, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; en México, la Constitución de 1917; y a nivel supranacional, en la Organización de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

3. Vigencia efectiva de los derechos humanos

Pese a la gran importancia que entrañan los reconocimientos constitucionales y supranacionales de los derechos humanos, éstos carecerían de sentido práctico si no se ampararan con mecanismos y dispositivos que posibiliten su vigencia real y efectiva, así como —hasta donde sea posible— la reinstalación en su goce, por parte de alguna autoridad, en casos de violación; porque como observa Daniel E. Herrendorf:

De otro modo cometeríamos el escarnio de prometer derechos de los que nadie goza, auspiciar beneficios lejanos de toda lejanía, preparar a los espíritus para un banquete de la vida al que no serían invitados jamás.

Estaríamos así ante lo más despreciado: los derechos imposibles. Derechos enunciados para su contemplación, para el regocijo de juristas y políticos, y para burla y ofensa de los violentados en su misma intimidad.¹

4. *La protección de los derechos humanos*

Hoy en día, en cada país, la división de funciones del poder público, y su atribución a órganos diferentes, así como su Constitución y el correspondiente orden jurídico, representan la base fundamental de su sistema de protección de los derechos humanos, cuya mayor o menor vigencia efectiva depende del grado de perfección y eficacia de su referido fundamento.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 49, establece la división de funciones del poder público y su atribución a órganos diferentes, con prohibición expresa de depositar en una sola persona o corporación, dos o más de tales órganos, y de encomendar el Legislativo a un solo individuo, salvo casos excepcionales expresamente señalados en los artículos 29 y 131 de la propia Ley Fundamental.

Asimismo, en el capítulo primero de su título primero, nuestra Constitución vigente reconoce implícitamente los derechos humanos, mismos que trata de preservar mediante el otorgamiento de un conjunto de garantías, las cuales, como lo dispone en su artículo 1º, “no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

En la protección de los derechos humanos en México, participa también la legislación penal, la administrativa, la civil, la procesal y, muy especialmente, la relativa al juicio de amparo, a los recursos administrativos, al contencioso-administrativo, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas, y a la prevención y sanción de la tortura.

Protegen, asimismo, los derechos humanos en nuestro país, los tratados, pactos o convenciones internacionales sobre esta materia, que México ha suscrito y ratificado —o se ha adherido a ellos—, los cuales, como lo dispone el artículo 133 constitucional, forman parte de nuestra Ley Suprema. Entre tales tratados internacionales destacan:

— El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

— El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

1 Herrendorf, Daniel E., *Teoría general y política de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p. 169.

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).
- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979).
- La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1985).
- La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1986).

5. *Violación de los derechos humanos*

En sentido amplio, los derechos humanos pueden ser vulnerados tanto por agentes particulares como por agentes públicos, es decir, por autoridades o agentes del poder público, principalmente de la administración pública. Por ejemplo, una persona puede ser ilegalmente privada de su libertad, lo mismo por un particular o por un agente del poder público; en uno y otro caso se vulnera uno de los más preciados derechos humanos, como es el de disfrutar de la libertad personal.

En cambio, en sentido estricto, la doctrina considera que la violación de derechos humanos sólo puede ser cometida por autoridades o servidores públicos, o por particulares con el apoyo o complicidad de servidores públicos, habida cuenta que las declaraciones de derechos humanos surgen en Norteamérica y en Francia como una respuesta al secular anhelo del hombre de que el poder detenga al poder.

Nuestro homenajeado, Jorge Carpizo, hace notar que a diferencia de los conflictos surgidos entre particulares por actos antijurídicos, las relaciones entre un servidor público y un particular no se dan en un plano de igualdad y la norma jurídica obliga al agente del poder público a sujetar su actuación al principio de legalidad a fin de preservar los derechos del particular, en especial los derechos inherentes a la naturaleza humana. "Luego, los derechos humanos se precisaron y se garantizaron frente a la autoridad. Por ello es que, para que exista violación a un derecho humano, es necesaria la intervención de un funcionario público."²

6. *Defensa de derechos humanos respecto de las autoridades*

En la defensa de los derechos humanos contra actos u omisiones de los servidores públicos se utilizan diversos mecanismos o dispositivos que, en muchos países del mundo, vienen a dar vigencia a los derechos humanos, mediante su protección contra actos de autoridades o de sus agentes, entre ellos figuran: los recursos administrativos, el proceso administrativo o contencioso-

² Carpizo, Jorge, *Algunas reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p. 26.

administrativo y, desde luego, las instituciones jurídicas del amparo, del *habeas corpus* y del *ombudsman*.

