

Institut  
International de  
l'Ombudsman

Instituto  
Internacional del  
Ombudsman

International  
Ombudsman  
Institute

---

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA EXPERIENCIA  
DEL OMBUDSMAN EN MEXICO

by

Dr. Mireille Roccatti

OCCASIONAL PAPER #58  
January 1997

## **LOS DERECHOS HUMANOS Y LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN EN MEXICO**

Mireille Roccatti\*

La salvaguarda y tutela de los derechos humanos alcanza cada vez mayores dimensiones en el ámbito interno de los estados. Las instituciones tienden a mejorar sus estructuras administrativas y jurídicas e instrumentan mejores mecanismos que garanticen el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales del hombre.

La cada vez más compleja sociedad contemporánea demanda más y mejores servicios públicos, justicia social, seguridad jurídica y desarrollo económico, político y social en todos sus aspectos. En esta constante y activa dinámica social se presenta una infinidad de problemas y circunstancias que de una u otra forma afectan el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de los individuos; lo que da lugar a que los gobiernos procuren la creación de instituciones adicionales que coadyuven y fortalezcan los sistemas legales de protección y defensa de los derechos fundamentales, en la búsqueda permanente por alcanzar el pleno desarrollo de la dignidad de la persona humana.

En México existe una larga tradición jurídica por el reconocimiento constitucional de los derechos humanos. Desde su vida independiente, se logró establecer en sus Constituciones, principalmente las de 1857 y 1917, importantes catálogos de derechos de libertad, de igualdad, de seguridad y de propiedad; así como los órganos de control de los actos del poder público a efecto de garantizar o restituir los referidos derechos cuando éstos hubiesen sido conculcados.

La principal institución mexicana protectora de los derechos humanos y de las garantías individuales que prevé el orden jurídico mexicano es el juicio de amparo, establecido constitucionalmente desde 1847. Esta institución sigue siendo ejemplo no sólo en Iberoamérica sino fuera de estos ámbitos, para evitar y suspender los abusos del poder público, anulando comportamientos contrarios a los establecidos en la Constitución y las leyes, que atenten contra las garantías individuales.

Al lado de este juicio de amparo se han establecido otros instrumentos para la defensa de los gobernados como son los recursos administrativos y la creación de tribunales fiscales y contenciosos administrativos, como medios de control de la legalidad de los actos de la autoridad administrativa local y federal. Pero aún cuando estas instituciones son eficaces en términos generales, han llegado a saturarse de trabajo de tal manera que los procedimientos son lentos y costosos, técnicos y especializados, no estando al alcance de la mayoría de la población; lo que propicia la comisión de constantes actos ilegales y arbitrarios por parte de la autoridad que en la mayoría de las ocasiones quedan impunes.

\* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Aunado a lo anterior, en las últimas dos décadas, la administración pública ha crecido y se han multiplicado los organismos oficiales, con lo cual se aumenta la posibilidad de que ocurran controversias entre la autoridad y los particulares, porque no existen las instancias adecuadas para presentar oportunamente quejas y denuncias, y los tribunales generalmente son muy lentos, formalistas y costosos; por ello ha resultado indispensable el establecimiento de otros mecanismos más ágiles, los que por medio de procedimientos flexibles, rápidos y poco onerosos, puedan resolver los incontables conflictos que se generan entre la autoridad y los particulares.

Uno de los mecanismos más eficaces para la protección y defensa de los derechos humanos es la institución del ombudsman, originando en la Ley Constitucional sobre Forma de Gobierno de Suecia de 1809, que de conformidad con el modelo original es un funcionario dependiente del Parlamento, pero con autonomía funcional, con la atribución esencial de recibir las reclamaciones de los gobernados contra las autoridades administrativas cuando afectan sus derechos e intereses legítimos, con el propósito de obtener un pronto arreglo, o bien, en caso de no lograrlo, iniciar una investigación para formular recomendaciones a las propias autoridades administrativas, recomendaciones que se publican en los informes periódicos, generalmente de carácter anual, que presentan al propio órgano legislativo.

La función de esta histórica institución ha trascendido con diferentes denominaciones a diversos países escandinavos, de Europa, Africa, Asia y América, porque es un instrumento que ha servido para controlar el exceso de poder en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas.

