

## **El *Ombudsman* mexicano; reflexiones acerca de la función, retos y perspectivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

*Mireille Roccatti V.\**

Antecedentes, creación y funcionamiento del *Ombudsman*

Las sociedades, en forma paulatina y no sin esfuerzos considerables, van consolidando, en mayor o menor medida, una estructura de respeto a los derechos humanos, con un sistema y medios aptos para su garantía y protección. Una de las instituciones y mecanismos que los distintos países han adoptado para lograr esta consolidación es la figura del *Ombudsman*, como un mecanismo de control jurídico del poder público en general y de la administración pública en particular. El *Ombudsman*, por diferentes procedimientos o mediante distintas fórmulas, tiene como objetivo esencial coadyuvar al fortalecimiento del estado de derecho, en el cual la seguridad jurídica sirva de fundamento para la vigencia de los derechos humanos en un orden integral de justicia.

Si bien su establecimiento legal se remonta a 1809, la institución del *Ombudsmanes* de reciente adopción por países de muy diversos grados de cultura, tradición jurídica y ubicación geográfica. Cada día se comprende mejor y su función responde a las circunstancias que caracterizan el creciente desbordamiento de la actividad administrativa, la crisis de los sistemas tradicionales de control jurisdiccional y la

---

\* Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

---

necesidad de una mejor, rápida y eficaz defensa de los derechos humanos de los individuos frente al poder público.

El *Ombudsman* nació en Suecia y tiene como antecedente la figura del *Justitiekansler*, instituida por el rey sueco en el siglo XVIII, como delegada de la Corona, cuya función era supervisar la correcta aplicación de las leyes por parte de los servidores públicos. Posteriormente, la institución se consagró en la Ley constitucional sueca de 1809, y su ejercicio quedó a cargo de un funcionario designado por el Parlamento, con la finalidad inicial de vigilar la actividad de los tribunales. La Constitución sueca actual, vigente desde 1974, conservó esta institución, la cual se encuentra regulada por el nuevo documento constitucional denominado Instrumento de gobierno, en vigor desde 1975, y que, de conformidad con el modelo original, se asigna a un funcionario independiente y con autonomía funcional, con la atribución esencial de recibir las reclamaciones de los gobernados contra las autoridades administrativas cuando afecten sus derechos e intereses legítimos.

La función de esta figura tiene 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; mismas que se publican en los informes periódicos, generalmente de carácter anual, que rinde al propio órgano legislativo.

De acuerdo con lo anterior, la palabra *Ombudsman* significa representante, mediador, comisionado, protector, defensor o mandatario del pueblo designado por el Parlamento para supervisar la actuación de los gobernantes y corregir los actos de mala administración pública.

En el devenir histórico, el *Ombudsman* ha trascendido sus fronteras originales, dada su eficacia en tanto que es órgano controlador de los actos del poder público, el cual, a partir del siglo XIX, obedece a las exigencias de una nueva forma de organización social.

Ejemplos de la adopción de la figura del *Ombudsman* en distintos países son: su establecimiento en la Constitución de Finlandia en 1919, con el afán de brindar una mayor protección a los ciudadanos, en la medida que las autoridades afectaban su vida con actos ilegales; la aparición del *Ombudsman* en la Constitución de Dinamarca data de 1953, debido al aumento considerable de las potestades de las autoridades administrativas, lo cual ocasionaba frecuentes abusos de poder, errores y arbitrariedades que propiciaron una deficiente administración pública.

---

La función de esta histórica institución ha sido adoptada mediante distintas denominaciones por diversos países de Europa, África, Asia, Oceanía y América, como un instrumento que ha servido para controlar el desvío de la autoridad. Con este mismo espíritu, se institucionalizó en Noruega en 1952; un año más tarde, en Dinamarca; en 1957, en Alemania; en 1962, en Nueva Zelanda; en la década de los sesenta, en Inglaterra, Irlanda del Norte, Guyana, Tanzania y en varias provincias de Canadá, así como en algunos estados de Estados Unidos.

En 1975, se creó en Portugal con el nombre de proveedor de justicia y, en 1978, en España como la institución del defensor del pueblo, de acuerdo con lo cual desempeñaba un papel importante en la defensa de los derechos humanos, al igual que en el campo de las deficiencias en la administración pública y en la problemática de la prestación de servicios públicos.