A. Causas de la pluralidad de mecanismos de defensa

La existencia en un país dado de varios de los mencionados —o de otros— mecanismos de protección de derechos humanos contra actos de autoridades o de sus agentes, se debe a diversas causas, entre las que descuellan:

a) La preocupación por reconocer y proteger los derechos humanos tan atroz y masivamente conculcados durante la Segunda Guerra Mundial.

b) La cada día más compleja y sofisticada administración pública, derivada del desarrollo tecnológico.

c) El hecho de que ninguno de los referidos mecanismos de defensa es capaz de asumir con efectividad, en todos los casos, la protección de los derechos humanos vulnerados o en peligro de violación, habida cuenta que todos tienen, aparte de sus bondades, desventajas.

B. Inconvenientes de los diversos mecanismos de defensa

a) El proceso judicial, como medio de defensa de los derechos humanos, por la vía de amparo o del *habeas corpus*, tiene como defecto su elevado costo, su prolongada duración, la rigidez de sus términos, y su excesivo formalismo, entre otros.

b) Al recurso administrativo se le censura su falta de imparcialidad, habida cuenta que quien lo resuelve es el propio órgano, y con frecuencia el mismo funcionario, cuyos actos se tildan de violatorios de los derechos del recurrente. A este respecto, afirma Héctor Mairal:

en realidad, el sistema de recursos administrativos tal como funciona en la práctica obliga a descartar todo justificativo basado en una nueva revisión imparcial o especializada, dada la inexistencia de funcionarios que gocen de relativa independencia de la administración activa con competencia para resolver los recursos.³

c) El proceso administrativo o contencioso-administrativo se basa en la tesis de que *juzgar a la administración es administrar* y, por tanto, compete hacerlo a tribunales administrativos imparciales e independientes. No obstante su efectividad, el contencioso-administrativo también adolece de defectos. A este respecto Jesús González Pérez, señala:

3 Mairal, Héctor, *Control judicial de la administración pública*, Buenos Aires, 1984, vol. I, p. 319.

Aun cuando en las leyes, incluso en las constitucionales, se llegue al reconocimiento a los tribunales de la potestad de hacer ejecutar lo juzgado frente a la administración, los privilegios exorbitantes de los entes públicos constituyen barreras poco menos que infranqueables a la plena efectividad de los fallos. Por lo que los procesos administrativos de ejecución, en los ordenamientos en los que pueden encontrarse regulados, suelen ser caricaturas de un verdadero proceso.⁴

Desde luego, no en todos los países existen los recursos y los tribunales administrativos, tampoco en todos está instituido el juicio de amparo, en otros no se tiene el *habeas corpus* y, en muchos más no se ha establecido la figura jurídica del *ombudsman*, única que nos proponemos analizar en este artículo.

II. EL OMBUDSMAN

Probablemente, el mecanismo de protección de los derechos humanos que más se ha propagado en las tres últimas décadas del presente siglo, sea el del *ombudsman*, como lo demuestra el hecho de que hace treinta años apenas existía en media docena de países, y hoy por hoy está actuante en más de cincuenta.

1. Génesis del *ombudsman*

La institución del *ombudsman* es una importantísima contribución de Suecia a la defensa universal de los derechos humanos. Sus orígenes se remontan al siglo XVI, en cuyas postrimerías apareció el *Konungens Högste Ombudsmännen* (Procurador Supremo de la Corona) encargado de supervisar la legalidad de los actos de los funcionarios públicos.⁵

En 1713 se crea el cargo de *Högste Ombudsmännen* (Procurador Supremo), con carácter de representante del rey, cuya función consistía en “ejercer una vigilancia general para asegurar el cumplimiento de las leyes y normas estructurales.”⁶

En 1719, sin variar sus funciones, el *Högste Ombudsmännen* cambió su denominación por la de *Justitiekansler* (Canciller de Justicia), mismo que de 1766 a 1772, dejó de ser representante del rey para serlo de la asamblea estamental, cuerpo que tuvo a su cargo su nombramiento.⁷

En ese breve lapso de 1766 a 1772, en que el *Justitiekansler* dejó de ser representante del rey, para serlo de la asamblea estamental —la cual tomó a su

4 González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1988, p. 29.

5 Cfr., Fairén Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo; ombudsman*, Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1982, p. 35.