En México se tiene un antecedente de singular trascendencia que se identifica con el Ombudsman sueco; se trata del "Proyecto para el Establecimiento de la Procuraduría de los Pobres" presentado al H. Congreso de San Luis Potosí por el señor Diputado Don Ponciano Arriaga de Leija, el 18 de abril de 1847, institución que propicia en la práctica la aparición de lo que podría denominarse el primer ombudsman mexicano. La ley que creó la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, consagró la defensa de los derechos de las personas desvalidas cuando hubiesen sido afectadas sobre cualquier causa, agravio, vejación, maltrato o tropelía que contra ellos se cometiera, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad o bien de cualquier otro funcionario o agente público. Las quejas podrían presentarse de palabra o por escrito; si la queja era procedente las autoridades procedían sin demora a decretar la reparación de la injuria, y aplicar el castigo cuando sea justo y a decidir la inculpabilidad de la autoridad o funcionario, o un agente público.

Es muy notoria la similitud de esta histórica institución mexicana con la actual institución del ombudsman. Sin embargo, no habiéndose implementado con profundidad, quedó como un propósito humanitario del Movimiento de Reforma en nuestro país, de origen liberal; pero tuvo que pasar más de un siglo para que se iniciara una tendencia real hacia el establecimiento formal del Ombudsman Mexicano.

En efecto, como antecedentes de organismos que se asemejan a la institución del ombudsman, en México, podemos señalar a la Dirección para la Defensa de los Derechos

Humanos del Estado de Nuevo León, de 3 de enero de 1979; al Procurador de Vecinos del Estado de Colima, creada por acuerdo del H. Ayuntamiento de dicha ciudad el 21 de noviembre de 1983; la Defensoría de los Derechos Universitarios, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México el 3 de enero de 1985; la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca, de 1986; la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero, de 1987; la Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes, de 1988; la Procuraduría Social del Distrito Federal, de 1989; la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, de 1989; la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, de 1989.

En México se adopta la figura del ombudsman no como una acción más de gobierno sino como una necesidad social, para beneficio de los gobernados que encuentran en él una instancia más para hacer exigir que sus derechos sean respetados. En este sentido, y con el propósito de coadyuvar con las autoridades administrativas para mejorar el servicio público de la administración así como una mejor procuración e impartición de justicia, se crea en 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado del gobierno federal que va a tener por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Esta institución mexicana protectora de los derechos humanos posee atribuciones más amplias que las tradicionales del modelo del ombudsman, pues además de las relativas a la recepción de quejas y denuncias sobre actos arbitrarios u omisiones injustificadas realizadas por parte de las autoridades públicas, llevando a cabo investigaciones, para formular las recomendaciones correspondientes; la propia Comisión efectúa labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los referidos derechos humanos, así como el establecimiento de una política nacional en la materia que ha incluido la propuesta de reformas legislativas y reglamentarias.

Aun cuando todas estas actividades son de gran trascendencia, es indudable que la de mayor significación es la clásica que corresponde a las instituciones inspiradas en el ombudsman, como organismo de control para evitar actos de "maladministration" por medio de las quejas de los ciudadanos en contra de las autoridades públicas, en especial las de carácter administrativo, con el objeto de formular recomendaciones, cuando es procedente, las que se dan a conocer públicamente, pues si bien no tienen carácter obligatorio, poseen la fuerza del convencimiento ante la opinión pública, como demuestra el apoyo que han encontrado en los diversos sectores sociales.

No obstante, al crearse la Comisión Nacional de Derechos Humanos algunos sectores de la opinión pública cuestionaron su labor y la efectividad del resultado de su trabajo; sin embargo, la trascendencia en la conciencia social, así como el fortalecimiento de la cultura por el respeto a los derechos humanos que efectúa de manera permanente, propició que se promoviera su función al rango constitucional a efecto de asegurar su permanencia institucional para beneficio de la sociedad.

En razón de lo anterior, el 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se adiciona el Apartado "B" al Artículo 102 de la Constitución General de la República, para elevar a rango constitucional la protección y defensa de los derechos humanos facultando al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecer organismos especializados tanto en el ámbito nacional, en el que ya cumplía ese fin la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como en el ámbito de las entidades federativas y en el Distrito Federal, para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la Federación, que violen esos derechos; con la facultad de formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Con la adición constitucional antes referida se instituye en México lo que con justa razón se ha denominado: "Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos"; que constituye una nueva y diferente garantía de la justicia constitucional mexicana, al lado de otras tan importantes como es la institución del juicio de amparo, recurso procesal históricamente ha sido el instrumento privilegiado para la defensa de las garantías constitucionales.