Es, en esencia, la figura del defensor del pueblo español la que influye de manera importante en el ánimo de las naciones de Latinoamérica. En efecto, la impronta cultural que ha tenido España en las naciones latinoamericanas propició que éstas, en su mayoría, hayan adoptado esta institución, si bien con los principios tradicionales de la figura original, pero con características propias y matices diferentes, derivados de la realidad latinoamericana, que han llevado a los especialistas a denominarla como el "*Ombudsman* criollo", el cual se ocupa fundamentalmente de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos en general, además de la atención de las reclamaciones provenientes de los ciudadanos que arguyen una deficiente gestión pública por parte de las autoridades.

En el ámbito latinoamericano, la institucionalización del *Ombudsman* fue el resultado de nuestra herencia jurídica, de una tradición constitucional influida básicamente por el modelo español. Con esta filosofía, en 1985 se implantó por vez primera en Guatemala bajo la denominación de Procuraduría de los Derechos Humanos y, en la presente década, se expandió hacia países como México, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia, Argentina y Perú, entre otros; en muchos de ellos, la figura del *Ombudsman* ha sido incorporada en las respectivas cartas constitucionales.

Como bien puede advertirse, existe una clara tendencia de esta institución a penetrar en todos los países del orbe. Conforme a datos del Instituto Internacional del *Ombudsman*, en 1996 eran 85 países los que poseían semejantes organismos: 32 en Europa, 21 en África, 14

en América Latina (con exclusión de la zona del Caribe), 8 en Asia y 8 en la zona asiática austral y del Pacífico; 9 en las provincias de Canadá, 9 en Estados Unidos. Además de los *Ombudsman* locales o provinciales, la Unión Europea cuenta con uno desde el 1 de septiembre de 1995, ya que el Parlamento europeo estableció su propio *Ombudsman*, siendo, por lo tanto, el primero del mundo con carácter supranacional.

Es claro que la institución del *Ombudsman* se desarrolla a pasos agigantados tanto en el ámbito internacional como al interior de los Estados. En todos los casos, se trata de un cargo público que se caracteriza por su independencia y amplias atribuciones de investigación, así como por su labor pública. El *Ombudsman* es, por lo general, directamente accesible al ciudadano; la institución ha sido creada para beneficio del gobernado como una previsión de protección contra las deficiencias en la administración pública.

### Antecedentes e institucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

En México, se tiene un antecedente importante relacionado con la figura tradicional del *Ombudsman*; se trata del Proyecto para el establecimiento de la Procuraduría de Pobres, presentado en 1847 al Congreso del estado de San Luis Potosí por el diputado Ponciano Arriaga de Leija.

Con esta institución, Ponciano Arriaga pretendía contrarrestar la falta de protección en la cual se encontraban los pobres ante las instituciones y sus representantes, hecho que marginaba a un amplísimo sector social del disfrute de los derechos fundamentales.

El proyecto de ley que pretendió la creación de la Procuraduría de Pobres consagró, dado el caso, la defensa de los derechos de las personas desvalidas “sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato, o tropelía que contra ellos se cometa, 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 podían presentarse de palabra o por escrito. Si la queja era procedente, “las autoridades respectivas procedían sin demora a decretar la reparación de la injuria, y aplicar el castigo cuando sea justo o a decidir la no responsabilidad de la autoridad, funcionario o agente público...”

---

La Procuraduría de Pobres tenía a su disposición la imprenta del estado para poner en conocimiento del público las conductas de las autoridades que desatendieran las quejas respectivas. Cualquiera de los tres procuradores propuestos, alternándose por semanas, visitaría juzgados, edificios públicos, cárceles y demás lugares en los cuales, por algún motivo, estuviera en juego la suerte de los pobres y, de oficio, formularía las quejas correspondientes. Todas las autoridades tenían la obligación de observar esa ley a fin de que la Procuraduría pudiera cumplir con su objetivo.

Después de más de 130 años, en México se retoma la idea de establecer organismos afines a la institución de la Procuraduría de Pobres, entre los cuales destacan los siguientes: Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del estado de Nuevo León, del 3 de enero de 1979; Procuraduría de Vecinos del estado de Colima, creada por acuerdo del Ayuntamiento de dicha ciudad, el 21 de noviembre de 1983; 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; Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca, de 1986; Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero, de 1987; Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes, de 1988; Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos, de 1989; y Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, de 1989.