6 *Ibidem*.

7 Cfr., Rudholm, Sten, “El canciller de justicia”, *El ombudsman*, prefacio e introducción de Donald C. Rowat, trad. Eduardo L. Suárez, México, FCE, 1973, p. 49.

cargo la designación de su titular—, es cuando, en opinión de diversos autores, aparece, aun cuando sin su nombre, la figura autónoma e independiente del *ombudsman*, que va a supervisar a la administración pública y a los tribunales.

En 1776 el *Justitiekansler* vuelve a ser un representante del rey, y a principios del siglo XIX se convierte en un funcionario similar a un ministro de justicia.

Por fin, el *ombudsman* aparece con nitidez y con el nombre específico de *Justitieombudsman*, en la Constitución de Suecia de 1809, porque, como hace notar Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, las funciones que le asignó en su artículo 96, consistían en:

controlar la observancia de las leyes por los tribunales y los funcionarios, y demandar ante los tribunales competentes, de acuerdo con las leyes, a aquellos que en el ejercicio de su función hubieran, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, cometido ilegalidades o descuidado el correcto desempeño de los deberes propios de su cargo.⁸

El documento constitucional de Suecia de 1974, cuya vigencia se inicia en 1975, refrenda en lo fundamental la figura del *ombudsman* delineada en su Constitución de 1809, al establecer en su capítulo 12:

Artículo 6º. El Parlamento elegirá uno o varios *ombudsman* para que, con arreglo a las instrucciones que el propio Parlamento acuerde, ejerzan supervisión sobre la aplicación en la administración pública de las leyes y demás disposiciones. El *ombudsman* podrá entablar acción judicial en los supuestos que las instrucciones especifiquen.⁹

2. Universalización del *ombudsman*

El primer país, fuera de Suecia, en adoptar el *ombudsman* fue Finlandia, en la segunda década del presente siglo. La adopción de esta institución jurídica resultó sencilla para el nuevo Estado escandinavo porque, como parte integrante que fue de Suecia, en el periodo de gestación del *ombudsman*, lo conoció en su inicio y en su evolución y, por tanto, usó y probó en la práctica sus bondades y aquilató sus posibilidades.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Noruega y Dinamarca adoptaron el *Ombudsman*; el creado en Noruega para las fuerzas armadas surgió en 1952, y el *Ombudsman* danés fue electo por primera ocasión en 1955, lo que a los ojos de los demás países de la comunidad internacional dio a dicha institución un carácter escandinavo que más tarde se convirtió en universal, cuando Nueva

⁸ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *Control parlamentario de la administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 33.

⁹ Tomado de: Daranas Peláez, Mariano, *Las constituciones europeas* (compilación), Madrid, Editora Nacional, 1979, t. 2, p. 1778.

Zelanda, Israel, Portugal, España, México y un gran número de países incorporaron a sus ordenamientos jurídicos dicha institución.

Conviene observar cómo coincide la *ombudsmanía* o proliferación del *ombudsman* en todo el mundo, con un nuevo auge de la tendencia al reconocimiento de los derechos humanos, registrado después de concluir la devastadora Segunda Guerra Mundial, cuyas atrocidades conmovieron a la opinión pública internacional y generaron un sentimiento universal en favor del reconocimiento y protección de los derechos humanos, a nivel nacional y supranacional, sentimiento que en buena medida influye en la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En cada país en que se establece el *ombudsman* adquiere modalidades y características especiales, lo cual no es obstáculo para conservar muchos de los rasgos típicos de esta institución, implantada ya sea a nivel general, provincial o municipal en muchos países; se pueden mencionar, entre otros, a Alemania, Australia, Austria, Canadá, Chipre, Dinamarca, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Holanda, Hong Kong, Inglaterra, India, Irlanda, Islandia, Israel, Jamaica, Martinica, México, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Polonia, Portugal, Senegal, Sudán, Suecia, Suiza, Tanzania y Zambia.

3. Características del *ombudsman*

En su proceso de universalización, el *ombudsman* registra diversas adecuaciones a los requerimientos y tradiciones de cada país en que se establece, pese a ello, algunos caracteres comunes, precisamente los esenciales, se pueden detectar en todos aquellos que, en estricto sentido, pueden considerarse *ombudsman*, en tanto que otros rasgos, sin aparecer en todos los *ombudsman*, figuran en muchos de ellos.

A. Caracteres esenciales

Algunos rasgos se consideran esenciales en el *ombudsman*, pues sin ellos esta institución no se constituye como tal o se confunde con otra; esos caracteres esenciales son los siguientes:

a) *Receptor de quejas populares contra el poder público.* Se trata de un órgano de detección de la inconformidad de los gobernados contra la indebida actuación de actuación de los servidores públicos, que permita corregir la negligencia o el desvío de poder cuando el caso lo amerite.

b) *Mecanismo de defensa de los derechos humanos.* Creemos que todo *ombudsman* debe representar un mecanismo de defensa de los derechos humanos contra posibles actos violatorios realizados por servidores públicos, sin que ello le impida conocer también de la realización anormal de una actividad adminis-

trativa de un servidor público, no violatoria de los derechos humanos; porque como hace notar Osvaldo Alfredo Gozaini: “Concretamente, el ‘*ombudsman*’ cumple una doble finalidad: la de supervisar el funcionamiento de la administración y la de defender los derechos públicos subjetivos y legítimos intereses públicos de los ciudadanos frente a aquélla”.¹⁰

La creencia anterior se basa no sólo en los antecedentes históricos del *ombudsman*, sino también en el derecho comparado que lo erige en una magistratura competente, entre otros aspectos, para conocer de quejas contra actos de autoridad, presuntamente violatorios de derechos humanos reconocidos en la legislación vigente.

c) *Órgano autónomo de vigilancia del poder público*. En algunos casos el titular del *ombudsman* es nombrado por el órgano legislativo —parlamento, dieta o congreso—; en otros, por el titular del órgano ejecutivo; en algunos más, mancomunadamente por ambos órganos. Empero, lo más importante no es quién lo nombra, sino tener el carácter autónomo que le permita emitir resoluciones sin instrucción ni consigna para cada caso específico, o sean, resoluciones autónomas.

Se robustece la autonomía del *ombudsman* cuando se le confiere inviolabilidad e inamovilidad a su titular. La inviolabilidad consiste en la irresponsabilidad por todo lo que el funcionario hace o dice en el desempeño de su cargo; la inamovilidad, por su parte, impide la remoción del funcionario durante el periodo para el que se le designó, salvo el caso de incurrir en delitos o faltas graves, como se previene para los magistrados de la corte suprema de cada país.

Se respalda también su autonomía cuando se establece la incompatibilidad del *ombudsman* para ocupar otros cargos públicos o en partidos políticos, organizaciones sindicales o privadas, excepto los cargos relativos a la impartición de cátedra o a la investigación académica.

d) *Órgano apolítico*. Por la imparcialidad que exige el desempeño de su función, el *ombudsman* no debe comprometerse en política, por cuya razón, por lo general, no tiene competencia para conocer de conflictos electorales, habida cuenta que, como observa Jorge Carpizo: “Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al *ombudsman* que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica.”¹¹

e) *Sus resoluciones no son vinculatorias*. Por no ser una magistratura jurisdiccional cuyas resoluciones coercitivamente impongan obligaciones a quienes participan en el proceso, el *ombudsman* no emite resoluciones vinculatorias que obliguen a las partes, sino recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables de los actos u omisiones que lesionan los derechos de una persona o de varias

¹⁰ Gozaini, Osvaldo Alfredo, *El defensor del pueblo (ombudsman)*, Buenos Aires, EDIAR, 1989, p. 29.

¹¹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p. 24.

o de una colectividad, toda vez que su fuerza no es coactiva sino moral, pues se trata de una magistratura de disuasión.

g) *Tiene acceso a toda documentación e información oficial.* No obstante lo anterior, el *ombudsman* tiene acceso a los archivos y documentos de toda autoridad, quien tiene a su vez obligación de proporcionarle la información que le solicite y obre en su poder.

h) *Sus requisitos procesales son mínimos.* Otro rasgo esencial del *ombudsman* es su escasa formalidad exigida tanto para la presentación de la queja como para el trámite de la misma; por tratarse de un mecanismo de defensa que no requiere, por parte de quien lo aprovecha, del patrocinio de un profesional del derecho, porque se pretende ponerlo al alcance de toda persona, así sea la más indigente.

