

## HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

Licenciado y doctor en derecho por la UNAM. Actualmente es investigador emérito de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la propia UNAM. Doctor Honoris Causa de las Universidades de Sevilla, España y de Colima, México. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con residencia en la ciudad de San José, Costa Rica. Miembro de El Colegio Nacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Autor de varios libros y de numerosos artículos sobre derecho procesal, constitucional y comparado publicados en revistas especializadas de México y del extranjero.

## ARTÍCULO 102, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA

### CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL OMBUDSMAN EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Concepto genérico del Ombudsman*. III. *Desarrollo del Ombudsman en España y Portugal*. IV. *Introducción del Ombudsman en los ordenamientos latinoamericanos*. V. *Primeros ensayos en la doctrina y en la legislación mexicanas*. V. *Su implantación en la UNAM, en varias etidades federativas y en el Distrito Federal*. VI. *La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990 y el nacimiento de comisiones locales*. VIII. *La reforma constitucional de enero de 1992*. IX. *La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. X. *Conclusiones*. XI. *Bibliografía básica*.

#### I. INTRODUCCIÓN

1. El *Ombudsman* es una institución de origen escandinavo que está dirigida esencialmente hacia la protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados frente a actos y resoluciones administrativos de cualquier autoridad, que se ha extendido de manera vertiginosa a numerosos ordenamientos contemporáneos, que cada vez son más, si se toma en cuenta que recientemente también se han introducido en países de Europa oriental que pertenecían a la órbita del derecho socialista, especialmente Polonia, Hungría y Checoslovaquia, y que entre 1985 y 1991, en sus nuevas o renovadas Constituciones han establecido organismos similares, de acuerdo con el modelo occidental.

2. La circunstancia de que este organismo protector se hubiese establecido en ordenamientos no sólo de diversas familias o tradiciones jurídicas, sino también de muy diverso desarrollo político, social, económico y cultural, ha llevado al convencimiento de que puede cali-

i

carse, sin exageración, como una institución prácticamente universal (Legrand, 1973, pp. 851-856).

3. Sin embargo, no obstante el ejemplo más próximo del Promotor de Justicia en Portugal (1975) y el Defensor del Pueblo en España (1978), el *Ombudsman* ha penetrado muy lentamente en los ordenamientos latinoamericanos, debido a que en un principio se desconocía su estructura y funcionamiento, y además su denominación original se consideraba extraña a la tradición jurídica de nuestra región.

4. No obstante lo anterior, los juristas de Latinoamérica empezaron a interesarse por la institución en años recientes en virtud del ejemplo de los organismos de Portugal y de España antes mencionados, por lo que se iniciaron ensayos legislativos, al principio muy tímidos, pero que fortalecieron de manera paulatina, primero en ordenamientos ordinarios, para culminar en su consagración en varias Constituciones recientes, como las de Guatemala (1985); algunas Constituciones provinciales argentinas promulgadas entre 1986 y 1990; Colombia (1991) y Paraguay (1992). También en México, en virtud de la reforma a la carta federal promulgada en enero de 1992, por lo cual nos encontramos en una etapa que puede calificarse de *constitucionalización del Ombudsman latinoamericano*.

5. Este breve ensayo tiene como objeto analizar el alcance y proyección de la citada reforma constitucional mexicana de enero de 1992, para lo cual se toma como punto de partida un concepto preliminar y genérico del *Ombudsman*, para después examinar brevemente su desarrollo en los ordenamientos latinoamericanos, en la legislación mexicana anterior a la citada reforma constitucional, y finalmente una ojeada superficial a la Ley Federal que regula la comisión Nacional de Derechos Humanos promulgada en junio de 1992. Todo ello para tener una idea aproximada de la institución mexicana.

## II. CONCEPTO GENÉRICO DEL OMBUDSMAN

6. En primer término, podemos afirmar que la institución y el vocablo *Ombudsman* surgieron en la legislación sueca del siglo anterior (Leyes constitucionales de 1809, sustituidas por las actuales de 1974), y tiene una significación poco precisa, ya que puede traducirse como representante o comisionado. En realidad, de acuerdo con sus orígenes, se le consideraba y aún se considera como un comisionado parlamentario. Esta denominación original se trasladó a los restantes países escandinavos: Finlandia (1919); Noruega (1952) y Dinamarca (1953).

7. En la segunda posguerra la institución se consagró en varios ordenamientos tanto de Europa continental como de los países de la

familia del *common law*, pero con diversos nombres, como los de *Parliamentary Commissioner for Administration*, *Difensore Civico*, *Médiateur*, *Volksanwaltschaft* (Abogacía Popular); Promotor de la Justicia; Defensor del Pueblo, etcétera, pero algunas legislaciones recientes de Nueva Zelanda (1976) y federal australiana (1976) han utilizado directamente el nombre original de *Ombudsman* (Fix-Zamudio, 1990, pp. 1-5).

8. En tal virtud, podemos afirmar que el vocablo *Ombudsman*, que es utilizado por la doctrina para referirse genéricamente a la institución promotora y también por algunas legislaciones, no obstante la variedad de denominaciones que se utilizan en otros ordenamientos, constituye una aportación escandinava al lenguaje jurídico universal, similar al de *habeas corpus* y la revisión judicial del derecho angloamericano, el contencioso administrativo francés, o el amparo mexicano.

9. A pesar de la diversidad de denominaciones y las distintas modalidades que se le han conferido en los numerosos ordenamientos nacionales que lo han consagrado, el *Ombudsman* posee elementos comunes, con los cuales intentaremos realizar una descripción, ya que no es una verdadera definición, de carácter preliminar, que nos pueda servir de base al breve estudio que intentamos realizar.

10. En este sentido, podemos afirmar que es el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, los cuales, con el auxilio de personal técnico, poseen la función de recibir e investigar (y en ocasiones iniciar de oficio), las reclamaciones de los particulares por la afectación de los derechos e intereses legítimos (incluyendo también los de carácter fundamental), de los gobernados, consignados en las disposiciones legislativas o en las de carácter constitucional, no sólo por infracciones de la legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la conducta de las autoridades administrativas.

11. En primer término, dicho organismo debe intentar un acuerdo entre las partes, y de no lograrlo de manera inmediata, está obligado a realizar una investigación para proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Estas recomendaciones se comunican de inmediato, o en todo caso en forma periódica, a los medios de comunicación y a los más altos órganos del gobierno y del parlamento, con la atribución adicional de proponer a estos últimos las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de los citados derechos e intereses. Por todas estas actividades se le ha calificado como “magistratura de opinión o de persuasión” (Fix-Zamudio, 1991, pp. 189-213).

12. Entre otras características podemos encontrar las siguientes: en cuanto a su *designación*, existen dos modalidades principales, la del “Comisionado Parlamentario”, nombrado por el órgano Legislativo, y el que se ha calificado como “*Ombudsman* ejecutivo”, que es designado por el gobierno, pero también podemos encontrar la combinación de ambos sistemas, con proposición del Ejecutivo y aprobación legislativa. En la mayoría de las legislaciones dicha designación se efectúa por un periodo de cuatro a seis años, con una sola reelección, con la excepción importante de la Gran Bretaña, en la que los funcionarios directivos son nombrados por tiempo indefinido hasta la edad de retiro, como ocurre con los miembros del Poder Judicial.

13. Una característica prácticamente generalizada es la de la *autonomía* de los titulares respecto del órgano que los designa, pues este último no les puede dar instrucciones concretas de carácter obligatorio para su actuación. Por otra parte, en la mayoría de los casos el *Ombudsman* posee inmunidad en cuanto a su actuación y opiniones, salvo motivos de responsabilidad oficial, y además puede designar libremente al personal auxiliar.

14. Por lo que respecta a su *competencia*, también, en la mayoría de los casos, tiene la facultad de conocer de los actos u omisiones de las autoridades administrativas, pero además se incluye la fiscalización de la conducta administrativa de otras autoridades, entre ellas las de carácter judicial. Por el contrario, queda excluida la actuación estrictamente política de las propias autoridades.

15. En la mayoría de las legislaciones el acceso a este organismo es directo por parte de los afectados, con la excepción de los ordenamientos británico y francés, en los cuales es preciso que los particulares acudan previamente a un miembro del Parlamento, para que éste trasmita la reclamación al *Ombudsman*. El procedimiento es breve, flexible y sólo con las formalidades indispensables. Para realizar la investigación dicho organismo posee facultades similares a las de los juzgadores para solicitar de las autoridades y a los particulares la información y los medios de convicción que considere necesarios, y posee también el libre acceso a todas las oficinas públicas. Las autoridades sólo pueden negar información por motivos de seguridad nacional o internacional.

16. En los últimos años, los organismos que se han creado de acuerdo con el modelo del *Ombudsman* escandinavo han aumentado sus atribuciones no sólo en cuanto a los derechos tutelados, para comprender también los de carácter constitucional, que es una de las características de las legislaciones iberoamericanas, como veremos más adelante (ver *infra* párrafos 59-75), sino también en cuanto a actividades adicio-

nales de promoción, estudio, capacitación y enseñanza de los propios derechos humanos.

17. La bibliografía comparativa sobre el *Ombudsman* es impresionante, al grado de que se ha hablado de “Ombudsmanía”, pero para quien pretenda poseer una visión de conjunto y relativamente actual de esta institución, que por otra parte crece de manera continua, podemos señalar los trabajos de los juristas españoles Álvaro Gil Robles y Gil Delgado (1981) (actualmente Defensor del Pueblo español), y Víctor Fairén Guillén (1986, 2 vols.), así como la extensa y exhaustiva obra colectiva editada por el profesor Gerald A. Caiden (1983, 2 vols.).

### III. DESARROLLO DEL OMBUDSMAN EN ESPAÑA Y PORTUGAL

18. Se puede dividir el examen de esta institución en dos sectores. El primero, relativo a los ordenamientos de España y Portugal, que han servido de modelo, particularmente el primero, en la introducción del *Ombudsman* en Latinoamérica, que es bastante reciente, y dedicaremos una segunda parte para el examen de las legislaciones de nuestra región que lo han consagrado.

19. A) Tanto el ordenamiento portugués como el español han tenido de común que la institución tutelar fue consagrada por los gobiernos democráticos que surgieron de prolongadas dictaduras autoritarias, como una reacción muy explicable contra la violación y desconocimiento de los derechos humanos por parte de dichos regímenes autoritarios, y por ello es que desde un principio dichos organismos extendieron su tutela no sólo a los derechos e intereses de los particulares consagrados en la legislación ordinaria, de acuerdo con el modelo escandinavo, sino también y de manera esencial respecto de la protección de los derechos fundamentales consagrados en sus respectivas Constituciones democráticas.

20. a) El primer *Ombudsman* ibérico en aparecer recibió el nombre de Promotor de la Justicia (*Provedor de Justicia*), en virtud del decreto-ley de 21 de abril de 1975, expedido por el gobierno provisional portugués surgido de la llamada “Revolución de los Claveles”, y cuyo artículo primero le otorgó la misión fundamental de “asegurar la justicia y legalidad de la administración pública a través de medios informales, investigando las quejas de los ciudadanos contra la administración y procurándoles soluciones adecuadas”.

21. Las facultades otorgadas a este organismo eran muy amplias en la citada ley de 1975, tanto por lo que se refiere a las autoridades fiscalizadas, que correspondían a todos los sectores de la actividad administrativa, incluyendo las entidades autónomas locales y todos los

servicios y empresas públicas, así como las personas colectivas de derecho público (artículo 5o., inciso I, de la ley), como por lo que respecta a las reclamaciones de los gobernados, que el citado Promotor podía recibir directamente sin sujetarse a plazos ni formalidades, pues se podían presentar oralmente y sin la exigencia del interés personal del reclamante (artículos 7o. y 8o.). Además dicho Promotor estaba facultado para actuar por cuenta propia (artículo 9o.).

22. De acuerdo con la ley mencionada de 1975, el Promotor de la Justicia era nombrado por el presidente de la República de una lista de tres nombres presentados conjuntamente por el primer ministro y el ministro de Justicia (artículo 2o.), por lo que funcionó como *Executive Ombudsman* hasta que se promulgó la Constitución de 1976, cuyo artículo 24 transformó la institución en un comisionado parlamentario, según el modelo clásico, ya que dicho precepto estableció que el titular debería ser designado por la Asamblea Nacional.

23. En los términos de dicho artículo 24 constitucional, situado en el título I, que consagra los principios generales de la parte I de la carta suprema sobre "Derechos y libertades fundamentales", los gobernados pueden presentar quejas por actos u omisiones de los poderes públicos al Promotor de la Justicia, el que las apreciará sin facultades decisorias, dirigiendo a los órganos competentes las recomendaciones necesarias para prevenir y reparar injusticias; pero las funciones del citado Promotor son independientes de los instrumentos de jurisdicción voluntaria o contenciosa previstos en la Constitución y en las leyes.

24. El anterior precepto constitucional fue reglamentado por las leyes número 81, de 22 de noviembre de 1977, que regula la estructura y funciones del citado organismo, y la número 10, de 2 de marzo de 1978, denominada Ley Orgánica de la oficina del mismo Promotor, y sobre el nombramiento y atribuciones de los colaboradores administrativos y técnicos del referido funcionario. De acuerdo con el primer ordenamiento, el Promotor es designado por la Asamblea de la República, y debe poseer los requisitos de elegibilidad de los miembros de la propia Asamblea, y además, gozar de comprobada reputación de integridad e independencia (artículo 4o. de la ley 81 de 1977); su designación es por un periodo de cuatro años con una sola reelección (artículo 5o.); es independiente e inamovible durante el ejercicio de su cargo (artículo 6o.), salvo los motivos señalados en el artículo 12, y su destitución sólo puede determinarla la Asamblea de la República; goza de inmunidad penal, salvo delito grave o *in fraganti* (puesto que sólo puede ser suspendido por la propia Asamblea (artículo 7o.); tiene la categoría y remuneración de un ministro de Estado (artículo 8o.) y está sujeto a las mismas incompatibilidades que los jueces en funciones (artículo 9o.), y

finalmente, por lo que se refiere a la parte orgánica del estatuto, el citado Promotor puede nombrar uno o dos adjuntos, que puede remover libremente (artículo 14).

25. En relación con las atribuciones propiamente dichas, además de las que se le habían conferido anteriormente sobre la investigación de las denuncias contra autoridades administrativas y la formulación de recomendaciones no obligatorias, la ley 81 de 1977 le confiere, entre otras, las de indicar las deficiencias de la legislación; promover la divulgación del contenido y de la significación de cada uno de los derechos y libertades fundamentales; solicitar del Tribunal Constitucional (establecido en las reformas constitucionales de 1982, ya que con anterioridad las funciones de control constitucional correspondían a un órgano militar intitulado Consejo de la Revolución, asesorado por una comisión constitucional) el estudio y declaración de inconstitucionalidad de cualquier disposición legislativa, facultad esta última que ha ejercitado en varias ocasiones y que lo aproxima en este aspecto al Defensor del Pueblo español (ver *infra* párrafo 34) (Fix-Zamudio, 1982, pp. 326-329). La Ley de 1977 fue sustituida recientemente por la 9/91, del 9 de abril de 1991, pero en esencia conserva los mismos lineamientos de la anterior (Lingnau da Silveira, 1992, pp. 81-89).

26. B) Aun cuando ya se había propuesto por la doctrina la posibilidad de establecer un *Ombudsman* en España (Gil Robles, 1979, 1981; Fairén Guillén, 1986), esta idea cristalizó en el artículo 54 de la Constitución de 29 de diciembre de 1978, situado en el capítulo cuarto del título primero de la referida carta fundamental, que regula las garantías de las libertades y derechos fundamentales.

27. El citado precepto constitucional es muy escueto, pero del mismo podemos inferir que el propósito del constituyente fue la creación de un *Ombudsman* en su sentido clásico, con el nombre peculiar de *Defensor del Pueblo* (denominación que ha tenido influencia en varios organismos latinoamericanos recientes), estimado como un “Comisionado de las Cortes Generales” designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el referido título primero “De los derechos y libertades fundamentales”, y sus atribuciones están dirigidas a supervisar la actividad de la administración, dando cuenta a las propias Cortes Generales sobre el ejercicio de sus funciones.

28. Este precepto fue regulado por la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, promulgada el 6 de abril y publicada el 7 de mayo de 1981. De acuerdo con este ordenamiento, el Defensor es designado por las Cortes Generales para un periodo de cinco años, de acuerdo con la proposición formulada conjuntamente a los plenos de las Cámaras por las dos comisiones designadas, respectivamente, por el Congreso de los Dipu-

tados y por el Senado, y cuya función permanente consiste en relacionarse con el Defensor del Pueblo e informar el pleno respectivo en cuantas ocasiones sea necesario sobre la actividad del propio Defensor (artículo 2o.).

29. Para garantizar la independencia del Defensor del Pueblo, el artículo 6o. de su Ley Orgánica establece que no estará sujeto a mandato imperativo alguno y no recibirá instrucciones de ninguna autoridad, por lo que desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio. Además, gozará de inviolabilidad, pues no podrá ser detenido, multado, perseguido o juzgado en razón a las opiniones que formule o los actos que realice en el desempeño de su cargo, y en los demás casos, mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones, no podrá ser detenido ni retenido, sino en el caso de flagrante delito, por lo que corresponde la decisión sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio, de manera exclusiva a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

30. Por otra parte y para auxiliar al citado Defensor del Pueblo, el artículo octavo de dicha Ley Orgánica dispone que podrá contar con un adjunto primero y un adjunto segundo, que puede nombrar y separar, previa conformidad de las Cámaras de las Cortes; y además, de acuerdo con el artículo 34, el referido Defensor podrá designar libremente a los asesores necesarios para el ejercicio de sus facultades, de acuerdo con el Reglamento y dentro de los límites presupuestales.

31. Como atribución esencial, se confiere al Defensor del Pueblo la de iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y las resoluciones de la administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103, inciso 1, de la Constitución, que regula los principios esenciales de la actividad administrativa, así como el respeto debido a los derechos proclamados en el título primero de la propia carta fundamental (artículo 9o.).

32. Están legitimados para dirigirse al Defensor del Pueblo, en escrito motivado, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo; los diputados y senadores, en forma individual; las comisiones legislativas de investigación o relacionadas con la defensa general o parcial de los derechos y libertades públicos y, en especial, las de relación con el propio Defensor, pero por el contrario no puede presentar queja ninguna autoridad administrativa en asuntos de su competencia (artículo 10o.).

33. Dos atribuciones que merecen destacarse y que han sido conferidas al Defensor del Pueblo en la citada Ley Orgánica, se refieren primeramente a la de votar por el respeto de los derechos constitucionales en el ámbito de la *administración militar*, sin que ello pueda entrañar

una interferencia en el mando de la defensa nacional, de manera similar a la competencia establecida respecto de algunos de los *Ombudsmen*, especialmente los escandinavos, o en otras legislaciones que han seguido su ejemplo (artículo 14).

34. La segunda facultad es peculiar de la institución española y de cierta manera también del Promotor de Justicia portugués (ver *supra* párrafo 25), y se refiere a la legitimación del mencionado defensor para interponer los *recursos de inconstitucionalidad y de amparo* ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 162, fracción I, incisos a) y b) de la Constitución, y 32, inciso b), y 46, inciso b) de la Ley Orgánica del propio Tribunal Constitucional.

35. Además de la información que el Defensor del Pueblo debe dar a los interesados sobre el resultado de sus investigaciones y gestiones sobre las quejas que presenten (artículo 31), dará cuenta anualmente a las Cortes de la actividad realizada por conducto de un informe que presentará a las mismas cuando se hallen reunidas, en periodo ordinario de sesiones, y además, cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen, podrá presentar informes extraordinarios que dirigirá a las diputaciones permanentes de las Cámaras; si éstas no se encontraren reunidas, tanto los informes anuales como los extraordinarios, en su caso, serán publicados en los medios de comunicación (artículo 31).

36. Desde el inicio de sus funciones en 1983 (ya que el primer Defensor del Pueblo, el notable jurista y filósofo Joaquín Ruiz Jiménez, fue designado hasta diciembre de 1982), el organismo que preside dicho Defensor ha realizado una actividad encomiable y ha tenido una gran aceptación en los medios políticos y sociales, lo que se demuestra, además, por el gran número de quejas que se han presentado anualmente, que ascienden a un promedio de veinte mil (Sainz Moreno, 1992, pp. 7-70).

37. El mismo Defensor del Pueblo ha ejercitado en varias ocasiones su facultad de interponer el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, pero de manera muy esporádica ha promovido el recurso de amparo, como se desprende del libro editado por el mismo organismo, intitulado *Recursos ante el Tribunal Constitucional (1983-1987)*. Al respecto, la legitimación procesal del mismo Defensor para intervenir en procedimientos judiciales ha sido objeto de un amplio debate doctrinal (Aguar de Luque y Perales, 1992, pp. 161-182).

38. Por otra parte y de acuerdo con lo establecido por los artículos 148, fracción I, de la Constitución y 12 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, las Comunidades Autónomas en sus respectivos estatutos y por medio de leyes locales, han establecido organismos similares de tutela de derechos humanos respecto de actos u omisiones de las auto-

ridades administrativas de dichas Comunidades, con nombres diversos, pero con características semejantes al citado Defensor. El mencionado artículo 12 dispone que dicho Defensor podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencia definido por el citado ordenamiento, y que para tales efectos, los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación.

#### IV. INTRODUCCIÓN DEL OMBUDSMAN EN LOS ORDENAMIENTOS LATINOAMERICANOS

39. Otro sector de antecedentes del establecimiento de la institución en el ordenamiento mexicano radica en los ejemplos de consagración de instituciones similares al *Ombudsman* de origen escandinavo en las legislaciones latinoamericanas.

40. A) En primer término debemos destacar la labor de la doctrina que preparó el terreno para el establecimiento de estos organismos protectores de los derechos fundamentales en nuestra región, y sin pretender ser exhaustivos podemos señalar las aportaciones del conocido constitucionalista venezolano Humberto J. La Roche (1967, pp. 960), pero sin formular todavía proposiciones concretas para su introducción en ese país.

41. A su vez, el destacado tratadista colombiano, profesor Carlos Restrepo Piedrahíta, analizó los diversos proyectos presentados ante el Congreso de su país, a partir de la proposición formulada por el senador Augusto Espinoza Valderrama en julio de 1964, y algunos otros posteriores, en los cuales se pretendió establecer el *Ombudsman* en su sentido clásico, con los nombres de “Veeduría de la Administración”, “Procurador Parlamentario”, o “Defensor de los Derechos Humanos” (1978, pp. 442-454).

42. Los conocidos tratadistas guatemaltecos Jorge Mario García Laguardia y Edmundo Vázquez Martínez publicaron un libro que influyó de manera considerable en el constituyente que elaboró la Constitución democrática de 1985, obra en la cual propusieron (lo que en efecto ocurrió, pero con otra denominación [ver *infra* párrafos 60-67]), la introducción de la figura del *Defensor del Ciudadano*, de acuerdo con la concepción clásica del *Ombudsman*, es decir, como delegado autónomo del Congreso, en su función complementaria de los procedimientos de control del poder público y en especial de la administración, con la doble finalidad de asegurar la adecuada actividad administrativa y tutelar de los derechos fundamentales de las personas frente a la propia

administración, por conducto de un procedimiento sencillo, sin formalismos, expedito y sin facultades de revisión (1984, pp. 191-196).

43. También con el propósito de profundizar y extender el conocimiento de la institución en sus respectivos países, podemos mencionar los trabajos realizados por el chileno Eduardo Soto Klos (1972, pp. 355-375) y los costarricenses Enrique Rojas (1976, pp. 147-186), Hugo Alfonso Muñoz y Carlos Rivera B. (1978, pp. 35-43).

44. Una mención especial debe hacerse del distinguido jurista argentino Miguel M. Padilla, quien ha sido el promotor de un importante proyecto legislativo (ver *infra* párrafos 49-52); y ha redactado un libro (1972) y varios artículos, en los cuales analiza con cuidado la institución con objeto de lograr su introducción en el ordenamiento constitucional argentino y también para distinguirlo de otros instrumentos paralelos con los cuales suele confundirse (1983, pp. 1-4; 1984, pp. 1-3); además ha organizado una reunión latinoamericana sobre el *Ombudsman* (ver *infra* párrafo 50).

45. Otro tratadista argentino que ha hecho aportaciones importantes al estudio del *Ombudsman* y su posible establecimiento en América Latina, es el tratadista Jorge L. Maiorano en varios artículos publicados entre 1984 y 1985, y en su libro *El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas*, que contiene una amplia información comparativa (1987).

46. También los juristas uruguayos han analizado la institución del *Ombudsman* y particularmente el modelo español del Defensor del Pueblo, con el propósito de introducirla en su ordenamiento, ya que inclusive se han presentado proyectos legislativos (ver *infra* párrafo 55). Entre ellos podemos citar a Dante Barrios de Angelis (1981, pp. 209-219), Héctor Gros Espiell (1983, 14 pp.), Julio A. Prat, José R. Saravia Antunes; Manuel Langón Corraño, Eduardo G. Esteva Gallicchio y Héctor Frugone Schiavone, todos estos últimos, publicados en un número especial dedicado a esta materia de la *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político* (Montevideo, 1985, pp. 143-153; 163-167; 168-171; 173-176, y 177-185, respectivamente).

47. Dentro de este sector doctrinal deben consignarse las reuniones en el ámbito latinoamericano que se han efectuado en años anteriores con el propósito de unir los esfuerzos de los juristas de la región que se han interesado por el *Ombudsman* y lograr su implantación en los ordenamientos de nuestros países. El primer evento de esta índole se denominó Primer Coloquio sobre el Proyecto "*Ombudsman* para la América Latina" y se celebró en la ciudad de Caracas, Venezuela, los días 2 a 4 de junio de 1983. En ese coloquio se aprobaron dos proposiciones significativas, entre ellas la calificada como "Declaración de Ca-

racas”, en la cual, dentro de otras manifestaciones destaca la relativa a “Contribuir con nuestros esfuerzos intelectuales, profesionales o políticos a la difusión, discusión y acuerdo con las necesidades y características específicas de cada sociedad”.

48. Otro acuerdo importante que se tomó en ese evento, fue la creación del Instituto Latinoamericano del *Ombudsman* “[...] para ayudar a coordinar los esfuerzos dedicados al estudio, la proyección y la instauración de la institución en los distintos países de América Latina, según los términos del acta constitutiva y los reglamentos aprobados en el Coloquio”.

49. En una esfera más reducida, es decir, de manera exclusiva por lo que se refiere al ordenamiento de Guatemala y tomando en cuenta la entonces próxima restauración del orden constitucional, en las Jornadas Constitucionales organizadas por el Colegio de Abogados de ese país, se presentó la ponencia de Edgar Alfredo Balsells Tojo, en la que propuso la incorporación en la proyectada y nueva Constitución, de un nuevo organismo denominado *Procurador de los Derechos Humanos* (que fue la denominación adoptada en dicha carta fundamental de 1985) para evitar y remediar la constante violación de los derechos fundamentales. Esta proposición fue aceptada por los asistentes, los que acordaron recomendar la creación del citado Procurador (García Laguardia y Vázquez Martínez, 1984, p. 196).

50. Otra reunión más reciente de este género se efectuó en la ciudad de Buenos Aires, durante los días 13 a 15 de noviembre de 1985 con la denominación de “Primer Simposio Latinoamericano del *Ombudsman*”, organizado por el profesor Miguel M. Padilla, con el apoyo de la Asociación Internacional de Abogados, con el propósito de promover la consagración del *Ombudsman* en los ordenamientos latinoamericanos. A este evento, además de numerosos juristas de nuestra región interesados en dicho organismo, asistió el entonces Defensor del Pueblo Español, el conocido tratadista Joaquín Ruiz Jiménez, el cual también fue invitado en esa época a varios países de América Latina para divulgar la experiencia de la institución española, que como lo hemos señalado en varias ocasiones, ha tenido una influencia considerable en nuestras legislaciones.

51. B) También debemos considerar como antecedentes los proyectos presentados a los órganos legislativos latinoamericanos, y que todavía no han logrado su aprobación. Por lo que respecta a Argentina, el principal promotor de iniciativas legislativas ha sido el profesor Miguel M. Padilla, quien en la época final del gobierno constitucional argentino anterior al golpe militar de 1976, inspiró el proyecto presentado por varios legisladores encabezados por Carlos A. Auyeron, en la Cámara

de Diputados de la Nación a mediados de 1975, para establecer la Oficina del Comisionado del Congreso, designado por éste, pero con autonomía funcional, con la atribución esencial de recibir quejas de los administrados o denuncias de los órganos del gobierno contra actos de la administración, con objeto de investigarlas y formular dictámenes no obligatorios dirigidos a tutelar los derechos de los gobernados.

52. Esta iniciativa, que por la interrupción de la vida institucional a que dio lugar el citado golpe militar de 1976 y que se prolongó por varios años, no llegó a dictaminarse, pero fue reelaborada nuevamente en 1983 y presentada otra vez ante la misma Cámara de Diputados con motivo del restablecimiento del orden constitucional.

53. Con apoyo en los anteproyectos mencionados, el diputado nacional y conocido constitucionalista, profesor Reinaldo A. Vanossi, presentó una iniciativa ante su propia Cámara a comienzos de 1985 para proponer la creación del Defensor del Pueblo, designado por ambas Cámaras del Congreso Federal pero con autonomía funcional y con la atribución esencial de recibir las quejas de los administrados para protegerlos contra las injusticias, las irregularidades y los errores administrativos.

54. Otro proyecto similar se presentó ante el Senado argentino por los legisladores Eduardo Menem y Libardo Sánchez, para crear la institución protectora de acuerdo con el modelo escandinavo, con el nombre similar de Defensoría del Pueblo. En virtud de las dificultades políticas y económicas por las que ha atravesado Argentina en los años posteriores, ninguno de esos proyectos ha logrado aprobación legislativa, pero en cambio y tal vez con apoyo en las mismas, organismos similares, en su mayor parte con la denominación española de Defensor del Pueblo, han sido introducidos en las nuevas Constituciones provinciales aprobadas a partir de 1986 (ver *infra* párrafos 74-75).

55. También deben mencionarse los proyectos de ley presentados ante el Congreso uruguayo por los parlamentarios Raumar Jude y Daniel Lamas, en julio y septiembre de 1985, respectivamente, ambos muy similares, puesto que proponen la creación de la Defensoría del Pueblo, cuyo titular debía ser designado por la Asamblea General, con autonomía funcional y con las atribuciones tradicionales de investigar las quejas de los particulares contra actos u omisiones de la administración, en su caso, formular recomendaciones no obligatorias, y con la obligación de rendir informes periódicos a la citada Asamblea. En estos proyectos como los argentinos antes mencionados se advierte una fuerte influencia inclusive en la denominación, del organismo español (ver *supra* párrafos 51-54).

56. También en Costa Rica se han presentado varios proyectos ante la Asamblea Legislativa, para introducir el *Ombudsman* como Comisionado Parlamentario, con independencia del Procurador de Derechos Humanos introducido en 1982, pero como dependencia primero de la Procuraduría General de la República y con posterioridad, del Ministerio de Justicia (ver infra *párrafo* 59). Entre ellos podemos mencionar el presentado en el año de 1949 por un grupo de diputados pertenecientes al Partido de Liberación Nacional, y los cuales, entre otras reformas constitucionales, proponían una adición al artículo 48 de la carta fundamental sobre el recurso de amparo, para establecer un Defensor de los Derechos Humanos, que debería ser designado por una mayoría no menor de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa y con las facultades tradicionales de recibir e investigar las quejas de los particulares contra actos de las autoridades administrativas que afectaran los citados derechos humanos consagrados constitucionalmente, y en su caso, formular recomendaciones no obligatorias para remediar y prevenir dichas infracciones.

57. Otro proyecto, más reciente, y que se encuentra en trámite en la propia Asamblea Legislativa de Costa Rica, es la iniciativa presidencial sobre un anteproyecto elaborado por el Ministerio de Justicia, para establecer la institución denominada Defensor de los Habitantes, para cuya redacción fue consultado el actual Defensor del Pueblo español profesor Álvaro Gil Robles, según se expresa en la exposición de motivos. Por supuesto, dicho Defensor de los Habitantes posee las características y las atribuciones del modelo escandinavo, como comisionado parlamentario, con una notoria influencia de la institución española (Hugo Alfonso Muñoz, 1986, pp. 31-73).

58. Ya en el campo legislativo, se advierte también una constante evolución hacia la implantación de organismos tutelares de los derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del *Ombudsman*, desarrollo que se ha acelerado en los últimos años, en los cuales se advierte una creciente constitucionalización de esta institución en las más recientes cartas latinoamericanas.

59. a) En primer lugar, y así sea con una autonomía funcional muy limitada, podemos mencionar la Procuraduría de Derechos Humanos de Costa Rica, que inicialmente se estableció como una dependencia de la Procuraduría General de la República, de acuerdo con la Ley Orgánica de esta última promulgada el 27 de septiembre de 1982. Dicha Procuraduría, que ahora depende administrativamente del Ministerio de Justicia, tiene como función esencial la defensa de los derechos humanos de los habitantes de la República de Costa Rica, mediante las investigaciones que considere pertinentes. Para ello recibe las denuncias

hechas por cualquier persona contra funcionarios o autoridades administrativas y de policía. En el ejercicio de sus funciones, la Procuraduría podrá inspeccionar oficinas públicas, sin previo aviso y requerir de ellas documentos e informaciones necesarias para el adecuado cumplimiento de sus actividades de control (artículo 4o. inciso k, de la citada Ley Orgánica). Además, dentro de las funciones del citado Ministerio de Justicia se crearon los cargos de Defensores del Administrado; Derechos Humanos del Refugiado, y del Usuario del Registro Nacional, por decreto presidencial de 21 de agosto de 1985 (Hugo Alfonso Muñoz, 1986, pp. 15-85).

60. b) A nivel constitucional y con plena autonomía funcional orgánica, el Congreso Constituyente guatemalteco que elaboró la carta expedida el 31 de mayo de 1985 (pero que no entró en vigor hasta 1986 con la elección del nuevo gobierno constitucional), estableció en sus artículos 273-275 al Procurador de los Derechos Humanos, como Comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos consagrados en dicha ley fundamental, y para ello le otorgó facultades para supervisar la administración y rendir informe anual al pleno del citado Congreso, con el que está relacionado por medio de una Comisión de Derechos Humanos dentro del mismo Congreso, esta última integrada por un diputado por cada partido político representado en el correspondiente periodo.

61. Estas disposiciones fundamentales fueron desarrolladas por la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, de primero de octubre de 1986, reformada posteriormente por decreto legislativo de 27 de mayo de 1987.

62. De acuerdo con los citados preceptos constitucionales y las disposiciones legislativas reglamentarias, las atribuciones específicas del citado Procurador consisten, de acuerdo con el modelo clásico del *Ombudsman*, en promover el buen funcionamiento y la legalización de la gestión administrativa gubernamental en materia de derechos humanos; investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses y derechos de las personas, ya sea de oficio o por medio de toda clase de denuncias que le sean planteadas sobre la violación de los citados derechos; recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo y también emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales.

63. Un aspecto importante que debe destacarse y que se advierte en la evolución de los organismos tutelares de acuerdo con el paradigma del *Ombudsman* que se han establecido en nuestra región, se refiere a

la extensión de la protección también en cuanto a los derechos consignados en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados y aprobados por los gobiernos respectivos. Así, en los artículos 8o. y 21 de la Ley, se dispone que la defensa de los derechos humanos que corresponde al Procurador se refiere no sólo a los establecidos en la Constitución Política sino también en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala.

64. El artículo 273 constitucional atribuye al Procurador las mismas inmunidades y prerrogativas de los integrantes del Congreso, y el citado artículo 8o. de la Ley acentúa su autonomía, en cuanto establece que no está supeditado a organismo, institución o funcionario alguno, y actuará con absoluta independencia. De acuerdo con las normas fundamentales y reglamentarias, es elegido de una terna propuesta por la Comisión de Derechos Humanos al Pleno del Congreso, el cual debe nombrarlo por dos tercios del total de votos.

65. De acuerdo con la citada Ley, el Procurador está facultado para realizar actividades permanentes de promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos con el propósito de hacer conciencia en los diversos sectores de la población sobre la importancia de estos derechos, así como establecer y mantener comunicación con las diferentes organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales nacionales o extranjeras, encargadas de la defensa y promoción de los derechos humanos (artículo 13, incisos b) y c) de la Ley Reglamentaria) (Basells Tojo, 1987; Figueroa González, 1990).

66. De acuerdo con el artículo 275 constitucional, el Procurador de Derechos Humanos de Guatemala está obligado a actuar de oficio o a instancia de parte, con la debida diligencia para que, durante el *régimen de excepción*, se garanticen en plenitud de derechos fundamentales cuya vigencia no hubiere sido expresamente restringida. Esta atribución se explica en virtud de las constantes declaraciones de emergencia que han sufrido de manera constante y a veces de manera permanente varios países latinoamericanos y por supuesto, la misma Guatemala.

67. La actividad que ha desarrollado el citado Procurador de Derechos Humanos ha sido muy importante, no obstante los enormes obstáculos que ha debido superar debido a la guerra civil que ha padecido Guatemala desde hace treinta años y la violencia permanente, que si bien ha disminuido con los regímenes constitucionales, no ha podido superarse totalmente, y ha producido una situación de afectación de derechos humanos que ha denunciado de manera valiente el citado organismo, lo que le ha otorgado credibilidad en una situación extre-

madamente complicada (De León Carpio, Procurador de Derechos Humanos, 1992, pp. 127-138).

68. c) En Colombia se advierte también una evolución dinámica para el establecimiento de un organismo protector similar al *Ombudsman*. En esta dirección y todavía durante la vigencia de la Constitución anterior de 1886, se dictaron varias medidas significativas, y entre ellas debemos mencionar la *Consejería Presidencial de los Derechos Humanos* creada por decreto presidencial de 8 de noviembre de 1987; la atribución conferida a los personeros municipales colombianos (por medio de la reforma de 1990 al Código de Régimen Municipal), de la defensa de los derechos humanos en sus respectivos municipios; la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* establecida por la Procuraduría General de la Nación el 9 de abril de 1990. Todos estos pasos llevaron a la constitucionalización de esta institución en los artículos 281 a 283 de la carta fundamental colombiana de 7 de julio de 1991.

69. En efecto, en los términos del artículo 281 de la mencionada carta fundamental, el *Defensor del Pueblo* formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador de la Nación. Dicho funcionario es elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años de una terna elaborada por el presidente de la República. En nuestro concepto se ha cometido un error de principio al hacer depender al citado Defensor del procurador general de la nación (designado por el Senado para un periodo de cuatro años de una terna presentada por el presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, y el Consejo de Estado), ya que con esta dependencia se restringe de manera considerable la autonomía funcional y orgánica del Defensor, pues si bien ambos organismos de los que son titulares, tienen algunas funciones que pueden estimarse parejas de acuerdo con la mencionada Constitución colombiana, los mismos deben encontrarse totalmente separados, como se estableció en la reforma constitucional mexicana de enero de 1992, no obstante que las instituciones protectoras similares al *Ombudsman* se les situó en el mismo precepto (102) que regula la Procuraduría General de la República, pero en forma totalmente independiente (ver *infra* párrafo 113).

70. Según el artículo 282 de la Constitución de 1991, el Defensor del Pueblo debe velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual está obligado a orientar e instruir a los habitantes del territorio de Colombia y a los colombianos que residen en el exterior, en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes, pero también respecto de *entidades de carácter privado*; promover el derecho de *habeas corpus*; interponer las acciones de

tutela (amparo) y las acciones populares (respecto de derechos colectivos) en asuntos relacionados con su competencia; presentar proyectos de ley sobre su materia y rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.

71. Como dichos preceptos fundamentales no han sido desarrollados legislativamente, la actividad relativa a la protección de los derechos humanos por medio de investigaciones y recomendaciones ha correspondido a la Procuraduría General de la República, a la que le atribuyó esa función la Ley 4a. de 1990, vigente en tanto no se expida el ordenamiento reglamentario del Defensor. La doctrina considera que la disposición constitucional sobre la obligación del citado Defensor de someterse a las direcciones generales del procurador General de la Nación no implica subordinación jerárquica ni funcional, ya que posee autonomía administrativa y financiera, aun cuando desde nuestro punto de vista resulta difícil que dicha autonomía no sea limitada por dichas orientaciones (Jaime Córdoba Treviño, Defensor del Pueblo de Colombia, 1992, pp. 117-125; Uribe Vargas, 1992, pp. 217-219).

72. d) La reciente Constitución paraguaya de junio de 1992 también consagró la institución de la *Defensoría del Pueblo* en sus artículos 276 a 280, de acuerdo con los cuales, dicho organismo debe ser considerado como un comisionado parlamentario cuyas funciones radican en la defensa de los derechos humanos; la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios, pero en ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva. El titular de esta institución goza de autonomía e inamovilidad. Es designado por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados de una terna propuesta por el Senado para un periodo de cinco años con posible reelección, y no puede ser removido de su cargo sino por virtud del juicio político regulado por la misma Constitución. Para asegurar su eficacia pueden nombrarse Defensores a nivel departamental o municipal.

73. Las atribuciones del Defensor del Pueblo consisten en recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros hechos establecidos por la Constitución y la ley; en su caso, puede actuar de oficio. El Defensor está facultado para requerir informes a las autoridades, incluyendo órganos policiales y los de seguridad en general, para el mejor ejercicio de sus funciones; emitir censura pública por actos o por comportamientos contrarios a los derechos humanos; informar anualmente de sus gestiones a las Cámaras del Congreso y elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que a su juicio requieran pronta atención pública.

74. e) Finalmente, en esta evolución latinoamericana puede mencionarse la consagración de este organismo tutelar en varias de las Consti-

tuciones provinciales argentinas, así como también a nivel municipal en las ciudades de Buenos Aires y de Salta. En efecto, entre otras, pueden señalarse las Constituciones de las siguientes provincias: Córdoba (26 de abril de 1987), artículo 124; La Rioja (14 de agosto de 1986), artículo 144; Salta (16 de junio de 1986), artículo 124, fracción V; San Juan (23 de abril de 1986), artículo 150, inciso 21; y San Luis (14 de marzo de 1987), artículo 235, todas las cuales han creado un comisionado parlamentario con el nombre de Defensor o Defensoría del Pueblo.

75. Por lo que respecta al nivel municipal, tenemos conocimiento de dos instituciones similares. En primer lugar la ordenanza número 3947 expedida por el Consejo Deliberante de la ciudad de Salta, provincia del mismo nombre, de 23 de octubre de 1984 y promulgada el 7 de noviembre siguiente, por la cual se creó el cargo de *Defensor del Pueblo*; en segundo lugar, la ordenanza número 40,831, de 17 de octubre de 1985, publicada el 17 de noviembre del mismo año, expedida por el Consejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires, que creó la *Contraloría General Comunal* (Maiorano, 1987, pp. 431-437).

#### V. PRIMEROS ENSAYOS EN LA DOCTRINA Y EN LA LEGISLACIÓN MEXICANAS

76. El primer estudio de que tenemos noticia está contenido en un breve artículo redactado por el profesor Lucio Cabrera en el año de 1961, en el cual analizó la institución escandinava, entonces prácticamente desconocida en nuestro país (pp. 573-580). Varios años más tarde, es decir, en 1973, la editorial Fondo de Cultura Económica publicó la traducción castellana del excelente libro comparativo editado por el tratadista canadiense, profesor Donald C. Rowat, en el cual se contienen estudios de expertos de diversos países sobre el establecimiento del *Ombudsman* en sus respectivas legislaciones, así como el texto de varios ordenamientos legales y de proyectos que entonces se encontraban en discusión en organismos parlamentarios. Además, se incluye un prólogo del tratadista mexicano Daniel Escalante, en el cual explicó el alcance del citado organismo tutelar.

77. Con posterioridad a la aparición de estos trabajos, de manera paulatina se despertó el interés de la doctrina mexicana sobre la institución escandinava. El autor de estas líneas redactó dos estudios comparativos, uno de carácter monográfico (1980, pp. 99-149), y otro más amplio sobre los instrumentos de protección de los derechos humanos en el ámbito interno (1982, pp. 181-344).

78. También se han elaborado varias tesis de licenciatura sobre la institución del *Ombudsman*, presentadas tanto en la Facultad de Derecho

de la UNAM como en la Escuela Libre de Derecho, entre las cuales podemos citar los trabajos recepcionales de Nuria Vidal y Ortiz (1969), Jorge Pulido Vázquez (1978), Laura Martín del Campo Esteta (1980) y Gerardo Mota Alvarado (1981). Más recientemente se redactaron otros dos trabajos recepcionales en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que posteriormente se publicaron como libros: el de Sonia Álvarez Venegas, *Origen y devenir del Ombudsman, ¿una institución encomiable?* (1988), y la de Magdalena Aguilar Cuevas, *El Defensor del Ciudadano* (Ombudsman) (1991). Esta última había publicado un artículo anterior también intitulado “El Defensor del Ciudadano (1984)”.

79. Estos aportes doctrinales prepararon el terreno para los primeros ensayos legislativos que se realizaron en nuestro país y que señalamos de manera breve. El primer intento que conocemos es la creación de la *Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León*, en la ley del Congreso local de 3 de enero de 1979, por iniciativa del entonces gobernador de dicha entidad federativa y conocido constitucionalista, doctor Pedro Zorrilla Martínez, pero que no tuvo eficacia práctica. Dicho organismo, que dependía del gobierno del estado pero con autonomía funcional, tenía como facultades las de realizar todo tipo de gestiones, complementarias de los instrumentos jurídicos ya existentes, tanto los consagrados en la Constitución federal como en la citada entidad federativa, y por supuesto comprendía la investigación de las quejas y reclamaciones de los gobernados contra las autoridades, tanto municipales como estatales, con el deber de la citada Dirección para llevar y hacer pública una relación de los casos atendidos y para proponer futuras bases de legislación o procedimientos de defensa (artículos lo. a 7o.) del citado ordenamiento.

80. b) El segundo ensayo está constituido por el *Procurador de Vecinos* creado por acuerdo del Ayuntamiento de la ciudad de Colima, capital del estado del mismo nombre, el 21 de noviembre de 1983. En las consideraciones de dicho acuerdo municipal se hace referencia expresa al *Ombudsman* como organismo tutelar de los derechos de los administrados y como modelo que se tuvo en consideración para crear la citada institución municipal.

81. En los preceptos relativos de dicho acuerdo se disponía que el citado Procurador de Vecinos sería designado por el cabildo a propuesta del presidente municipal, con las atribuciones de recibir e investigar en forma expedita las quejas, reclamaciones y proposiciones que por escrito u oralmente presentaran los afectados por la actividad de la administración pública local, y como resultado de dicha investigación debería proponer a la autoridad respectiva vías de solución a las cuestiones planteadas, las que no tendrían carácter imperativo. Además, dicho

Procurador debería rendir anualmente al citado cabildo municipal un informe de sus actividades, incluyendo las propuestas de solución y las respuestas de las autoridades municipales requeridas, con las proposiciones de reformas al procedimiento y a las leyes que regulaban la actividad de la administración pública local. Desafortunadamente este intento tampoco pudo llevarse a la realidad.

64. c) Con el apoyo en este ejemplo de la ciudad de Colima, dicha institución del *Procurador de Vecinos* se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del estado de ese nombre, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa de 8 de diciembre de 1984, puesto que, según sus artículos 94 y 95, los cabildos municipales podían designar, a propuesta del presidente municipal, al citado funcionario, con las mismas atribuciones de recibir e investigar las quejas de los habitantes del municipio respectivo contra la actividad de la administración pública local, proponer soluciones y rendir los informes anuales correspondientes. Tampoco tuvo aplicación en la realidad.

## VI. SU IMPLANTACIÓN EN LA UNAM, EN VARIAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EN EL DISTRITO FEDERAL

83. A) La primera institución establecida bajo el modelo del *Ombudsman* y que tuvo eficacia práctica y la conserva, es la *Defensoría de los Derechos Universitarios*, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM el 29 de mayo de 1985. Su reglamento fue elaborado por el mismo organismo y publicado en la *Gaceta* universitaria el 11 de agosto de 1986.

84. La citada Defensoría se inspiró, además, en organismos similares que se han establecido en varias universidades de los Estados Unidos y Canadá con muy buenos resultados. En efecto, en una universidad pública de gran magnitud por el número de sus alumnos, profesores, empleados administrativos y dependencias, era indispensable un sistema de tutela de los mismos profesores y alumnos en relación con la conducta de las autoridades administrativas de la propia Universidad.

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

a las autoridades de la propia Universidad (Barrera Graf, 1986, pp. 23-32).

86. c) En algunas entidades federativas también se han hecho ensayos para establecer instituciones similares al *Ombudsman*, pero en este sentido debemos destacar la *Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes*, creada por la reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de dicha entidad federativa, de 14 de agosto de 1988, si bien con posterioridad dicha Procuraduría se integró como Secretaría Ejecutiva a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, establecida por decreto del Ejecutivo publicado el 17 de junio de 1990.

87. De acuerdo con el artículo 81 del citado ordenamiento, la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes se estableció como órgano dependiente del Poder Ejecutivo, con la finalidad de tutelar las quejas presentadas por las personas afectadas por la conducta de los servidores públicos del propio estado, que fuesen contrarias a las obligaciones que les impone la citada Ley de Responsabilidades, para el efecto de que dichas quejas sean objeto de investigación necesaria para el esclarecimiento de la verdad en relación con las mismas inconformidades.

88. Como resultado de la investigación de las quejas de los particulares, el procurador titular de dicho organismo está facultado para formular a los propios servidores públicos competentes, recomendaciones, advertencias, proposiciones y recordatorios de sus deberes legales, así como sugerencias para la adopción de nuevas medidas, sin que ello implique facultad para modificar por sí cualquier resolución de autoridad (artículo 95, fracción III). Además, el procurador debe rendir anualmente, por escrito, un informe de actividad tanto al gobernador como al Congreso del estado (artículo 88).

89. Dicha Procuraduría ha realizado una labor importante, especialmente cuando estuvo a su frente Miguel Sarré (actualmente funcionario de la Comisión Nacional de Derechos Humanos), ya que dicha actividad tutelar sirvió de ejemplo para otros organismos similares que se han creado con posterioridad, en virtud de que puede considerarse como el primero que pudo consolidarse en el ámbito de las entidades federativas (Fix-Zamudio, 1992, pp. 217-223).

90. d) También puede citarse, aun cuando en esfera municipal, a la *Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la ciudad de Querétaro*, que fue introducido por el ayuntamiento de la capital del estado del mismo nombre, por decreto publicado el 22 de diciembre de 1988.

91. e) Con los anteriores antecedentes y según el Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 25 de enero de 1989, se creó la *Procuraduría Social* de dicho

Departamento, cuyo *Manual de Organización* apareció en el *Diario Oficial* de 17 de julio del citado año de 1989. Dicho organismo depende del propio jefe del Departamento del Distrito Federal.

92. Sus funciones consisten, esencialmente, en recibir quejas y reclamaciones de los habitantes del Distrito Federal contra las autoridades administrativas del propio Departamento que afecten sus derechos e intereses legítimos; realizar investigaciones sobre dichas reclamaciones y formular recomendaciones no obligatorias a dichas autoridades; así como informar periódicamente al citado jefe del Departamento del Distrito Federal sobre las referidas recomendaciones, las cuales también pueden tener carácter general, con objeto de mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficiencia de los servidores públicos.

## VII. LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE JUNIO DE 1990 Y EL NACIMIENTO DE COMISIONES LOCALES

93. A) Todo el desarrollo anterior llevó a la creación del organismo llamado *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, por acuerdo presidencial de 5 de junio de 1990, y cuyo Reglamento fue elaborado por el Consejo de dicha comisión durante los días 18 de junio a 9 de julio del mismo año de 1990.

94. No obstante que desde el punto de vista formal dicha Comisión dependía originalmente de la Secretaría de Gobernación, desde sus comienzos demostró un alto grado de independencia que le otorgó amplio prestigio en todos los sectores sociales, por lo que logró iniciar una cultura de los derechos humanos que es un factor esencial para lograr su verdadera tutela, todo ello por medio de una intensa labor de promoción que abarcó conferencias, mesas redondas, cursillos, capacitación y la publicación de numerosos folletos y libros sobre la materia.

95. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tenía una estructura peculiar en cuanto su presidente era nombrado por el titular del Ejecutivo, y contaba con el auxilio de personal técnico y administrativo designado por el titular de la citada Comisión, entre el cual destaca el Visitador, que era el encargado de realizar las investigaciones. Pero además, y esta es una innovación del citado decreto presidencial, la Comisión se integraba con un Consejo formado por diez miembros de carácter honorífico, dotados de notorio prestigio intelectual y moral y pertenecientes a las diversas corrientes políticas y de opinión, que estaba encargado de señalar las directrices y lineamientos generales de la actividad tutelar y de promoción de los derechos humanos que correspondían a la mencionada Comisión.

96. La Comisión Nacional de Derechos Humanos poseía desde entonces, atribuciones más amplias que las del modelo escandinavo del *Ombudsman*, puesto que además de recibir denuncias, reclamaciones o quejas de los afectados en sus derechos humanos por parte de las autoridades, especialmente las de carácter administrativo, realizaba, como se ha dicho, actividades de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los derechos humanos, así como el establecimiento de una política nacional en materia de respeto y defensa de los propios derechos (Carpizo, 1990; 1992, pp. 11-22).

97. Sin embargo, aun cuando las funciones anteriores son de gran trascendencia, estamos convencidos de que destaca entre todas estas actividades (que por otra parte han sido muy intensas) la tutela de los propios derechos humanos por medio de las investigaciones de las violaciones de los mencionados derechos y la proposición de recomendaciones a las autoridades respectivas, que se han dado a conocer públicamente, pues si bien, como corresponde a la naturaleza del modelo, no tienen carácter obligatorio, poseen la fuerza del convencimiento que producen en la opinión pública, como lo demuestran en amplio y decidido apoyo que encontraron en los diversos sectores sociales y políticos del país.

98. Debido a la naturaleza de este breve análisis, no es posible hacer una descripción de todas las amplias y dinámicas actividades de la Comisión durante los dos años que siguieron a su creación, hasta llegar a su transformación en un organismo autónomo consagrado constitucionalmente y desarrollado por la Ley Federal de junio de 1992 (ver *infra* párrafos 125-143).

99. Por lo tanto, nos limitaremos a destacar que, en virtud de una dinámica e incansable labor del personal técnico y administrativo de la Comisión, encabezados por su presidente y de su visitador, ambos notables universitarios y distinguidos constitucionalistas, Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, se han logrado cambios ostensibles en el comportamiento de autoridades federales y locales, acostumbradas a la ausencia de una supervisión constante y permanente, ya que el juicio de amparo, que es el instrumento específico para la tutela judicial de los derechos humanos, ya es insuficiente, en virtud del rápido crecimiento del país en las últimas décadas, para corregir las conductas de numerosos funcionarios, que en el mejor de los casos no han sido cuidadosos en el respeto de dichos derechos.

100. Por lo que se refiere al sector esencial de las funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en esa etapa anterior, es decir, el relativo a la recepción de denuncias y reclamaciones contra los actos administrativos de las autoridades públicas, su labor ha sido muy

eficiente si se toma en cuenta la situación anterior, especialmente en la esfera de la libertad y la integridad física y moral de las personas, según puede observarse en los cuatro informes semestrales que ha rendido el presidente de la Comisión, así como las *Gacetas* informativas que tienen carácter periódico, publicaciones con una muy amplia difusión en todos los medios de comunicación del país.

101. No ha sido menos trascendente la labor de promoción, difusión, capacitación, enseñanza y estudio de los derechos humanos que ha realizado la mencionada Comisión en esos dos años, si se toman en cuenta las numerosas publicaciones que ha realizado; los recursos que se han impartido; los eventos académicos y culturales que ha organizado, y los programas de capacitación que ha establecido. También deben mencionarse los diversos programas de estudio y análisis que ha desarrollado, tales como los relativos a los asuntos indígenas; agravios a periodistas; sobre presuntos desaparecidos; sobre el sistema penitenciario, etcétera.

102. Es preciso destacar el programa de estudios legislativos, por medio del cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el asesoramiento de destacados juristas mexicanos, ha propuesto reformas legislativas de gran relevancia, que han sido aceptadas por el Ejecutivo Federal y presentadas al Congreso de la Unión, el cual las ha aprobado con una amplia votación favorable de todos los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados.

103. Sólo mencionaremos muy brevemente las reformas y nuevas disposiciones legislativas que entraron en vigor en los meses de febrero de 1991 y 1992, y que actualizaron el Código Penal para el Distrito Federal (aplicable en toda la República en materia federal); los Códigos de Procedimientos Penales, distrital y federal; la Ley de los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal; la Ley Federal de los Servidores Públicos, así como la promulgación de una nueva Ley para Prevenir la Tortura. En este terreno también se elaboraron varios anteproyectos, entre ellos, el que sirvió de base para la expedición de la Ley Federal de la actual Comisión Nacional de Derechos Humanos.

104. Basta la lectura, así sea superficial, de los amplios informes semestrales de la citada Comisión, acompañados de una profusa documentación, en especial el breve pero impresionante folleto que contiene la *Síntesis de dos años de trabajo. Junio de 1990-junio de 1992*, para percatarnos de la labor excepcional de la misma Comisión en todos estos campos relativos a la tutela y promoción de los derechos humanos en México, y que explica claramente las razones por las cuales se llegó a la constitucionalización de este organismo a pesar del breve tiempo que

transcurrió desde su creación como institución desconcentrada, para llegar a su plena autonomía.

105. El ejemplo excitante de la Comisión Nacional produjo efectos inmediatos en varias entidades federativas, las cuales crearon Comisiones locales de Derechos Humanos, la mayoría de ellas como organismos desconcentrados dependientes de los gobiernos de los estados. Sin embargo, algunas de estas Comisiones obtuvieron, en cuanto a su titular, similar a la conferida a los magistrados de los tribunales superiores de las propias entidades.

106. B) En esta dirección podemos mencionar, en primer lugar, a la *Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero*, ya que dicha institución se incorporó al artículo 76 de la Constitución de dicha entidad federativa, por medio de la reforma promulgada el 21 de septiembre de 1990. Dicho precepto fundamental y la Ley Orgánica respectiva (publicada el 26 del propio mes de septiembre de 1990), si bien situaron dicha Comisión formalmente dentro del Poder Ejecutivo en relación directa con su titular sin intermediación alguna, se le dotó de autonomía técnica y operativa. Además, el presidente de dicho organismo tutelar es nombrado por el gobernador de dicha entidad con aprobación del Congreso local, de la misma manera en que son designados los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado, por lo que dicho presidente tiene *carácter inamovible* hasta su jubilación y sólo puede ser destituido por causas de responsabilidad (artículo 13 de la Ley).

107. Otro aspecto importante de la Ley que se comenta consiste en que la misma establece un procedimiento específico en relación con la *desaparición involuntaria de personas* (artículos 31-39), además de un *recurso extraordinario de exhibición de personas (habeas corpus)* (artículos 44-52 del propio ordenamiento).

108. C) Otro organismo que implicó un paso adelante en la evolución del *Ombudsman* en México se advierte en cuanto al establecimiento de la *Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California*, creada por Ley del Congreso de dicha entidad con apoyo en la iniciativa presentada por el gobernador, primero que pertenece a un partido de oposición en nuestro país. Dicho ordenamiento fue expedido el 31 de enero de 1991.

109. El titular de la citada Procuraduría es designado por el Congreso del estado de una terna presentada por el gobernador, y los dos subprocuradores son nombrados por el titular de la Procuraduría ratificados por el mismo Congreso, lo que otorga a dichos funcionarios mayor independencia (artículos 9o. y 10o. de la Ley).

110. Las funciones esenciales de la mencionada Procuraduría son las de recibir e investigar las quejas o denuncias de conductas que afecten

los derechos humanos de los habitantes de dicha entidad federativa atribuidas a las autoridades y servidores públicos de carácter local; formular recomendaciones no obligatorias a dichas autoridades y rendir informes periódicos a los superiores jerárquicos de la administración pública estatal y municipal, con copia a los órganos de gobierno de dicha entidad, así como presentar un informe anual en el mes de noviembre ante el Congreso del estado (artículo 12 de la Ley).

111. Por otra parte, se observa la influencia directa de la Comisión Nacional (ver *supra* párrafo 95), en cuanto dicha Procuraduría cuenta, como organismo de participación ciudadana, con un consejo consultivo integrado por un mínimo de siete ciudadanos que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y que se hubiesen significado por su interés y capacidad en la defensa, difusión y promoción de los derechos humanos (artículo 11 de dicho ordenamiento).

#### VIII. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE ENERO DE 1992

112. La paulatina evolución anterior en el ordenamiento mexicano llegó a su culminación, debido a la rápida aceptación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la consagración constitucional de este organismo y según el modelo del *Ombudsman*, de acuerdo con la reforma promulgada el 27 de enero de 1992 y publicada el día siguiente, en el *Diario Oficial* de la Federación.

113. El encuadramiento de la reforma era difícil en el texto de nuestra carta federal vigente, debido a que nuestra carta fue elaborada en 1917 y por ello no contemplaba la posibilidad de establecer organismos tutelares de los derechos humanos de estas características, ya que los mismos organismos se consagraron fuera de los países escandinavos hasta la segunda posguerra. Por ello se eligió el artículo 102 de la misma ley suprema, que regula la estructura y funciones de la Procuraduría General de la República, pues si bien este organismo es la cabeza del Ministerio Público federal, posee también otras atribuciones de procuración de justicia, que de alguna manera pueden considerarse paralelas a las del *Ombudsman*, pero sin que la nueva institución dependa de alguna manera de dicha Procuraduría como sí ocurre con el Defensor del Pueblo colombiano, según la Constitución de julio de 1991 (ver *supra* párrafo 69), ya que es totalmente autónoma, y por ello se dividió dicho precepto fundamental en dos apartados, el A, relativo a la Procuraduría General de la República y el B, sobre la nueva institución.

114. La parte relativa del nuevo precepto constitucional dispone:

Artículo 102 [...] B) el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de *actos u omisiones de naturaleza administrativa* provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas [...].

115. En primer término, debe destacarse que dichos organismos tutelares, federal y los de naturaleza local, deben tener *carácter autónomo*, pues si bien la norma constitucional no lo establece de manera expresa, dispone que deberán formular *recomendaciones públicas autónomas*, lo que requiere de manera indispensable la independencia formal y material de los propios organismos.

116. En segundo término, la tutela de dichos instrumentos comprende la protección de los *derechos humanos que otorga el orden jurídico nacional*, lo que significa, en nuestro concepto, que están comprendidos los derechos consagrados tanto por la carta federal como por las leyes ordinarias, y lo que es muy importante, *también los establecidos en los tratados internacionales* sobre derechos humanos ratificados por el gobierno mexicano y aprobados por el Senado de la República, en los términos del artículo 133 de la misma Constitución, ya que con dicha aprobación se incorporan al orden jurídico interno.

117. La función esencial de los mencionados organismos radica en su conocimiento de quejas en contra de actos u omisiones de *naturaleza administrativa* de cualquier autoridad o servidor público que violen o afecten los derechos humanos establecidos en el orden jurídico nacional. Por tanto, dicho precepto constitucional incorpora lo dispuesto por los ordenamientos que con anterioridad establecieron organismos tutelares en el ámbito federal y local, especialmente la Comisión Nacional, los que habían configurado su competencia no por la índole de la autoridad infractora, sino por el carácter material de su actividad.

118. Sin embargo, el mismo precepto constitucional excluye de manera expresa varias materias, es decir, los asuntos jurisdiccionales, laborales y electorales, la mayoría de los cuales también quedan fuera del ámbito del *Omabudsmán* en un gran número de las legislaciones que lo consagran. Lo que queda claro es que en principio, de acuerdo con las disposiciones legales mexicanas anteriores y la práctica de los organismos respectivos, se conserva la fiscalización las autoridades judiciales, lo que ha constituido una materia muy controvertida doctrinalmente,

pero que se ha impuesto en un sector importante de los ordenamientos más recientes, como se desprende de la reunión realizada en la ciudad de San Juan de Puerto Rico en mayo de 1991, específicamente sobre el *Ombudsman* judicial.

119. Lo anterior significa que en el ordenamiento mexicano y de acuerdo con la citada reforma constitucional, la *conducta de los funcionarios judiciales* queda comprendida dentro de la competencia fiscalizadora de los organismos tutelares, siempre que dicha conducta tenga naturaleza materialmente administrativa, y por ello se excluyen de manera expresa en el texto constitucional los *asuntos jurisdiccionales*. La excepción a esta regla es la relativa a los jueces y tribunales del Poder Judicial de la Federación, cuya conducta, inclusive la administrativa, queda bajo la vigilancia de la Suprema Corte de Justicia, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 12, fracciones XXXIV y XXXV).

120. También se excluyen de manera expresa los asuntos de carácter laboral, los que de manera evidente no tienen naturaleza administrativa y pueden plantearse ante los tribunales del trabajo, pero la prohibición se consigna en el texto constitucional en virtud de que algunos sectores sociales discutieron la posibilidad de agregar esa materia en la competencia de los organismos similares al *Ombudsman*, a pesar de haberse exceptuado de manera expresa del conocimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su etapa inicial.

121. Finalmente, también se destacaron los asuntos electorales, los cuales de manera unánime no se han comprendido dentro del conocimiento de las instituciones que siguen el modelo del *Ombudsman*, pues además de que es discutible su naturaleza estrictamente administrativa, pueden afectar la objetividad, la imparcialidad o la autonomía de los organismos respectivos, lo que con mayor razón podría ocurrir en México.

122. El precepto constitucional también señala como característica esencial de los nuevos instrumentos, la formulación de *recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias*, ya que si fuesen imperativas para las autoridades a las que se dirigen, se transformarían en decisiones jurisdiccionales, y por tanto, los citados organismos serían verdaderos tribunales, con todas las formalidades procesales que ello implica. Por el contrario, con los organismos similares al *Ombudsman*, lo que se pretende es establecer medios preventivos, sencillos, rápidos y sin formalidades, para la solución de los conflictos derivados de la afectación de los derechos de los gobernados, y por ello se transforman en auxiliares de los órganos jurisdiccionales sin sustituirlos. Como se ha observado en la realidad, la fuerza de estas recomendaciones radica en su publi-

dad, la que ha demostrado su eficacia. También se les otorga, según el texto fundamental, la facultad de formular *denuncias* y *quejas* ante las autoridades respectivas.

123. Un aspecto novedoso de la reforma constitucional que se examina, está contenido en el último párrafo del apartado B del artículo 22 constitucional, en cuanto dispone que el organismo que establezca el Congreso de la Unión *conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados*. Lo anterior significa que el organismo nacional será de única instancia respecto de las infracciones a los derechos fundamentales atribuidas a autoridades federales, pero de segundo grado, en cuanto a las instituciones de carácter local.

124. De acuerdo con la parte relativa del artículo 2o. transitorio del mencionado precepto constitucional, las legislaturas de los estados disponían de un año a partir de la publicación del decreto respectivo (28 de enero de 1992) para establecer los organismos locales de protección de los derechos humanos.

## IX. LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

125. No es nuestro propósito, por la índole de este breve estudio, realizar un análisis pormenorizado de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de junio de 1992, que constituye la reglamentación, en el ámbito federal, del citado artículo 102, apartado B, de la Constitución federal. Por lo tanto, nos limitaremos a señalar los aspectos esenciales de dicho ordenamiento, con rápidas referencias al Reglamento Interno elaborado por la propia Comisión y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de noviembre del mismo año de 1992.

126. En primer término, es preciso destacar que el precepto constitucional no señala una *denominación* precisa a los organismos tutelares que deben establecerse de acuerdo con sus lineamientos, pero que la Ley Federal que se comenta adoptó el de *Comisión Nacional* que se le había otorgado a dicha institución en el decreto presidencial que la estableció originalmente en junio de 1990. Seguramente se tomó en cuenta, para darle este nombre, el gran prestigio que la propia Comisión había logrado en los dos años de su funcionamiento anterior, no obstante que hubiese sido preferible elegir otra denominación más común en estos organismos similares en países latinoamericanos como los de Defensoría o Procuraduría, debido a que puede existir confusión con los organismos privados de defensa de derechos humanos (ONG), que

tradicionalmente reciben el nombre de *Comisiones*. Lo cierto es que las legislaturas de las entidades federativas pueden seguir este ejemplo o conservar las denominaciones que les dieron anteriormente a los organismos locales (ver *supra* párrafos 106 y 108).

127. El artículo 2o. de la Ley consagra de manera expresa la *autonomía* de la Comisión Nacional (que en el precepto constitucional se señala en forma implícita), al disponer que dicha Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado (del Estado mexicano), con personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicha autonomía se refuerza con el procedimiento para designar al presidente de la Comisión, ya que el nombramiento corresponde al presidente de la República, pero sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, y, en sus recesos, a la de la Comisión Permanente del Congreso Federal (artículo 9o. de la propia Ley), que es el mismo sistema que establece el artículo 96 constitucional para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. La duración del cargo del presidente de la Comisión es de cuatro años, con una posible reelección (artículos 10 y 11). Por otra parte, para reforzar dicha autonomía, el artículo 5o. del Reglamento de la Comisión Nacional dispone que en el desempeño de sus funciones, dicha Comisión no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

128. Por lo que respecta a la *organización* de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dicho organismo, además de su presidente, se integra de acuerdo con el artículo 5o. de la Ley, con una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco visitadores (actualmente tiene tres); así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Además, y de acuerdo con el antecedente de la Comisión anterior, también cuenta con un consejo asesor.

129. El citado Consejo se forma con diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público. El nombramiento de los consejeros, que desempeñan su cargo de manera honorífica, corresponde al presidente de la República con aprobación del Senado federal y en sus recesos de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (artículos 17 y 18).

130. La citada Comisión Nacional tiene *competencia* para conocer de las quejas contra las afectaciones de los derechos humanos por parte de autoridades de carácter federal (con exclusión de las que pertenecen al Poder Judicial de la Federación), o cuando en las mismas participen tanto funcionarios federales como locales. Cuando las infracciones se

imputan únicamente a autoridades estatales y municipales, el conocimiento de las reclamaciones corresponde a los organismos protectores de carácter local (artículo 3o.), pero la Comisión Nacional posee facultad de atracción con motivo de una queja por omisión o inactividad, si considera que el organismo local puede tardar en emitir su recomendación y que el asunto es importante, y en ese supuesto dicha recomendación la hará en su lugar dicha Comisión Nacional. Además, con objeto de precisar la debatida fiscalización sobre autoridades judiciales que no correspondan al citado Poder Judicial Federal, el artículo 8o. de la Ley establece que la Comisión sólo conocerá de quejas o inconformidades contra actos u omisiones que tengan carácter administrativo, y por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

131. A este respecto también debe señalarse que el artículo 2o. de la Ley reitera el precepto constitucional de que la Comisión Nacional tiene competencia para conocer de quejas y reclamaciones contra las violaciones de derechos humanos previstos por el *orden jurídico mexicano*, lo que implícitamente significa, según lo expresamos con anterioridad (ver *supra* párrafo 116), que abarca la tutela de los derechos establecidos tanto en la Constitución federal como en las leyes ordinarias y en los tratados internacionales ratificados y aprobados por el Estado mexicano. El artículo 1o. del Reglamento dispone de manera expresa que dicha protección abarca a los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.

132. Por lo que se refiere a sus *atribuciones*, las mismas, de acuerdo con su antecedente, son muy amplias, puesto que comprende, en términos generales, tanto la protección como la observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional (artículo 2o.); de manera más específica, entre las numerosas facultades que enumera el artículo 6o. de la Ley que se comenta, pueden señalarse: la recepción e investigación de las quejas por presuntas violaciones de derechos humanos; formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución del conflicto planteado, cuando la naturaleza del mismo lo permita; proponer a las diversas autoridades del país, en el ámbito de su competencia, que realicen los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión redunden en una mejor protección de los derechos humanos; elaborar y ejecutar programas preventivos, así como otros programas y acciones en coordi-

nación con las autoridades competentes para impulsar el cumplimiento dentro del territorio nacional, de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por México en materia de derechos humanos, así como proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de nuevos convenios o acuerdos internacionales.

133. La *legitimación* para iniciar el procedimiento ante la Comisión Nacional es muy amplia, en cuanto el artículo 25 dispone que cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones de derechos humanos y acudir a las oficinas de la Comisión Nacional para presentar quejas contra dichas violaciones ya sea directamente o por medio de representante. También se admite que las denuncias puedan ser hechas por los parientes o vecinos incluyendo menores de edad, de los afectados que se encuentran privados de su libertad o se desconozca su paradero.

134. También se otorga legitimación a las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas para denunciar ante la Comisión Nacional la violación de los derechos humanos de personas que por condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

135. El artículo 26 del citado ordenamiento establece un *plazo preclusivo* de carácter genérico de un año para interponer la queja, pero en situaciones excepcionales y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional puede ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. En los casos que puedan ser considerados de violaciones de lesa humanidad, no cuenta plazo alguno.

136. *Los principios generales del procedimiento* están consignados en el artículo 4o. del ordenamiento que se comenta, el cual dispone que los procedimientos que se siguen ante la Comisión Nacional *deberán ser breves y sencillos*, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán, además, de acuerdo con los *principios de inmediatez, concentración y rapidez*, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

137. También debe destacarse que la queja o denuncia en principio debe presentarse por escrito, pero en casos urgentes podrá formularse por *cualquier medio de comunicación electrónica*, en cuyo caso deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes para evitar instancias anónimas (artículo 27). Cuando la queja o denuncia sea inadmisibles por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato, pero cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante

a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto (artículo 33).

138. El Visitador que haya tenido a su cargo la investigación de las quejas o denuncias, debe formular un proyecto de recomendación, con objeto de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados por haber incurrido en *actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes*. Además, en dicho proyecto se señalarán las medidas para la efectiva restitución al afectado en sus derechos fundamentales y si procede, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen causado. Dichos proyectos deben someterse al presidente de la Comisión para su aprobación final (artículo 44). Cuando no se comprueban las violaciones imputadas, la Comisión deberá dictar *acuerdo de no responsabilidad* (artículo 45).

139. *La recomendación será pública y autónoma*, por lo que no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a quien se dirija, y en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia. Una vez recibida dicha reclamación, la autoridad o servidor público deberá manifestar dentro de los quince días hábiles siguientes si acepta dicha recomendación, y entregará dentro de otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes a que la ha cumplido, plazo que podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo requiera (artículo 46). Dicha recomendación no admite ningún recurso (artículo 47).

140. Además de la información que debe darse a los interesados sobre la recomendación y de su aceptación, o en su caso, del acuerdo de no responsabilidad (artículo 50), el presidente de la Comisión Nacional deberá publicar en su totalidad o en forma resumida las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos sólo deban comunicarse a los interesados (artículos 50-51). Dichas recomendaciones y acuerdos se publican en una *Gaceta* informativa mensual.

141. El presidente de la Comisión Nacional debe enviar un informe anual tanto al Congreso de la Unión como al titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el periodo respectivo, informe que será difundido de la manera más amplia posible para conocimiento de la sociedad (artículo 52). En el propio informe podrá contener también proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales como locales y municipales, para

promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con objeto de proteger de manera más efectiva los derechos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos (artículo 53).

142. La Ley mencionada, de acuerdo con lo dispuesto en el texto constitucional en el sentido de que el organismo nacional deberá conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos de carácter local, establece dos categorías de tales inconformidades: los recursos de queja y el que califica de *impugnación* (artículo 55). La queja sólo puede ser promovida por los quejosos o denunciantes que sufran un perjuicio grave por las omisiones o por la inacción de los citados organismos locales con motivo de los procedimientos que hubiesen sustanciado ante los mismos y siempre que no exista recomendación alguna en el asunto de que se trate (artículo 56).

143. El recurso calificado impropiaemente de *impugnación* (ya que este es un género y con mayor propiedad podía hablarse de apelación) procede de manera exclusiva ante la propia Comisión Nacional contra las resoluciones definitivas de los organismos locales o respecto de las informaciones definitivas de las autoridades a las que se dirijan en cumplimiento de las recomendaciones respectivas, y excepcionalmente pueden combatirse por esta vía los acuerdos de los propios organismos, cuando a juicio de la Comisión Nacional se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos que se siguen ante los mismos organismos y los derechos que deban protegerse de inmediato (artículo 61).

## IX. CONCLUSIONES

145. De acuerdo con las breves reflexiones que hemos hecho con anterioridad, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

145. *Primera.* La institución del *Ombudsman* de origen escandinavo, considerada como un organismo que tiene como función esencial recibir y tramitar las quejas de los gobernados contra los actos u omisiones de las autoridades públicas que infringan sus derechos, incluyendo los de carácter constitucional, especialmente en materia administrativa, ha tenido un desarrollo que puede considerarse de vertiginoso en muy diversas legislaciones pertenecientes a distintas familias o tradiciones jurídicas, por lo que puede calificarse sin exageración como “institución universal”. Estas atribuciones tutelares las ejerce mediante recomendaciones no obligatorias dirigidas a las autoridades respectivas, que tienen

la fuerza de la publicidad, y también por medio de proposiciones generales para modificar disposiciones legislativas y reglamentarias así como prácticas administrativas, a fin de proteger con mayor eficacia los derechos e intereses legítimos de los particulares. Por ello se le ha llamado “magistratura de opinión o de persuasión”.

146. *Segunda.* No obstante este desarrollo extraordinario de la institución, no sólo en ordenamientos de elevado desarrollo político, económico y social, sino inclusive en países de vías de desarrollo, su introducción en las legislaciones latinoamericanas ha sido mucho más lenta y paulatina, debido a que era desconocida hasta hace pocos años, en virtud de que han sido relativamente escasos los juristas de nuestra región que se habían preocupado por analizarla. Un impulso importante para el desarrollo del *Ombudsman* en Latinoamérica se produjo con motivo del establecimiento del Promotor de la Justicia en Portugal (1976-1982), y del Defensor del Pueblo Español (1978), debido a la proximidad de estos ordenamientos con los latinoamericanos, y especialmente el segundo, el que ha tenido una influencia decisiva en la introducción reciente de este organismo, inclusive con la misma o similar denominación.

147. *Tercera.* Para poder examinar la reforma de la Constitución federal mexicana publicada el 29 de enero de 1992, por la cual se adicionó el artículo 102, apartado B, de dicho código fundamental, que establece las reglas para el establecimiento de dicho instrumento protector tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, es preciso tomar en cuenta sus antecedentes inmediatos, tanto en Latinoamérica como en el mismo ordenamiento mexicano, ya que dicha reforma constitucional debe considerarse la culminación de un desarrollo progresivo.

148. *Cuarta.* La introducción de dicho organismo protector se debió en primer término a los trabajos de la doctrina latinoamericana y específicamente la mexicana, así como las reuniones, congresos y seminarios que se realizaron previamente a su consagración legislativa, a fin de dar a conocer la institución, que como se ha señalado, resultaba extraña a la tradición jurídica de nuestros países. Posteriormente su creación ha sido bastante lenta, y por ello pueden señalarse algunos proyectos y ensayos que no tuvieron aprobación o eficacia, hasta que se dieron los primeros pasos, por ejemplo, con el Contralor General Comunal establecido por el Consejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires (1985); la Procuraduría de los Derechos Humanos dependiente de la Procuraduría General de la República y ahora del Ministerio de Justicia, de Costa Rica (1972); el Procurador de los Derechos Humanos establecido por la Constitución de Guatemala de 1985; el Defensor del

Pueblo creado por varias constituciones provinciales argentinas entre 1986 y 1990; y más recientemente también el Defensor del Pueblo introducido por las Constituciones de Colombia (1991) y Paraguay (1992). La tendencia que se observa en la creación del *Ombudsman* latinoamericano radica en la protección de los derechos humanos de carácter constitucional e internacional y no exclusivamente los consagrados en las leyes ordinarias, debido a la dolorosa experiencia de los regímenes autoritarios de carácter militar que desafortunadamente predominaron no hace muchos años en nuestro continente.

149. *Quinta.* También en México el desarrollo fue pausado, y después de algunos ensayos infructuosos en el ámbito estatal y municipal, la institución se introdujo de manera efectiva por vez primera por conducto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, por acuerdo del Consejo Universitario de la UNAM en mayo de 1985; después siguieron la Procuraduría de la Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (agosto de 1988); Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Estado de Querétaro (diciembre de 1988); Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (enero de 1989), hasta llegar al establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por acuerdo presidencial (junio de 1990), como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

150. *Sexta.* La creación de dicha Comisión Nacional y la de otros organismos locales, como la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero (septiembre de 1990) y de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California (enero de 1991), entre otros, significaron un avance considerable para la consolidación del *Ombudsman* en el derecho mexicano. Destaca de manera notoria la labor que puede calificarse de ejemplar de la citada Comisión Nacional, ya que no obstante su dependencia del Ejecutivo Federal, demostró una gran autonomía funcional y desarrolló una actividad muy dinámica y progresiva no sólo como organismo protector de los derechos humanos de los gobernados por medio de recepción e investigación de quejas y denuncias contra actos administrativos de todas las autoridades públicas del país, sino también en el campo de la promoción, divulgación, enseñanza y capacitación de los propios derechos humanos. De esta manera se inició la formación de una verdadera cultura de los derechos humanos entre los diversos grupos sociales, que anteriormente era sumamente débil y restringida a los círculos académicos.

151. *Séptima.* La labor protectora de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que puede considerarse ejemplar, fue la que permitió que a los dos años de su establecimiento, se elevara a nivel constitucio-

nal esta institución, por medio de la mencionada reforma constitucional de enero de 1992, que marca una etapa definitiva e irreversible sobre la consolidación del *Omabudsman* en el derecho mexicano, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas.

152. *Octava*. Un examen superficial de la Ley Federal de 25 de junio de 1992 que reglamentó el precepto constitucional para constitucionalizar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un organismo autónomo, así como del Reglamento Interno elaborado por la propia Comisión y publicado el 12 de noviembre del mismo año de 1992, nos lleva al convencimiento de que dicha regulación establece los lineamientos de un verdadero *Ombudsman*, con independencia estructural y funcional, dotado de amplias facultades tutelares de los derechos humanos consagrados tanto en el orden interno como en los tratados internacionales; por medio de un procedimiento sencillo y breve; con amplias atribuciones no sólo para recibir e investigar quejas y denuncias de los particulares afectados, y para formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, sino también en el campo de la promoción, divulgación, enseñanza y capacitación de los propios derechos humanos, y para proponer reformas legislativas reglamentarias y de prácticas administrativas.

#### X. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Proporcionamos la información respecto a las obras citadas brevemente en el texto, para proporcionar los datos necesarios para su identificación y consulta.

AGUIAR DE LUQUE, Luis y PERALES, Ascensión Elvira, "Intervención del Defensor del Pueblo en procedimientos jurisdiccionales", en *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pp. 159-186.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Congreso del Estado de Chiapas, 1984.

———, *El Defensor del Ciudadano* (Ombudsman), México, UNAM-CNDH, 1991.

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

BALSELLS TOJO, Edgard Alfredo, *El Procurador de los Derechos Humanos*, Guatemala, Universidad de San Carlos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1987.

- BARRERA GRAF, Jorge, “La Defensoría de los Derechos Universitarios. Análisis legal”, en la obra, *Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, pp. 23-32.
- CABRERA, Lucio, “Una forma política de control constitucional. El Comisionado Parlamentario de Escandinavia”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, núm. 42, septiembre-diciembre de 1961, pp. 573-580.
- CAIDEN, Gerald E. (editor), *International Handbook of the Ombudsman. I. Country Surveys. II. Evolution and Present Functions*, Westport, Connecticut-London, England, Greenwood Press, 1983.
- CARPIZO, Jorge, *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, México, CNDH, 1990.
- , *Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los derechos humanos*, México, CNDH, 1992.
- CASTRO, Juventino, V., “El Ombudsman escandinavo y el sistema constitucional mexicano”, en su libro *Ensayos constitucionales*, México, Textos Universitarios, 1977, pp. 113-137.
- , “El Ombudsman y el sistema jurídico en México”, en *La experiencia del Ombudsman en la actualidad*, México, CNDH, 1992, pp. 141-145.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Síntesis de 2 años de trabajo. Julio de 1990-junio de 1992*, México, 1992.
- CÓRDOBA TREVIÑO, Jaime, “Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo en Colombia”, en *La experiencia del Ombudsman en la actualidad. Memoria*, México, CNDH, 1992, pp. 117-125.
- ESTEVA GALLICHIO, Eduardo G., “Compatibilidad del establecimiento del Ombudsman o Defensor del Pueblo con el sistema constitucional uruguayo”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, 1985, pp. 173-176.
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *El Defensor del Pueblo. Ombudsman, I. Parte general. II. Parte especial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- FIGUEROA GONZÁLEZ, Silvia Ángela, *El Procurador de los Derechos Humanos en la Constitución Política de la República de Guatemala*, Guatemala, junio de 1990 (tesis).

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La solución escandinava: el *Ombudsman*”, en su libro *Protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982, pp. 282-344.

—————, “Posibilidad del *Ombudsman* en el derecho latinoamericano”, en *La Defensoría de los Derechos Universitarios en la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, pp. 33-52.

—————, “Introducción al *Ombudsman* en el ordenamiento mexicano”, en la obra *El derecho mexicano hacia la modernidad*, México, UNAM, Porrúa, 1991-I, pp. 69-79.

—————, “Reflexiones comparativas sobre el *Ombudsman*”, en su libro *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, CNDH, 1991-II, pp. 189-213.

—————, “El *Ombudsman* en México”, en *La experiencia del Ombudsman en la actualidad. Memoria*, México, CNDH, 1992, pp. 147-152.

FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, “Praxis de la liberación o redención del individuo”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, 1985, pp. 177-185.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario y VÁZQUEZ MARTÍNEZ, Edmundo, *Constitución y orden democrático*, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1984.

GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro, *El Defensor del Pueblo*, Madrid, Civitas, 1979.

—————, *El control parlamentario de la administración (el Ombudsman)*, 2a. ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.

GRANADOS PÉREZ, Carlos, “Defensor del Pueblo y la administración de justicia (la supervisión de la administración de justicia)”, *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pp. 220-249.

GROS ESPIELL, Héctor, *El Ombudsman. Su interés e importancia en la actual situación política y jurídica de América Latina*, Caracas, 1983 (mimeografiado).

LANGÓN CUÑARRO, Manuel, “Aspectos penales de la Defensoría del Pueblo”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, 1985, pp. 168-171.

- LA ROCHE, Humberto J., "El *Ombudsman* en los países nórdicos y el caso de Venezuela", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia*, Maracaibo, núm. 19, 1987, pp. 9-60.
- LEGRAND, André, "Une institution universelle: l'*Ombudsman*?", *Revue Internationale de Droit Comparé*, Paris, 1973, pp. 851-856.
- LEÓN CARPIO, Ramiro de, "El *Ombudsman* en Guatemala", en *La experiencia del Ombudsman en la actualidad. Memoria*, México, CNDH, 1992, pp. 127-138.
- MAIORANO, Jorge L., *El Ombudsman. Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas*, Buenos Aires, Macchi, 1987.
- MARTÍN DEL CAMPO STETA, Laura, *Las instituciones de control sobre la administración pública federal. Un estudio comparado sobre el Ombudsman y un proyecto para introducirlo en México*, México, 1980 (tesis).
- MOTA ÁLVAREZ, Gerardo, *El Ombudsman y su establecimiento en México* (tesis).
- MUÑOZ, Hugo Alfonso y RIVERA B., Carlos, "El *Ombudsman* (posibilidad de incorporarlo en Costa Rica)", *Revista Jurídica de Costa Rica*, San José, núm. 10, diciembre de 1978, pp. 35-43.
- MUÑOZ, Hugo Alfonso, *Los derechos humanos desde el Ministerio de Justicia*, San José, Costa Rica, Ministerio de Justicia, 1986.
- PADILLA, Miguel M., *La institución del Comisionado Parlamentario (el Ombudsman)*, Buenos Aires, 1972.
- , "El *Ombudsman* y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas: dos instituciones diferentes", *La Ley*, Buenos Aires, 9 de septiembre de 1984, pp. 1-3.
- , "La Constitución y el *Ombudsman*", *El Derecho*, Buenos Aires, 10 de agosto de 1984, pp. 1-3.
- PAREJO, Luciano Alfonso, "El Defensor del Pueblo como institución de control de la administración pública", en *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pp. 105-145.
- PRAT, Julio A., "El *Ombudsman*: sus orígenes, su prestigio actual y su recepción por los derechos de Occidente", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, 1985, pp. 143-153.

- PULIDO VÁZQUEZ, Jorge, *Incorporación del Ombudsman a la administración pública federal*, México, 1978 (tesis).
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.
- RESTREPO PIEDRAHÍTA, Carlos, “La idea del *Ombudsman* en Colombia”, en la obra editada por Manuel Ramírez, *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, esp. pp. 442-454.
- ROJAS, Enrique, “El *Ombudsman*, protector de ciudadanos frente a la administración pública y vigilancia de las libertades públicas”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, Costa Rica, núm. 30, septiembre-diciembre de 1976, pp. 147-186.
- ROWAT, Donald C., *El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano*, trad. de Eduardo L. Suárez, prólogo de Daniel Escalante, México, FCE, 1973.
- SAÍNZ MORENO, Fernando, “Defensor del Pueblo y Parlamento (relaciones con las Cámaras)”, en *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pp. 7-70.
- SARAVIA ANTÚNEZ, José R., “La Defensoría del Pueblo en Uruguay (a propósito del primer proyecto presentado)”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, 1985, pp. 163-167.
- SILVEIRA, Luis Lingnau da, “El Proveedor de Justicia de Portugal”, en la obra *La experiencia del Ombudsman en la actualidad. Memoria*, México, CNDH, 1992, pp. 81-89.
- SOTO KLOS, Eduardo, “El *Ombudsman* nórdico-sajón”, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, 1970-1971*, vol. II, Caracas, 1972, pp. 355-454.
- URIBE VARGAS, Diego, *La Constitución de 1991 y el ideario liberal*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1992.
- VIDAL Y ORTIZ, Nuria, *El Ombudsman y el amparo mexicano*, México, 1969 (tesis).