Finalmente, con el propósito de coadyuvar con la autoridad para mejorar el servicio de la administración pública, así como la procuración e impartición de justicia, en 1990 fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en principio como un organismo desconcentrado del gobierno federal que tendría por objeto la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

La CNDH posee atribuciones más amplias que las tradicionales del modelo del *Ombudsman*, pues además de las relativas a la recepción de quejas y denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por las autoridades públicas y de realizar investigaciones que, incluso, puede iniciar de oficio para formular las recomendaciones correspondientes, también efectúa labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los referidos derechos, al igual que el establecimiento de una política nacional en la materia que incluye el estudio y propuesta de reformas legislativas y reglamentarias.

---

Aun cuando todas estas actividades son de gran trascendencia, es indudable que asume mayor significación la defensa de los derechos humanos, así como la clásica que corresponde a las instituciones inspiradas en el *Ombudsman* tradicional, como la tutela de los derechos ciudadanos por medio de las investigaciones de las infracciones a dichos derechos por parte de las autoridades públicas, y la formulación de recomendaciones que se dan a conocer públicamente pues, si bien éstas no tienen carácter obligatorio, poseen la fuerza del convencimiento ante la opinión pública, según lo demuestra el apoyo que han encontrado en los diversos sectores sociales.

No obstante, al crearse la CNDH, 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 establecimiento de acciones y programas para incrementar y fortalecer la cultura por los derechos humanos propiciaron que se promoviera su función a nivel constitucional a efecto de asegurar su permanencia institucional para beneficio de la sociedad.

### Naturaleza jurídica, organización y funcionamiento

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, dentro de sus respectivas competencias, a establecer organismos especializados tanto a nivel nacional —en el que ya cumplía ese fin la CNDH— como en el ámbito de las entidades federativas y en el Distrito Federal, con funciones 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; estos organismos tendrán la facultad de formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Conforme a la Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 29 junio de 1992, la CNDH se convirtió en un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo

---

objeto esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando sean imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, a excepción de los del Poder Judicial de la federación.

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

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

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

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

La Primera y Segunda Visitadurías Generales se encargan de la calificación, tramitación y resolución de los expedientes de queja de cualquier naturaleza, con excepción de los asuntos relativos al sistema

---

penitenciario, que corresponden a la Tercera Visitaduría General. La Cuarta Visitaduría fue creada recientemente para atender los asuntos que se relacionen con la población indígena del país.

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

La CNDH tiene las siguientes atribuciones:

- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.
  - Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
    1. Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.
    2. Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando este último se niegue infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente le correspondan en relación con dichos ilícitos, en particular si se trata de conductas que afecten la integridad física de las personas.
  - Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
  - Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas.
  - Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos estatales de derechos humanos.
-



- 
- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado.
  - Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.
  - Proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo con su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas, para una mejor protección de los derechos humanos.
  - Formular programas y proponer acciones, en coordinación con las dependencias competentes, para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.
  - Proponer al Ejecutivo federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.
  - Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.
  - Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.
  - Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Hasta ahora, la CNDH no puede conocer de los siguientes asuntos:

- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.
  - Resoluciones de carácter jurisdiccional.
  - Conflictos de carácter laboral.
  - Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.
-

- Por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

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

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

---

demora alguna por los encargados de dicho centro de detención o reclusorio.

- La CNDH cuenta con personal de guardia atento a recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes en cualquier hora del día o de la noche, los 365 días del año.
  - Las quejas pueden presentarse oralmente cuando el compareciente no pueda escribir o sea menor de edad. En caso de tratarse de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará en forma gratuita un intérprete.
  - La formulación de quejas y denuncias así como las resoluciones y recomendaciones que emita la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que pueden corresponder a los afectados conforme a las leyes; no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.
  - La queja será rechazada de inmediato si es improcedente o infundada. De no corresponder de manera ostensible a la competencia de la CNDH, se proporcionará orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.
  - Al admitirse la queja, se pone en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, a las cuales se solicita la rendición de un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberá ser enviado por la autoridad a la CNDH en un plazo máximo de 15 días naturales. Cuando el caso se considera urgente se puede reducir el plazo.
  - Desde el momento en que se admite la queja, el presidente o los visitadores generales, o visitadores adjuntos, se ponen en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideran afectados, a fin de lograr una solución inmediata al conflicto.
-

- Cuando se logra una solución satisfactoria o el allanamiento de los responsables, la CNDH lo hace constar así y se ordena el archivo del expediente; si en un plazo de 90 días no se ha cumplido con el compromiso, los quejosos o denunciantes pueden solicitar que se reabra el expediente.
  - Cuando de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la CNDH, se da vista por escrito al quejoso para que aclare o amplíe su queja; si después de dos requerimientos no contesta, se envía la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.
  - En el informe que rinden las autoridades señaladas como responsables, en ejercicio de su derecho de audiencia, deberán señalar antecedentes del asunto, fundamentos y motivaciones de los actos y omisiones impugnados. La falta de rendición del informe, o de la documentación que lo apoye, hace que se tengan por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario.
  - Las evidencias que se presentan, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputan las violaciones, o bien las que la CNDH requiere y recaba de oficio, son valoradas en su conjunto por el visitador general, de acuerdo con los principios de la lógica, de la experiencia y de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.
  - Las conclusiones del expediente, base de las recomendaciones, están fundamentadas exclusivamente en la documentación y las pruebas que obren en el propio expediente.
  - Cuando la investigación ha concluido, el visitador general formula, en su caso, un proyecto de recomendación o acuerdo de no responsabilidad, en el cual se analizan los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los quejosos, al haber incurrido en omisiones y actos ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos.
-

- 
- En el proyecto de recomendación se deben señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si en su caso procede, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.
  - La recomendación es pública y autónoma, no tiene carácter imperativo para la autoridad o servidor público a quien se dirige.
  - Una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación. De ser así, entregará en 15 días adicionales las pruebas correspondientes de que ha iniciado el cumplimiento de la recomendación. Dicho plazo puede ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite. En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la CNDH no procede recurso alguno.
  - Con fundamento en lo preceptuado por el artículo 102 B de la Constitución, la CNDH tiene la atribución de conocer de los asuntos relacionados con las inconformidades que surjan por parte del quejoso y que tengan relación directa con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos encargados de la protección de los derechos humanos en las entidades federativas.

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

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

nitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos.

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

### Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos

Con la adición del apartado “B” al artículo 102 de la Constitución, se instituye en México lo que se ha denominado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, que constituye una nueva y diferente garantía de la justicia constitucional mexicana, al lado de otras tan importantes como la institución del juicio de amparo, recurso procesal que históricamente ha sido el instrumento privilegiado para la defensa de las garantías constitucionales.

Una característica fundamental de este sistema es que la CNDH conoce de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, los acuerdos o las omisiones de las comisiones estatales de derechos humanos y la del Distrito Federal, con lo cual se obtiene unidad de criterios en lo que se refiere a la forma, los términos y los medios para salvaguardar los derechos humanos de los quejosos 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 sus atribuciones generales con toda la autoridad moral necesaria.

Toda actividad encaminada al estudio y práctica de formas eficaces para el mejor desempeño de la función pública representa 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 con la disposición constitucional mencionada, las legislaturas de los 31 estados de la república y el Distrito Federal instituyeron sus correspondientes organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, con la competencia y las atribuciones derivadas del apartado "B" del artículo 102 de la Carta Magna del país y de sus propias leyes orgánicas. De esa forma, México no sólo se incorpora a la corriente internacional del *Ombudsman*, sino que instituye el sistema del *Ombudsman* más grande que existe en el mundo hasta la fecha, constituido por la CNDH, que conoce de actos u omisiones cometidos por autoridades y servidores públicos de carácter federal, al igual que sus homólogas en los estados de la federación y en el Distrito Federal, con competencia para asuntos del fuero común.

El *Ombudsman* mexicano se arraiga cada vez más en la sociedad; 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 la realidad del país y los ideales de justicia social y bienestar común como consagra la Constitución, ley suprema en la cual se guarda el sustento ideológico y jurídico para lograr una sociedad igualitaria en la que se respeten las libertades, la justicia y la dignidad humana de todos los ciudadanos.

En México, la creación de la CNDH y de las comisiones locales 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, podrían aceptarlas y cumplirlas. Sin embargo, el *Ombudsman* mexicano ha desarrollado de manera notable 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 humanos que consagra el orden jurídico, a la vez que ha dado una masiva promoción y difusión en esta materia; situación que le ha permitido ganarse la confianza de la sociedad y el respeto de las autoridades, pugnando por 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 al igual que de las que imparten la justicia en México.

## Fundamentos jurídicos y doctrinarios que regulan la actuación del *Ombudsman*

La eficacia del *Ombudsman* mexicano está garantizada con los fundamentos que apuntalan y sostienen su existencia, como independencia, autonomía, imparcialidad, racionalidad, celeridad, gratuidad, neutralidad política y constitucionalidad, a cuyo análisis particular se procede a continuación.

### *Independencia*

Sin olvidar que el *Ombudsman* es un organismo público, es necesario puntualizar que no guarda relación jerárquica con ningún otro órgano o autoridad gubernamental. No es un cuarto poder; se trata de una institución estatal a la cual el gobierno supremo, a través de los poderes Legislativo y Ejecutivo, confía la realización de algunas actividades dirigidas a la atención y satisfacción de las demandas públicas, pertenecientes a una materia y ámbito jurídico determinados, efecto para el cual lo debe dotar legalmente de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

### *Autonomía*

La autonomía es otro fundamento o requisito base y consiste en la separación de la administración central; es decir, la institución pública protectora de los derechos humanos no está sujeta a las decisiones jerárquicas de aquélla. Se trata de una separación orgánica, administrativa, financiera y técnica a la vez.

En la medida en que se minimiza la autonomía, de hecho o de derecho, se pierde la fisonomía y la existencia real, en detrimento de la eficacia esperada en el cumplimiento del objetivo para el cual la institución ha sido creada. Consecuentemente, en ejercicio de su autonomía, el *Ombudsman* no debe recibir instrucciones ni indicaciones de parte de autoridad o servidor público sobre el desempeño de sus atribuciones.

La autonomía generalmente es otorgada por la ley que le da origen; sin embargo, no basta ese argumento legal ya que, en cada caso, el *Ombudsman* debe exigir el reconocimiento y el respeto a esa prerrogativa institucional, para lo cual habrá de desplegar toda la fuerza

---



y energía que deriva de la autoridad moral que lo sostiene, apoyándose siempre en la voluntad soberana de la sociedad civil.

### *Imparcialidad*

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

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

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

### *Racionalidad*

La racionalidad se logra cuando el *Ombudsman* comprende los motivos y causas que ostenta la autoridad o servidor público para actuar de una u otra forma; cuando analiza los fundamentos jurídicos y los confronta críticamente con la queja que le presenta el afectado.

El *Ombudsman* debe resolver racionalmente, previa investigación y valoración de la veracidad de las evidencias y circunstancias, pero sin apartarse de la normatividad respectiva, procurando, tanto como sea posible, la conciliación entre el quejoso y la autoridad o servidor público señalados como responsables de actos u omisiones realizados al margen de la ley. Debe promover, por tanto, una respetuosa y positiva relación entre autoridades y gobernados.

---

### *Celeridad*

En México, como se ha mencionado, la institución del *Ombudsman* fue recibida con escepticismo. No obstante, se ha desarrollado notablemente el despliegue de una labor fructífera al resolver con rapidez, en un procedimiento poco formal, un número considerable de conflictos. Su naturaleza le permite responder a las expectativas de justicia de la sociedad frente a los actos lesivos del poder público. Su actuación es inmediata y eficaz.

La celeridad en la actuación está fundamentada en la Carta Magna, en cuanto establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

Con esta base, el *Ombudsman* intenta realizar su función a través de la simplificación de trámites y el desarrollo de un procedimiento sencillo, flexible, poco formalista y eminentemente antiburocrático.

### *Gratuidad*

Los servicios que el *Ombudsman* ofrece a la sociedad son gratuitos; al solicitar su intervención, el afectado no eroga gasto alguno, basta con la determinación de presentar la queja, con base en datos verídicos.

Esta institución ofrece un mecanismo de defensa civil que atiende al quejoso sin que medie interés pecuniario; su profundo sentido humanitario lo hace accesible para todos, sin importar el estrato social al cual pertenezca el quejoso.

### *Neutralidad*

La independencia y autonomía que el *Ombudsman* posee lo mantienen incólume ante los cambios que la política genera en los poderes del Estado. La neutralidad política es una condición necesaria para estar en aptitud de constituirse en mediador entre el gobernante y el particular; en caso contrario, faltando a su deber de imparcialidad podría simpatizar y apoyar con su actuación a una persona o grupo de personas de algún partido político, hecho que le ocasionaría desavenencia con personas o grupos partidistas diversos, lo que le impediría el cumplimiento de su objetivo principal.

---

---

### *Constitucionalidad*

El origen del *Ombudsman* se dio en la Constitución de Suecia en 1809; desde entonces, ha venido capitalizando la fuerza moral que necesita para cumplir con su papel de mediador entre el gobierno y la sociedad.

Aunado al rango constitucional que lo fundamenta, el *Ombudsman* cuenta con la confianza y la credibilidad de la sociedad que lo vigoriza, las cuales se incrementan día con día a través de la lucha constante contra todas aquellas conductas del poder público que se apartan del marco normativo vigente.

A la sociedad le interesa que el derecho sea el hilo conductor de la actividad pública, y que la ley suprema determine las formas y los procedimientos para dirimir conflictos sociales; de ahí la relevancia inquestionable de la constitucionalidad del *Ombudsman*.

Con todos los fundamentos mencionados y demás herramientas y atributos a su favor, el *Ombudsman* mexicano se convierte en uno de los mecanismos de mayor eficacia de protección civil. Su ecuanimidad, talento y prudencia en la actuación han convencido a quienes en un principio le auguraban, como suerte previsible, la ineficacia y el consecuente fracaso.

Otro acierto del *Ombudsman* en México es la divulgación y difusión de la cultura en materia de derechos humanos; de ello resulta que la sociedad exija, cada vez con mayor insistencia, el respeto a sus derechos, impidiendo con esto la impunidad de quienes aún no asumen el compromiso de respetar los derechos fundamentales del hombre.

Con los fundamentos jurídicos y doctrinarios que garantizan la eficacia del *Ombudsman*, y con las herramientas y atributos legales que tiene a su alcance para el cumplimiento de sus objetivos, se asegura la permanencia eficiente de esta institución, cuya vocación de servicio, su profunda filosofía humanitaria y la nobleza de los ideales que pretende realizar, la han hecho acreedora de la aceptación, confianza y credibilidad por parte de la sociedad a la cual debe su existencia.

### Retos y perspectivas

La CNDH ha 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 las contingencias

---

que presenta el entorno social y de los graves acontecimientos nacionales que lesionan la paz y la seguridad pública.

Tenemos grandes retos que afrontar. La promoción de esta cultura de derechos humanos es una tarea interminable y cada vez más compleja; de ninguna manera se considera exclusiva de institución, persona o agrupación social alguna; la tarea es de interés público, está a cargo de la sociedad en su conjunto.

La difusión de esta cultura es, para la CNDH, una de sus más trascendentales causas; cuanto mejor informada está una sociedad respecto del orden jurídico que garantiza la sana y pacífica convivencia, mayor y de mejor calidad es su participación en la consolidación de la conciencia general, a favor de un respeto recíproco e irrenunciable entre quienes la integran.

El ciudadano no sólo requiere de la protección de los organismos públicos de derechos humanos cuando existe una actividad ilegal de la autoridad; también necesita conocer y comprender los mecanismos de defensa individuales y colectivos; es decir, debe discernir de quién, de qué, cuándo y cómo hay que defenderse, lo cual es posible si los conocimientos en materia de derechos humanos se encuentran al alcance inmediato de la cultura general del titular de esos derechos.

Para lograr estos objetivos, el Estado, a través de sus instituciones, debe propiciar las condiciones para su protección oportuna y eficaz, mediante la ampliación y modernización de las estructuras jurídicas y políticas, coherentes con las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social, económico, político y cultural que exige la sociedad en una época de globalización. También corresponde a los ciudadanos enterarse de sus derechos y del mecanismo eficaz para hacerlos valer; al mismo tiempo, debe cumplir con sus deberes y colaborar a construir el México que todos desean para las generaciones nuevas y las futuras.

Indudablemente, la protección y defensa de los derechos humanos es una actividad prioritaria para la vigencia del estado de derecho. En esta materia, se han obtenido avances sustanciales en beneficio de las personas y de los sectores más desprotegidos de la sociedad. Sin embargo, la lucha por los derechos humanos debe estar en constante evolución, coherente con el desarrollo democrático nacional, el cual tiene carácter de irreversible. En este devenir histórico, es menester que la CNDH, las comisiones públicas locales de derechos humanos, las instituciones académicas y las organizaciones civiles continúen profundizando en aquellos temas relacionados con los derechos fun-

---

damentales del ser humano, a fin de que su defensa y ejercicio sea la constante de toda actividad política y social.

En este sentido, la CNDH, conforme a sus atribuciones legales, no participa tan sólo en la lucha contra la impunidad, señalando las irregularidades en que incurren las autoridades y servidores públicos, proponiendo alternativas tendientes al mejoramiento de los sistemas de justicia y seguridad pública, también es un auxiliar útil, al constituirse en baluarte para lograr la paz social y un medio para alcanzar mejores niveles de bienestar general.

Hoy en día, la participación de la CNDH en el proceso de transformación social del Estado es de vital trascendencia. Su función no se circunscribe exclusivamente al conocimiento de las quejas derivadas de una deficiente administración pública, como tampoco a efectuar recomendaciones y sugerencias para su mejoramiento, como lo hacía la figura del *Ombudsman* tradicional que actuaba en defensa de los derechos civiles básicos; por el contrario, en su actuación por la defensa de los derechos esenciales que asisten al ser humano, la institución interviene en otras esferas de la vida pública del país, por ejemplo, al impulsar la transformación del Estado para que proporcione una mejor prestación de servicios públicos y al contribuir a la consolidación de una democracia en la que se garanticen a plenitud los derechos civiles y políticos, los sociales, los económicos y los culturales, así como los de la tercera generación.

Estos derechos, si se quiere pasar de una democracia formal a una democracia integral cierta y estable, deben constituirse en derechos efectivos, porque nacen de la misma raíz que los derechos civiles y políticos básicos, ya que derivan de la esencial dignidad del ser humano.

Sin embargo, los derechos socioeconómicos requieren, para realizarse, de un hacer positivo del Estado, una actitud del poder que brinde los medios materiales para que, por ejemplo, el derecho al trabajo, la salud, el bienestar social, la vivienda y la seguridad social se realicen efectivamente. En el caso del derecho a la paz y al desarrollo, es indispensable la participación de todos los actores políticos y sociales, Estado y sociedad, así como el apoyo desinteresado de la comunidad internacional.

De acuerdo con lo anterior, el *Ombudsman* nacional, en estrecha colaboración con los organismos estatales de derechos humanos, debe ampliar su campo de acción para coadyuvar en la transformación

---

social de los tres niveles de gobierno, cuyo objetivo último sea garantizar el desarrollo de los pueblos, el fortalecimiento de la democracia y el respeto y vigencia de los derechos humanos.

Las atribuciones del *Ombudsman* nacional deben ampliarse también para participar y coadyuvar en la construcción de una cultura y una educación de los derechos humanos en todos los órdenes, lo cual constituye el seguro más cabal en contra de su violación. Estas nuevas tareas han de ser vistas como los futuros retos que justifican la existencia y vigencia del *Ombudsman* de cara al siglo XXI.

El reto más importante que habrá de enfrentar México es el combate a la pobreza extrema, que prevalece en amplios sectores sociales. La pobreza se traduce necesariamente en una fuente de constantes violaciones a los derechos fundamentales y trae nuevamente a la palestra el análisis de la efectividad de los derechos sociales y económicos, así como el derecho a la paz y al desarrollo.

En síntesis, la CNDH y sus homólogas en el país tienen hoy, ante la sociedad civil y de frente al próximo milenio, la responsabilidad de ser un vehículo promotor del diálogo y la pluralidad, mediante propuestas y sugerencias a las instituciones públicas para que, uniendo sus energías de participación y organización, conjuguen, en una causa común, el respeto a los derechos humanos como la base de la convivencia civilizada, pacífica y tolerante de los pueblos.

Para lograr vencer estos retos, las instituciones públicas y la sociedad civil en su conjunto deben comprometerse a seguir aportando todos sus esfuerzos con el fin de consolidar esta cultura de respeto a los derechos humanos. Estamos ante un desafío insoslayable; sobre todo, ante una apasionante y noble tarea: la de educar acerca de los derechos humanos a fin de lograr que se conviertan en una realidad concreta en la vida cotidiana de todos los mexicanos.

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, los cuales deben procurar la armonía, el progreso, la paz, la justicia social y el respeto a los derechos humanos.

---