Una característica fundamental de este sistema es que la Comisión Nacional de Derechos Humanos conoce de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y la del Distrito Federal, de esta manera se obtiene unidad de criterios en lo referente a la forma, términos y medios para resolver las quejas de los ciudadanos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza jurídica. Además, para su fortalecimiento se requiere de la uniformidad de políticas y lineamientos generales que mantengan unidos a estos organismos, a fin de que puedan ejercer con toda la autoridad moral necesaria sus atribuciones generales.

Toda actividad encaminada al estudio y práctica de formas eficaces para el mejor desempeño de la función pública, constituye un avance en el fortalecimiento de la cultura por el respeto a los derechos humanos y, en consecuencia, un acercamiento hacia el estado natural de respeto a la dignidad humana, valor supremo del hombre, fundamento y motivo para la existencia del sistema nacional no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos.

En cumplimiento a la disposición constitucional mencionada, las legislaturas locales de los 31 estados de la República y del Distrito Federal, constituyeron sus correspondientes organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, con la competencia y atribuciones derivadas del Apartado "B" del Artículo 102 de la carta fundamental del país y de sus propias leyes orgánicas. De esta forma México no sólo se incorpora a la corriente internacional del ombudsman, sino que instituye el sistema del ombudsman más grande en el mundo que existe hasta la fecha, conformado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos competente para conocer de actos u omisiones en contra de autoridades y servidores públicos de carácter federal y sus 32 homólogas en los estados de la federación y en el Distrito Federal con facultades para conocer asuntos de fuero común.

El Ombudsman mexicano se arraiga cada vez más en la sociedad y sus perspectivas son alentadoras, no sólo por estar inspirado en ideas y corrientes universales de probada eficacia, sino también porque se ha logrado su adecuación a nuestra realidad y a los ideales de justicia social y bienestar común como consagra la Constitución Federal; ley suprema en la que se preserva el sustento ideológico y jurídico para lograr una sociedad igualitaria respetuosa de las libertades, la justicia y la dignidad humana de cuantos habitamos este país.

En México, la creación de las Comisiones de Derechos Humanos fue recibida con escepticismo por diversos sectores sociales, en especial por la ausencia de coercitividad de sus recomendaciones; sin comprender que las autoridades y servidores públicos, por voluntad propia, pudieran aceptarlas y cumplirlas. Sin embargo, el Ombudsman mexicano ha desarrollado notablemente una labor fructífera al resolver con rapidez, en un procedimiento poco formal, un gran número de quejas por actos u omisiones de las autoridades y servidores públicos que han violado los derechos consagrados en nuestro orden jurídico, así como una masiva promoción y difusión de estos derechos fundamentales; procurando de esta manera que cada día exista un mejor servicio en la administración pública así como en la procuración e impartición de justicia, tareas en las cuales el Ombudsman viene a ser colaborador y coadyuvante de las instituciones administrativas y de justicia en nuestro país. Esta situación le ha permitido ganarse la confianza de la sociedad y el respeto de las autoridades.

La independencia, autonomía y autoridad moral, son principios jurídicos y doctrinarios que apuntalan y sostienen la existencia del Ombudsman mexicano.

En efecto, las Comisiones Nacional, la del Distrito Federal y las Estatales de Derechos Humanos, en base a ese principio de independencia, no guardan relación jerárquica con ningún órgano o autoridad gubernamental; tampoco se constituyen en un cuarto poder, sino que son instituciones a las que el gobierno supremo, a través de los poderes legislativo y ejecutivo, confía la realización de algunas actividades a organismos públicos para defender y proteger los derechos humanos de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en su territorio.

La autonomía implica que en sus decisiones estos organismos no reciben indicaciones ni instrucciones de autoridad o servidor público en el desempeño de sus atribuciones, manteniendo una separación orgánica, administrativa y técnica de la administración central. Este principio es otorgado por la ley que les da origen, y se fortalece al desplegar toda su fuerza y energía que deriva de la autoridad moral sustentada en la voluntad soberana de la sociedad civil. Además de estos principios fundamentales existen otros que fortalecen el quehacer cotidiano del ombudsman, como son: imparcialidad, racionalidad, celeridad, gratuidad, neutralidad política y constitucionalidad; los cuales han sido inspirados en el tradicional figura del ombudsman .