B. Rasgos frecuentes en los *ombudsman*

a) *Un gran prestigio moral.* Por lo general, para ser titular del *ombudsman* se exige gozar de un gran prestigio en la sociedad, derivado de una reconocida probidad y de una trayectoria pública impoluta.

b) *Jurista destacado.* Es frecuente el requisito de que sea experto en derecho, aun cuando en diversas legislaciones no se exija tal situación.

c) *Trámite gratuito.* Salvo rara excepción, el trámite ante el *ombudsman* es gratuito, no permite el pago de costas.

d) *No es competente para asuntos laborales.* Por lo común, el *ombudsman* no puede intervenir en cuestiones laborales porque los conflictos de esa índole se dan entre trabajador y patrón o entre sindicato y patrón, o bien son intergremiales, por lo que en estricto sentido no se puede hablar de violación de derechos humanos.

Cuando los conflictos laborales se dirimen en los tribunales de trabajo, al trascender el ámbito de su origen, el *ombudsman*, por lo general, tampoco tiene competencia para conocer de dichos conflictos, por no admitirse —en la mayoría de las legislaciones— que sustituya en sus actividades jurisdiccionales a los tribunales laborales, ni a los que revisan las resoluciones de éstos en una tarea de casación.

Lo anterior no entraña, cuando menos en teoría, la incompetencia del *ombudsman* cuando en un conflicto laboral interviene una autoridad administrativa en su carácter de tal, mediante actos presuntamente violatorios de derechos humanos.

C. Aspectos variables en el *ombudsman*

a) Es un órgano que puede crearse por mandato constitucional, por disposición legal o por determinación administrativa. Obviamente la institución adquiere

mayor solidez y relevancia cuando su creación y funcionamiento derivan de una disposición constitucional, como ocurre en los países escandinavos.

b) El *ombudsman*, por lo general, es unipersonal, es decir su titularidad se deposita en una sola persona, aun cuando en algunos casos sea pluripersonal o colegiado. Pluripersonal cuando queda la titularidad a cargo de varias personas que actúan por separado con el mismo rango (no es el caso de cuando es auxiliado por uno o varios *ombudsman* auxiliares). Es colegiado cuando la titularidad corresponde a un consejo cuyas decisiones se adoptan por mayoría de votos.

En Finlandia, la titularidad del *ombudsman*, allí oficialmente denominado *Eduskunnan Oikukasiamies*, corresponde a una sola persona, quien es auxiliada por un *ombudsman* asistente.¹²

En Suecia el *ombudsman* fue unipersonal inicialmente, después se hizo pluripersonal; en 1968 se determinó aumentar a tres el número de *ombudsman*, cada uno de los cuales tuvo una competencia específica. En la actualidad, a partir del año de 1975, conforme a lo establecido en su documento constitucional, existen en Suecia cuatro *ombudsman*, uno de los cuales es el jefe administrativo.

Cada *ombudsman* tiene en Suecia un campo de supervisión, en tanto que, el designado jefe administrativo, además de atender las quejas de su campo de supervisión, resuelve sobre la orientación general de las actividades, pero no puede formular, ni autorizar a otros funcionarios de la oficina a formular admonición o recomendación en nombre de ninguno de los otros *ombudsman*. Por lo cual podríamos considerarlo como un ejemplo de *ombudsman* pluripersonal.

D. *El ombudsman judicial*

La situación del *ombudsman* frente al Poder Judicial y a la actividad jurisdiccional, es otro de los aspectos acerca de los cuales no hay pleno consenso ni en la doctrina ni en el derecho positivo, ya que se registran tres corrientes sobre el particular. Una de ellas niega al *ombudsman* toda competencia en el ámbito judicial; así ocurre en la normativa de Dinamarca, de Noruega y de Nueva Zelanda, por ejemplo.

Una segunda corriente confiere al *ombudsman* la posibilidad de conocer de asuntos jurisdiccionales y hacer recomendaciones a los jueces en determinados casos; en tal tesitura se encuentran las legislaciones de España, de Finlandia y de Suecia. En Finlandia, por ejemplo, como explica Jacob Söderman: "Si se concluyera que un cierto fallo de los tribunales es claramente contrario a la ley, el *ombudsman* puede recurrir a la Corte Suprema o a la Corte Suprema Administrativa para que se anule o corrija la decisión."¹³

¹² Cfr., Daranas Peláez, Mariano, *op cit.*, t. 1, p. 826.

¹³ Söderman, Jacob, "El *ombudsman* y el Poder Judicial", *El ombudsman judicial. Perspectivas internacionales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p. 160.

Una tercera corriente, en una posición ecléctica, considera que el *ombudsman* no debe intervenir en cuestiones jurisdiccionales, pero sí conocer de los actos u omisiones de naturaleza administrativa, realizados por los funcionarios o servidores públicos de los tribunales, que violen los derechos subjetivos de los particulares.

III. EL OMBUDSMAN EN MÉXICO

El primer antecedente del *ombudsman* en México se puede localizar en la “Procuraduría de Pobres”, creada en San Luis Potosí, por Decreto número 18 del congreso local, a la sazón presidido por el diputado Antonio Ladrón de Guevara, el 5 de marzo de 1847, en cuyo cumplimiento —cinco días más tarde— el gobernador Ramón Adame ordenó su publicación y cumplimiento, a cuyo efecto se publicó en el número 74 del periódico potosino *La Época*, del 11 de marzo de 1847, en plena guerra con los Estados Unidos.

Actualmente, en México la institución del *ombudsman* se ha estructurado, de acuerdo a un esquema federal, en dos ámbitos: el de las entidades federativas, y el ámbito nacional; juntos integran el sistema nacional de *ombudsman* para protección de los derechos humanos.

En el referido sistema encontramos dos instancias: la primera a cargo de los organismos públicos creados por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en cada una de las entidades federativas, para la protección de los derechos humanos. Tales organismos locales conocen de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por cualquier autoridad o servidor público local, salvo que se trate de asuntos electorales, laborales, y jurisdiccionales.

La segunda instancia está a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual conoce de inconformidades que se presentan respecto de las recomendaciones, de los acuerdos y de las omisiones de los organismos que tienen a su cargo la primera instancia, por medio de dos recursos distintos: el recurso de queja y el de impugnación.

Tratándose de quejas presentadas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por autoridad o servidor público federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, existe una única instancia, la cual está a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Las quejas presentadas al *ombudsman* nacional o local no afectan el ejercicio de otros medios de defensa que pueda tener el interesado, ni interrumpen o suspenden los plazos preclusivos.

Tanto los organismos públicos locales de protección de derechos humanos, como la Comisión Nacional mencionada, emiten recomendaciones públicas

autónomas *no vinculatorias*, que obtienen divulgación en los medios masivos de comunicación, se dictan por los titulares de cada comisión u organismo equivalente, sin recibir instrucciones ni consignas de nadie; y no tienen carácter obligatorio, o sea, las autoridades o servidores públicos a quienes se dirigen, no tienen la obligación legal de cumplirlas.

1. *El ombudsman nacional*

El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos viene a ser el *ombudsman* nacional, por tener —como ya se dijo— competencia en todo el territorio del país, para conocer de presuntas violaciones de derechos humanos imputadas a los servidores públicos federales, con excepción de los del Poder Judicial Federal.

A. *Evolución*

a) Un órgano de la administración pública centralizada

La institución del *ombudsman* comienza a configurarse en México, a nivel nacional, mediante una dependencia de la administración pública centralizada, como fue la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, cuya creación —contenida en el artículo 15 del Reglamento Interior de dicha secretaría— se dio a conocer en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de febrero de 1989.

Dicha dependencia distaba mucho de ser identificada como un auténtico *ombudsman*; entre sus modestas facultades destacaban las de: “Recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación de los derechos humanos presenten los particulares o las instituciones públicas o privadas, y proponer al Titular del Ramo las acciones necesarias para su inmediata resolución”.

b) Un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación

Posteriormente, en sustitución de la mencionada dirección general, mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio de 1990, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. El titular de dicha Comisión Nacional tenía, entre otras, la facultad de “Hacer las recomendaciones y en su caso observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos”.

Por su carácter de órgano, aun cuando desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no fue, en rigor, un auténtico *ombudsman*, pues le faltaba autonomía, habida cuenta la

relación de jerarquía existente entre el secretario de Gobernación y el presidente de dicha comisión nacional.

c) Un organismo público descentralizado

Más tarde, en cumplimiento de la reforma que adicionó el apartado "B" al artículo 102 constitucional, mediante ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de junio de 1992, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se convirtió en lo que es actualmente: un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de una gran autonomía, al grado que conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del reformado artículo 3º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ésta no le es aplicable.

B. *Situación actual*

Ya como organismo público descentralizado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene por objeto esencial la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano, según lo señala la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de junio de 1992.

Dada su naturaleza de organismo receptor de quejas en contra de los servidores públicos y defensor de los derechos humanos; en razón igualmente de su autonomía, fortalecida con la inviolabilidad e inamovilidad de su titular durante el periodo para el que se le designa; así como por la sencillez de su procedimiento, por su facultad de emitir recomendaciones autónomas no vinculatorias, y por su carácter apolítico, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se identifica como un *ombudsman* típico.

a) Competencia

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene competencia en todo el país, para conocer respecto de quejas relativas a presuntas violaciones a derechos humanos, cuando fueren imputables a autoridades o servidores públicos federales, salvo los del Poder Judicial Federal. Siempre que en un mismo hecho se involucren servidores públicos federales y estatales o municipales, la competencia será de dicha comisión.

b) Integración

La comisión nacional se integra con un presidente, un secretario ejecutivo, hasta 5 visitadores generales, más los visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Además

cuenta con un consejo compuesto por diez miembros, apoyado por un secretario técnico y presidido por el presidente de la comisión.

c) Atribuciones principales

— Recibir quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, sin que las mismas afecten el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que puedan corresponder a los afectados, ni suspender o interrumpir plazos preclusivos.

— Conocer e investigar presuntas violaciones de derechos humanos por: i) actos u omisiones administrativas de carácter federal; ii) ilícitos cometidos por particulares con la anuencia o tolerancia de algún servidor público o autoridad, o cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las funciones que legalmente les correspondan en relación con tales ilícitos.

— Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias.

— Conocer y decidir sobre los recursos interpuestos contra las recomendaciones y acuerdos emitidos por los organismos públicos de protección de derechos humanos de las diversas entidades federativas, o contra las omisiones o la inactividad de dichos organismos, o por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de los mismos.

— Cuando no se trate de quejas referidas a violaciones graves, bien por versar sobre derechos a la vida o a la integridad física o síquica de las personas, ya por el número de afectados o sus posibles consecuencias, procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, en afán de lograr la inmediata solución del conflicto planteado.

— Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.

— Proponer los cambios y modificaciones de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, para una mejor protección de los derechos humanos.

— Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos.

— Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

— Expedir su reglamento interno.

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

— Formular programas que impulsen el cumplimiento de los tratados sobre derechos humanos.

— Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios sobre derechos humanos.

d) Procedimiento

Ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el procedimiento será sencillo y breve, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez.

2. *El ombudsman en las entidades federativas*

En cumplimiento de lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 102 constitucional, operan ya en todas las entidades de la República sendos organismos públicos de protección de los derechos humanos, receptores de quejas de particulares en contra de autoridades y servidores públicos locales, por presuntas violaciones de derechos humanos.

A. *Denominación*

En veintiocho de los estados de la República y en el Distrito Federal, los respectivos organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos se denominan *comisiones*; en tanto que en Aguascalientes, Baja California y Guanajuato, se llaman *procuradurías*.

B. *Forma de gestión*

De los 32 organismos públicos locales de protección de derechos humanos, 19 están constituidos como organismos descentralizados, 11 como organismos autónomos, el de Nayarit como órgano desconcentrado del gobierno del estado, y el de Aguascalientes como una dependencia de la secretaría general de gobierno.

En los dos estados mencionados en último término, están en proceso las adecuaciones legislativas que confieran a sus respectivos organismos de protección de derechos humanos la autonomía indispensable para poder emitir recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, en consonancia con lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 102 constitucional.

C. *Titularidad del ombudsman*

En nuestras entidades federativas, el *ombudsman* local es unipersonal, lo cual significa que el presidente de la comisión local o procurador, tiene atribuida la facultad de emitir las recomendaciones públicas autónomas, respectivas. Caso de excepción era la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, la cual tuvo el carácter de *ombudsman* colegiado hasta el día 26 de febrero de 1994, fecha en que entró en vigor la reforma legal que le convirtió en *ombudsman* unipersonal, al transferir del consejo al presidente de la comisión la facultad de emitir las recomendaciones.

D. *Autonomía*

Con las excepciones ya señaladas, los organismos públicos de protección de los derechos humanos de las demás entidades federativas del país cuentan

formalmente con la autonomía indispensable para ser considerados auténticos *ombudsman*, por tratarse de organismos públicos autónomos o de organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyos titulares, en ambos casos, no guardan relación de jerarquía con el Poder Ejecutivo, ni con el Legislativo ni el Judicial.

En términos generales, la autonomía de los referidos *ombudsman* locales se ve reforzada por su incompatibilidad para ocupar otro cargo público o privado, por su inamovilidad durante el periodo para el que se les designa, y por su inviolabilidad por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos realizados en el desempeño de sus cargos.

E. Competencia

Como lo ordena el apartado "B" del artículo 102 de la Constitución General de la República, los *ombudsman* locales son competentes para conocer de las presuntas violaciones a los derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad estatal o municipal, salvo que se trate de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Erróneamente, en algunos casos, la Constitución o la legislación locales, en contradicción a lo ordenado por la Constitución Federal, niegan competencia al *ombudsman* local para conocer de presuntas violaciones a los derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de funcionarios del Poder Judicial local.

F. Estructura

Las procuradurías o comisiones estatales de derechos humanos se integran con el presidente de la comisión o procurador, quienes vienen a ser el *ombudsman* local y duran en su cargo de tres a cuatro años, en ambos casos prorrogables para otro periodo igual.

Integran también a los *ombudsman* locales, uno —como en los casos de los estados de Guerrero y de Quintana Roo— o varios visitadores generales, en algunos casos llamados subprocuradores o, como en Jalisco, comisionados generales.

Los *ombudsman* locales cuentan también con un cuerpo colegiado que en Tamaulipas se llama junta directiva y en las demás entidades federativas se denomina consejo, integrado por varios —2 a 10— miembros, los cuales por lo general son nombrados mancomunadamente por los poderes Ejecutivo y Legislativo. Como excepción podemos citar, por ejemplo, el caso de Baja California, donde el procurador de los Derechos Humanos nombra a los integrantes del consejo, con la aprobación del Poder Legislativo local. El presidente de la

comisión, o en su caso el procurador de Derechos Humanos, presiden estos consejos.

Suele haber en casi todos los *ombudsman* locales, un Secretario, que por lo general funge también como secretario del consejo. En Baja California, por ejemplo, la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana carece de este cargo.

Los referidos cuerpos colegiados se reúnen ordinariamente cada mes, el cargo de sus miembros es honorario y, por tanto, no remunerado. Caso excepcional es el consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, cuyos integrantes son remunerados por cada asistencia a sus reuniones, con la dieta que fija el presupuesto de la propia comisión.

G. Atribuciones

A semejanza de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los *ombudsman* locales están facultados para conocer, de oficio o mediante queja, de actos u omisiones presuntamente violatorios de derechos humanos, cometidos por servidores públicos estatales o municipales, así como realizar las investigaciones correspondientes y darles trámite conforme al procedimiento legal.

También están facultados para formular recomendaciones públicas no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, en asuntos que no sean de suma gravedad; difundir los derechos humanos, promover su estudio y enseñanza y prevenir su violación; supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema local penitenciario y de readaptación social; promover las adecuaciones necesarias al ordenamiento jurídico local, indispensables para la mejor protección y defensa de los derechos humanos.; y expedir su reglamento interno.

H. Procedimiento

Acorde con la característica de informalidad del *ombudsman*, los procedimientos seguidos ante los organismos públicos locales de protección de los derechos humanos, nada más se sujetan a las formalidades esenciales que necesita la documentación de los respectivos expedientes, sin que se cobre por su trámite, en el cual el quejoso no requiere de los servicios de un abogado.

IV. EPIFONEMA

Hemos tratado de presentar en estas páginas un resumen de los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano, así como de su protección

y defensa a través de nuestro sistema nacional de *ombudsman*, mismo que, obviamente, requiere de ajustes y reformas para su perfeccionamiento, no obstante lo cual, significa una contribución muy importante para la defensa de los derechos humanos, sin que con ello queramos decir que el *ombudsman* sea la solución a todos los problemas que su defensa y protección entrañan, porque, como apunta Jorge Luis Maiorano:

no constituye un remedio mágico, panacea o sanalotodo que pondrá rápido fin al sentimiento de insatisfacción que pesa sobre la comunidad frente a los excesos y abusos que, a diario comete la administración pública; sí, en cambio, será un eficaz colaborador de ésta y de los administrados.¹⁴

Sin duda alguna, la incorporación de la ya universal institución jurídica del *ombudsman* a nuestro derecho positivo, enriquece los medios de defensa de los mexicanos frente al poder público, pues viene a complementar —de ninguna manera a sustituir— a herramientas tan valiosas para la protección de los derechos humanos, como el juicio de amparo, los recursos administrativos y el contencioso administrativo.

¹⁴ Maiorano, Jorge Luis, *El ombudsman, defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1987, p. 4.