Es de mencionarse también las tres materias principales en que las Comisiones de Derechos Humanos Mexicanas no son competentes, esto es, no puede conocer de asuntos electorales, laborales, ni de cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Las razones de estos impedimentos son las siguientes:

Primero:

En cuestiones electorales, el Ombudsman debe ser apartidista para evitar caer en controversias de carácter político que pueden vulnerar su autoridad moral; ser apartidista implica ausencia de interés en procesos de elección. La neutralidad política es una condición necesaria para estar en aptitud de constituirse en componedor o mediador entre el gobernante y el particular, ya que, en caso contrario, por razón de disciplina y lealtad, tendría que simpatizar y apoyar a una persona o grupo de personas de algún partido político, hecho que le ocasionaría desavenencia con personas o grupo partidista diverso, impidiéndole, por tanto, el cumplimiento adecuado de sus objetivos.

Segundo:

El Ombudsman no puede conocer de una cuestión jurisdiccional; es decir, no puede involucrarse en el problema jurídico de fondo que esté conociendo un juez, ni puede resolver una sentencia. El Ombudsman no es un tribunal de alzada o de última instancia, capaz de modificar las determinaciones de los jueces. Sin embargo, sí puede conocer de asuntos de naturaleza administrativa de los órganos y funcionarios de los poderes judiciales de los estados, facultad que debe estar prevista en la propia Constitución.

Tercero:

Por disposición de la Constitución, el Ombudsman no tiene competencia para conocer de asuntos laborales, porque se trata de conflictos que se suscitan entre un trabajador y un patrón que tienen el carácter de particulares.

Una vez establecidos constitucionalmente en México los 33 organismos públicos de derechos humanos, sus titulares consideraron conveniente integrarse en una organización nacional, inspirados, ante todo, por una esperanza de cooperación recíproca para enfrentar la problemática que, en común, atañe a la tarea humanista de salvaguardar y perfeccionar el régimen jurídico de la nación.

Es así, que el 23 de septiembre de 1993, al reunirse estos organismos en la ciudad de Chihuahua, Chih., para celebrar su Primer Congreso Nacional, constituyeron la "Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos", con el fin de impulsar de manera conjunta una eficaz y expedita promoción y defensa de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano. Lo anterior permite que, sin renunciar a ninguna de sus competencias constitucionales y legalmente establecidas, desarrollen sus trabajos de manera más organizada e informada, para así tener mejores éxitos en el cumplimiento de su cometido.

Entre los objetivos que persigue esta Federación, destacan los siguientes:

- Fortalecer los principios de autonomía, independencia y autoridad moral para impulsar una eficaz y expedita protección y defensa de los derechos humanos;
- Coordinar acciones de alcance general, tendientes a lograr eficiencia y eficacia en el estudio, promoción, observancia, divulgación, difusión de los derechos humanos, organizando eventos nacionales e internacionales con la finalidad de fortalecer la cultura general y especializada en esta materia;
- Establecer mecanismos de cooperación entre los diversos organismos de protección y defensa de los derechos humanos del país, incluidos los organismos no gubernamentales que se dedican a la defensa de estos de los referidos derechos;
- Implantar y coordinar programas nacionales dirigidos a eliminar prácticas administrativas irregulares que, al realizarse fuera del margen de la ley, implican violación a los derechos y libertades básicas de los mexicanos;
- Promover organizadamente la abrogación, derogación o reforma a los ordenamientos legales de carácter federal o local;
- Favorecer, estrechar y fortalecer la unidad de los organismos que concurren al ejercicio de la misma atribución en sus respectivos ámbitos de competencia, para el fin de integrar a nivel nacional los criterios indicadores de la forma en que han de desarrollar la actividad de protección y defensa de los derechos humanos.

Los organismos públicos que integran la Federación de ninguna manera sustituyen a los órganos constitucionales de procuración e impartición de justicia, más bien, acorde con la esencia que les distingue, se suman activamente al anhelo constante de lograr un sistema de administración pública, de administración de justicia y seguridad pública, justo y eficiente, en virtud de que su actuación no se constrañe a señalar los actos u omisiones atribuibles a las autoridades o servidores públicos, sino que, aportando alternativas, sugiere los cambios que considera necesarios para robustecer la eficacia de las instituciones.

En los congresos semestrales que esta Federación celebra, así como en las reuniones regionales, se han delineado directrices y estrategias uniformes para desarrollar con pulcritud las atribuciones que la Constitución General y las leyes respectivas confieren a las Comisiones de Derechos Humanos.

Las labores de la Federación se han desarrollado en cuatro congresos nacionales, en los que se han adoptado importantes acuerdos que son convenientes de destacar en esta intervención:

- Realización de reuniones periódicas con la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, a efecto de trabajar estrechamente y en coordinación para fortalecer la administración de justicia mexicana;

- Solicitud a los gobernadores y legislaturas de las entidades federativas del país que aún no cuentan con normas penales para prevenir y sancionar la tortura, a fin de que atiendan los estudios que preparen con ese propósito las Comisiones Estatales de Derechos Humanos;
- Instalación de un sistema de enlace computacional entre las Comisiones Nacional, del Distrito Federal y las Estatales de Derechos Humanos, para el intercambio de información actualizada sobre las actividades que se realizan en materia de derechos humanos;
- Procurar la alianza de los medios de comunicación masiva, para que sean éstos los que generen las corrientes de opinión con fuerza moral que deban tener los organismos públicos de derechos humanos;
- Propuesta legislativa para que la designación de los titulares de las Comisiones de Derechos Humanos, sea aprobada por una mayoría calificada en los órganos legislativos, a partir de una terna propuesta por el poder ejecutivo. Los candidatos deber ser invariablemente personas de amplio prestigio y reconocida honestidad e independencia y estar desvinculados de cualquier compromiso partidista;
- Procurar que el presupuesto de cada Comisión sea suficiente para garantizar su eficacia y autonomía, y que sea determinado por el órgano legislativo;
- Promover reformas legislativas en virtud de las cuales las autoridades y servidores públicos que no aceptaren o que incumplieren por negligencia una recomendación del Ombudsman, estén obligados a comparecer ante el órgano legislativo para responder por su actitud;
- Proponer que el ombudsman pueda conocer de actos de naturaleza administrativa en contra de autoridades laborales;
- Proponer que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenga competencia para conocer de quejas en contra de servidores públicos pertenecientes al poder judicial federal.

Esta Federación, como institución con fines que atañen a la persona humana, tiene como base la lucha indeclinable por el respeto de los derechos fundamentales del hombre, estableciendo medios preventivos para eliminar las causas que los vulneran o solicitando el resarcimiento de los mismos cuando hayan sido quebrantados. En la realización de sus objetivos, comparte las preocupaciones y anhelos de la sociedad, afirmando la libertad personal como requisito indispensable para el desarrollo individual y colectivo del ser humano, respetando indefectiblemente la libre expresión y discusión de las ideas al interior de la organización.

Uno de los argumentos para la existencia de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, y a la vez causa fundamental de la existencia de los organismos que la integran, es sin duda la lucha frontal contra la impunidad,

habida cuenta de que un auténtico estado de derecho únicamente puede concebirse en el marco del escrupuloso respeto a la normatividad jurídica, condicionante para generar una sociedad libre y armónica, en donde el derecho se constituya en factor de equilibrio que impida el ejercicio inmoderado del poder.

Con la unión de estos organismos públicos de derechos humanos se alienta el fortalecimiento de la cultura por el respeto a la dignidad humana en armonía con la democracia, la libertad y la justicia social. La democracia como forma de gobierno que mejor interpreta la voluntad popular; la libertad como supremo valor del hombre, condición imprescindible de su dignidad, y la justicia social como la igualdad de oportunidades de acceso a una vida digna, que anima y propicia la participación de los mexicanos con su gobierno y sus instituciones, convencidos de que el concierto de acciones reditúa mejores resultados y más bienestar para todos.

Los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos han sentado las bases para acceder a la auténtica cultura del respeto a los derechos y libertades fundamentales del ser humano, la cual se incrementa y fortalece día con día a pesar de aquellas contingencias que nos presenta el entorno social y los graves acontecimientos nacionales que lesionan la paz y la seguridad pública.

Estamos convencidos de que los poderes públicos y sus instituciones así como el pueblo de México, comparten la idea de que en todo estado de derecho donde se salvaguardan las garantías y libertades fundamentales, el respeto a la ley constituye la plataforma de legitimidad de los gobiernos democráticos que deben procurar la armonía, el progreso, la paz y la justicia sociales; a este postulado se suman la Comisiones de Derechos Humanos de la República Mexicana contribuyendo con su actuación al fortalecimiento del estado de derecho donde impere la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica.