

# EL OMBUDSMAN EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. NATURALEZA Y COMPETENCIA

Rafael TORRES HINOJOSA

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Competencia del ombudsman de Tamaulipas*. III. *Casos comunes*.

## I. ANTECEDENTES

El *ombudsman*, cuyo vocablo significa representante, delegado o mandatario, es una institución surgida formalmente en la Constitución de Suecia del 6 de junio de 1809, cuya función es representar al Parlamento, pero con independencia de éste, para controlar la observancia de las leyes por parte de los tribunales y de los funcionarios de la administración pública. Posteriormente, en el siglo XX, esta figura se desarrolló en Europa sobre las bases del modelo sueco, pero en Portugal (1976) y España (1978) surgió la segunda generación del *ombudsman*, al conferírsele la misión de realizar la protección y defensa de los derechos humanos, además del control administrativo.

En el derecho comparado, el *ombudsman*, por regla general, se origina en las normas constitucionales, identificado como un funcionario u organismo que forma parte del Estado, pero no de la estructura gubernamental. Sus atributos son: constitucionalidad, independencia, autonomía, imparcialidad, accesibilidad informal, celeridad, gratuidad, publicación de sus actuaciones y el carácter no vinculatorio de sus resoluciones.

En México, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mediante el Decreto del presidente de la república del 5 de junio de 1990, publicado el día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*, constituyó la fuerza impulsora para el desarrollo del Ombudsman nacional. No obstante de que la institución fue creada como un órgano descentrado de la Secretaría de Gobernación y, por lo tanto, parte integrante de esta dependencia gubernamental, desde el punto de vista administrati-

vo, la Comisión demostró un grado excepcional de independencia y autonomía funcional, ganándose a pulso un gran prestigio en todos los sectores de la sociedad como defensora y promotora de los derechos humanos. Para ello realizó una intensa labor, organizando conferencias, cursos, mesas redondas, acciones de capacitación y divulgación, publicación de folletos y libros, etcétera; pero lo más importante, recepcionó, trató y resolvió quejas planteadas por la población, en una etapa de la vida nacional caracterizada por la violación constante y generalizada de los derechos constitucionales de los gobernados, sobre todo, de las diversas corporaciones policiales de la Federación, estados y municipios.

Igualmente debemos destacar que este órgano fue dotado con más atribuciones de las otorgadas al *ombudsman* escandinavo. Además de conocer sobre quejas y denuncias por irregularidades en la administración pública, también se incluyeron las relativas a violaciones de derechos humanos, así como la realización de labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de éstos y, el establecimiento de una política nacional en la materia.

En este contexto, el 22 de enero de 1992, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró reformado el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, introduciéndose el apartado B, para el efecto de imponer la obligación a los poderes legislativos, federal y locales, de crear, en el ámbito de sus respectivas competencias, organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos consagrados en el orden jurídico nacional, en el plazo de un año. Este Decreto Legislativo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1992.

Posteriormente, por Decreto del Congreso de la Unión, publicado en el citado órgano de difusión oficial del 29 de junio de 1992, se expidió la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano.

En esta legislación se establece su organización, integración, competencia, atribuciones de los funcionarios, procedimientos, resoluciones, recursos y las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos, configurando un auténtico *ombudsman* de control administrativo y de protección a los derechos humanos.

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sirvió de modelo para que los poderes legislativos de las entidades federativas expidieran los ordenamientos jurídicos generadores de los organismos públicos similares dentro del plazo otorgado en la reforma constitucional, los cuales, al quedar constituidos, pasaron a formar parte del sistema del *ombudsman* mexicano, el más grande del mundo, integrado con 33 instituciones independientes entre sí, conforme al régimen federal de la república. No obstante, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene competencia constitucional para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los citados organismos de las entidades federativas.

## II. COMPETENCIA DEL OMBUDSMAN DE TAMAULIPAS

Para cumplir con el objetivo de este trabajo de investigación, el análisis del *ombudsman* tamaulipeco se hará dentro del contexto del sistema jurídico nacional y, por lo tanto, estará basado en la normatividad contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de esta entidad federativa y su reglamento y en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado, destacando, en algunos casos, por su importancia la legislación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su reglamento.

### 1. *Textos constitucionales*

El artículo 102 apartado B de la Constitución federal, actualmente establece lo siguiente:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara 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 de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

En el cumplimiento del Decreto de 1992, mediante el cual se creó el apartado B del artículo 102 constitucional, la quincuagésima quinta Legislatura del estado de Tamaulipas expidió el Decreto 75, publicado en el *Periódico Oficial* del 25 de diciembre de 1993, donde se establecieron reformas a los artículos 58 fracción XVIII y 126, para quedar como sigue:

Artículo 58. Son facultades del Congreso ...XVIII. Establecer un organismo de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, en los términos del artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 126. El organismo a que se refiere el artículo 58 fracción XVIII de esta Constitución se denominará Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas. Será un organismo público descentralizado, autónomo e independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tendrá por objeto la protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano; conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que viole estos derechos en el ámbito del Estado. Formulará recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Este organismo no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Una ley establecerá las bases de su organización y funcionamiento.

Es oportuno señalar que antes de la reforma constitucional federal de 1992, Tamaulipas ya contaba con una Comisión Estatal de Derechos Humanos, creada en el Decreto 153, expedido por la quincuagésima cuarta Legislatura del estado, publicado en el *Periódico Oficial* del 21 de septiembre de 1991, motivo por el cual, este organismo quedó comprendido en el segundo párrafo del artículo segundo transitorio del Decreto original, situación que le fue reconocida al recibir numerosos expedientes por parte de la Comisión Nacional. En consecuencia, la reforma constitucional estatal se realizó para actualizar el marco legal de la institución.

Por otra parte, es necesario mencionar que la quincuagésima octava Legislatura del estado reformó el citado artículo 126 mediante el Decreto 77, publicado en el *Periódico Oficial* del 15 de octubre de 2002, donde quedó eliminada la palabra “descentralizado”, con el objeto de precisar que no es un organismo dependiente de la administración pública estatal.

## 2. Naturaleza jurídica

Con bases en los textos señalados, podemos afirmar que la naturaleza jurídica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, (CODHET en lo sucesivo), se explica a través de los siguientes elementos:

- a) Es un organismo público constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios;
- b) Considerando el modelo del *ombudsman*, la Comisión es una persona jurídica moral, no una persona física, como sucede en la mayor par-

te de los países que lo han adoptado. Sin embargo, al realizar un análisis sistemático de los artículos 8o. y 22 de la ley, podemos concluir que la Comisión como persona moral y el presidente como órgano de ésta, se fusionan para integrar ambos la institución del *ombudsman*, ya que todas las funciones y atribuciones del organismo se confieren y concentran en el presidente;

- c) Es un organismo extrapoder. Aunque tiene su origen en el Legislativo, una vez creado, es independiente de todos los poderes del Estado;
- d) Es un organismo que está dentro del Estado, pero fuera del gobierno o de la administración pública, y no puede emitir actos de autoridad; y
- e) Es una institución cuya función fundamental es la tutela constitucional de los derechos humanos amparados por el orden jurídico mexicano y promotor de una cultura fundada en el respeto de esos derechos fundamentales.

### *3. Competencia del ombudsman*

La palabra competencia tiene diversas acepciones gramaticales y jurídicas. Consideramos que la competencia es el conjunto de atribuciones (facultades-deberes) conferidas expresamente por el ordenamiento jurídico a un órgano o entidad del Estado, con el objeto de realizar válidamente una función pública.

En ese contexto habremos de exponer el tema de la competencia del *ombudsman* conforme al texto constitucional, precisado en las leyes reglamentarias.

#### *A. Competencia genérica*

En su primera parte, el artículo 102 apartado B de la Constitución Política federal determina una competencia genérica, al disponer el establecimiento de “organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”.

Corresponde ahora identificar cuáles son los derechos humanos amparados en el sistema jurídico nacional que deben ser materia de protección a cargo de dichas instituciones.

En principio debemos señalar que, a nuestro juicio, los derechos humanos en el derecho positivo mexicano están contenidos en: la Constitución

Política federal, los tratados aprobados por el Senado, las leyes federales, las Constituciones políticas y leyes ordinarias locales y los reglamentos.

Indudablemente que la fuente primaria es la Constitución federal, donde se encuentran reconocidos el mínimo de derechos que deben gozar los seres humanos en el territorio nacional, sin perjuicio de ser ampliados en los ordenamientos secundarios.

En los primeros 29 artículos, integrados en el capítulo I del título primero de la Constitución, denominado “De las garantías individuales”, se establecen los derechos humanos individuales y algunos derechos sociales, económicos y culturales, así como derechos colectivos de la nación. En esa parte se reconocen los derechos y valores de la vida, la integridad física, psíquica y moral; la igualdad, las libertades, la seguridad jurídica y legalidad; la propiedad privada y agraria; la educación, la familia, la niñez, la paternidad, el patrimonio, la salud, la vivienda, la ecología, la cultura e identidad nacional y el desarrollo en general.

Coincidimos con la tesis de Ignacio L. Vallarta e Ignacio Burgoa en el sentido de que, por garantías individuales no deben entenderse únicamente los veintinueve primeros artículos de la Constitución, sino todos aquellos preceptos de la propia ley fundamental, cuya significación sea una explicación, ampliación o reglamentación de aquéllas, porque el concepto de garantías individuales no es restrictivo, sino extensivo.<sup>1</sup> Por ejemplo, el artículo 123, que establece los derechos humanos en materia laboral y seguridad social, se encuentra estrechamente vinculado a los artículos 30., 40. y 50. que prevén los derechos sobre educación, cultura, salud, vivienda y libertad de trabajo. El artículo 90., sobre los derechos de reunión y asociación están relacionados con los artículos 30, 34 y 35 sobre los derechos políticos y de nacionalidad.

Los derechos de los pueblos o naciones, conocidos como de tercera generación, también se consagran en la Constitución. Los derechos a la paz, a la autodeterminación y al desarrollo, previstos en el artículo 89 fracción X, están ligados con garantías individuales consagradas en los artículos 30., 16, 25, 26, 27, 28 y 29. Por último, las garantías de seguridad jurídica, comprendidas en los artículos 14 y 16, están vinculadas con todas las normas constitucionales y legales que regulan cualquier acto de autoridad.

<sup>1</sup> Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 10a. ed., México, Porrúa, 1977, p. 184.

Por otra parte, la segunda fuente esencial de los derechos humanos en el derecho positivo mexicano la encontramos en los instrumentos internacionales que tienen la calidad de tratados, en los términos del artículo 133 de la Constitución general del república, cuya jerarquía normativa es superior a las leyes federales, criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis identificada con el rubro “TRATADOS INTERNACIONALES, SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCI-MA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: X, noviembre de 1999, Tesis: P.LXXVII/ 99, Página: 46, Materia: Constitucional, Tesis aislada, Novena Época, Instancia: Pleno.

Ahora bien, cabe destacar que en México se encuentran vigentes más de 60 instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que forman parte del Sistema Jurídico Mexicano.

La tercera fuente de los derechos humanos la encontramos, tanto en la legislación federal como en la local, bien sea como normas reglamentarias de algún precepto constitucional o normas ordinarias, sustantivas e instrumentales. A manera de ejemplo podemos señalar los derechos de la personalidad previstos en el Código Civil, como son la reputación, el honor, el decoro, la vida privada, los afectos y sentimientos, etcétera; el derecho a alimentos, al nombre, a la paternidad, a la filiación, al matrimonio, a la propiedad, al patrimonio familiar, etcétera. De la misma forma, aunque el Código Penal no especifica derechos, sino tipos delictivos y sanciones, aquéllos están implícitos, al protegerse una gran diversidad de valores propios de los seres humanos, desde los estrictamente personales hasta patrimoniales.

Lo mismo sucede con las normas instrumentales, donde se establecen los procedimientos para la solución de conflictos jurídicos, salvaguardando los derechos humanos a la jurisdicción y debido proceso, incluyendo los derechos de audiencia, defensa y legalidad.

No podemos pasar desapercibida la importancia de las leyes en materia de nacionalidad, población, derechos políticos, identidad y cultura nacional e indígena, educación, salud, vivienda, ecología, niñez, familia, derechos laborales y seguridad social, derechos agrarios, procuración y administración de justicia, menores infractores, readaptación social, discriminación, seguridad pública, entre otros, donde se amplían o precisan los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados.

Por último, consideramos que los reglamentos y los bandos de policía y buen gobierno, expedidos por los ayuntamientos municipales en los términos de la fracción II del artículo 115 constitucional, también son una fuente de los derechos humanos, sobre todo, los de carácter colectivo.

En dichos ordenamientos se prevé el acceso de la población a los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpieza y seguridad pública. Asimismo, regulan la preservación y aprovechamiento del patrimonio natural, cultural y ecológico de los municipios, por lo cual, es evidente que el objetivo fundamental de los ayuntamientos es el de lograr, con la participación ciudadana, un ambiente que permita a los habitantes vivir con dignidad.

En consecuencia, podemos concluir que el apartado B del artículo 102 de la Constitución, al referirse a la protección de los derechos humanos amparados en el orden jurídico mexicano, no se limita a los previstos en ese ordenamiento supremo, sino también a los reconocidos en los tratados aprobados por el Senado, en las leyes federales y locales, y en los reglamentos municipales.

### *B. Competencia específica*

En la segunda parte del primer párrafo del artículo 102 apartado B de la Constitución federal se precisa la competencia específica de los organismos públicos de protección de los derechos humanos, al señalar que éstos "...conocerán 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...". Posteriormente, en el tercer párrafo se agrega: "...Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales".

Con base a lo anterior pensamos que la competencia se determina por un criterio subjetivo y otro objetivo, los cuales trataremos de explicar a continuación.

#### *a. Competencia según el criterio subjetivo*

La Constitución impone la obligación a los citados organismos de conocer quejas en contra de autoridades o servidores públicos. Para este efecto, entendemos por queja al acto jurídico mediante el cual una perso-

na física o moral pone en conocimiento de un organismo público protector de los derechos humanos, hechos imputados a una autoridad o servidor público como violatorios de esos derechos.

Es menester recordar que en el juicio de amparo se utilizan indistintamente los términos *quejoso* y *agraviado*. Sin embargo, consideramos que debe reservarse el vocablo *agraviado* para la persona identificada como la víctima de la presunta violación de derechos humanos, y la palabra *quejoso*, para el promovente de la actuación del organismo público, bien sea como agraviado directo, gestor o representante.

De acuerdo con lo expuesto, la competencia del *ombudsman* no se limita a conocer sobre quejas imputadas a autoridades, sino también a cualquier servidor público, aunque no tenga la categoría de autoridad. Estimamos, conforme al artículo 108 constitucional, que servidor público es toda persona física que desempeña una función, empleo, cargo o comisión de naturaleza estatal. En consecuencia, quedan comprendidos en este concepto los funcionarios y empleados de los órganos de gobierno y de administración de la Federación, estados y municipios, incluidos los de las entidades paraestatales y los organismos públicos autónomos.

En ese contexto, el artículo 3o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que este Organismo tendrá competencia, en todo el territorio nacional, para conocer de quejas en contra de autoridades y servidores públicos de carácter federal, así como cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios. De la misma manera, puede atraer una queja por omisión o inactividad de un organismo estatal, cuando considere que el asunto es importante. Además, conocerá de las inconformidades (recursos), en contra de las resoluciones u omisiones de los organismos equivalentes de las entidades federativas, así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

Como se puede observar, sólo el Poder Judicial de la Federación queda excluido de la competencia de la Comisión Nacional, excepción para la cual no existe un argumento suficientemente sustentable desde el punto de vista jurídico.

Por su parte, el artículo 126 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, y los artículos 3o., 8o., fracción IV inciso a) y 9o., fracción IV de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, establecen que este organismo local conocerá de quejas en contra de

autoridades o servidores públicos estatales y municipales. Por consiguiente, en ese concepto están comprendidos los servidores públicos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los municipios. De la misma forma quedan incluidos los servidores de las entidades paraestatales y paramunicipales.

#### *b. Competencia según el criterio objetivo*

Hemos dicho en esta parte de la investigación, que el artículo 102 apartado B de la Constitución federal establece que los organismos públicos de protección de los derechos humanos sólo conocerán de quejas contra actos u omisiones de *naturaleza administrativa*, agregando que no tendrán competencia tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Esta parte del citado precepto constitucional ha sido motivo de diversas interpretaciones, sobre todo de autoridades jurisdiccionales renuentes a admitir la competencia de estos organismos. Por ello consideramos de capital importancia determinar cuáles son los actos u omisiones de naturaleza administrativa.

Primero debemos mencionar que las quejas se pueden originar por conductas de hacer (actos) y por conductas de no hacer (omisiones o abstenciones), imputables a autoridades o servidores públicos. Por otra parte, pensamos que la norma, al utilizar el vocablo *actos*, alude tanto a los actos jurídicos como los actos materiales.

Por acto jurídico entendemos la manifestación de voluntad de una persona con la intención de crear, transmitir, modificar, extinguir o preservar derechos y obligaciones previstos o reconocidos por el ordenamiento jurídico, por ejemplo, el contrato, el testamento, las sentencias, las resoluciones administrativas, las actuaciones judiciales, etcétera. En cambio, el acto material es toda actividad humana tendiente a modificar el mundo fáctico y que eventualmente puede originar consecuencias de derecho. Como ejemplo tenemos la construcción de una obra, el manejo de maquinaria, el uso de la fuerza en una detención de personas, la creación de una obra de arte, etcétera.

Ahora bien, ¿cuándo podemos adjudicar la naturaleza administrativa a los actos? En el derecho comparado generalmente se acepta que el Estado, por conducto del gobierno, desarrolla tres funciones básicas: la legislativa,

la administrativa y la jurisdiccional. Para diferenciar estas funciones estatales existen dos criterios: el formal y el material. El formal considera únicamente al órgano del cual emana la función. En ese contexto, todas las funciones del Ejecutivo serán administrativas, todas las funciones del Legislativo serán legislativas y todas las funciones del Poder Judicial serán jurisdiccionales. Como se puede observar, la distinción de funciones con base en el criterio formal, es sencilla y no deja lugar a dudas.

El criterio material atiende a la esencia o naturaleza intrínseca de la función o del acto, independientemente de la autoridad que lo emita. Siguiendo este criterio podemos mencionar que el acto legislativo tiene los atributos de generalidad, abstracción, impersonalidad e innovación. Por el contrario, el acto administrativo y el jurisdiccional tienen las características opuestas a las anteriores, ya que sus notas son de particularidad, concreción, personalidad y, son de carácter meramente aplicativo o declarativo.

La complejidad del problema consiste en encontrar la distinción entre el acto administrativo y el acto jurisdiccional, a tal grado que algunos juristas han llegado a sostener que no existe diferencia esencial entre ambos conceptos.

Coincidimos, parcialmente, con las tesis planteadas por Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Cipriano Gómez Lara al señalar los rasgos distintivos entre el acto administrativo y el acto jurisdiccional,<sup>2</sup> con algunas modalidades que a continuación exponemos:

- a) La función jurisdiccional siempre se inicia mediante el ejercicio del derecho de acción, mientras que la función administrativa se genera por otros medios de instar o por decisión del propio órgano de autoridad;
- b) La función jurisdiccional, a nuestro juicio, sólo se da dentro del proceso, lo cual significa el desarrollo de una serie de actos jurídicos destinados a resolver una controversia o litigio (la jurisdicción voluntaria o paraprocesal son actos administrativos desarrollados por el órgano jurisdiccional). Por su parte, la función administrativa no siempre recae sobre una controversia o litigio, y cuando hay conflicto de intereses se emite una determinación o resolución que no produce la cosa juzgada;
- c) Como consecuencia de la relación procesal, la jurisdicción implica una estructura triangular donde intervienen, cuando menos, dos partes con

<sup>2</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 9a. ed., México, Ed. Harla, 1998, pp. 121-125.

intereses jurídicos opuestos y un tercero con el carácter de resolutor que sólo puede ser un tribunal. Por el contrario, en la función administrativa la estructura es simplemente lineal, entre el Estado y el gobernado; y

d) El fin de la función jurisdiccional, por regla general, es la tutela de los derechos subjetivos de terceros ajenos al juzgador, mientras el fin de la administración consiste en tutelar los intereses jurídicos del Estado.

En términos generales, pensamos que el acto administrativo se presenta con claridad cuando el Estado, por conducto del Poder Ejecutivo, administra su patrimonio, así como, cuando proporciona y regula la prestación de servicios públicos colectivos, estando facultado, además, para ejecutar las acciones procedentes en el cumplimiento de su función, procurando la satisfacción del interés jurídico del Estado. Por ello algunos juristas, como Adolf Merkl, han dicho que materialmente deben considerarse administrativos todos los actos que no sean legislativos y jurisdiccionales.<sup>3</sup>

Por lo que respecta a la normatividad de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, la delimitación de su competencia se establece en su reglamento, señalando que *son actos u omisiones formalmente administrativos* todos aquellos provenientes de una autoridad o servidor público de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, y *son actos u omisiones materialmente administrativos* todos aquellos que intrínsecamente no sean legislativos o jurisdiccionales, independientemente de la autoridad o servidor público de que provengan.

Con base en esta regla, formulamos las siguientes conclusiones:

1. La Comisión de Derechos Humanos de Tamaulipas es competente para conocer todo tipo de quejas en contra de las autoridades y demás servidores públicos de la administración pública del Estado, centralizada y paraestatal. Asimismo, de cualquier queja formulada en contra de las administraciones públicas municipales, incluyendo los organismos para-municipales.

Esta competencia se funda en que, por regla general, los citados órganos públicos desarrollan actos administrativos desde el punto de vista formal y material y, en todo caso, la queja debe versar por presuntas violaciones a derechos humanos.

2. En relación con el Poder Legislativo, es claro que su función fundamental es la creación de normas jurídicas con categoría de leyes. Sin em-

<sup>3</sup> Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, México, Ed. Harla, 1991, p. 115.

bargo, este órgano del poder público también realiza actuaciones materialmente administrativas, entre las cuales podemos enunciar algunas de ellas, previstas en el artículo 58 de la Constitución política local:

- a. Condonar impuestos del Estado;
- b. Nombrar a los funcionarios y empleados del Poder Legislativo;
- c. Revisar y calificar las cuentas públicas;
- d. Autorizar la enajenación y gravamen de bienes;
- e. Fijar las bases para la contratación de empréstitos;
- f. Conceder permisos y decretar honores por servicios eminentes prestados a la humanidad, a la patria o al Estado;
- g. Decretar pensiones a favor de las familias de quienes hayan prestado servicios eminentes al Estado y a los empleados, por jubilación;
- h. Declarar si ha lugar a proceder penalmente contra servidores públicos con inmunidad procesal;
- i. Nombrar y remover a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, magistrados del Tribunal Electoral y Consejeros Electorales, así como recibir su protesta y, decretar su remoción; y
- j. Comunicarse con el Ejecutivo a través de comisiones y concederle o negarle licencia temporal para separarse del cargo.

No obstante que los casos citados se refieren a actos de naturaleza administrativa del Poder Legislativo, la mayoría de ellos no generan violaciones directas a los derechos humanos y, por lo tanto, no pueden ser materia de una queja ante la Comisión Estatal o de un juicio de amparo, aunque podrían aplicarse estos instrumentos de justicia constitucional sobre actos u omisiones presuntamente violatorios a los derechos de audiencia y de defensa en los procedimientos de remoción de servidores públicos, retiro de inmunidad procesal y otros similares, que competen a ese órgano del poder público.

3. Respecto al Poder Judicial, el Sistema Jurídico Mexicano le confiere la función pública de impartir justicia, por lo cual resulta indispensable abundar sobre el concepto de jurisdicción.

Eduardo J. Couture dice que la palabra jurisdicción tiene, cuando menos, cuatro acepciones: como ámbito territorial; como sinónimo de competencia; como conjunto de poderes o autoridad de ciertos órganos del poder público; y su sentido preciso y técnico de función pública para hacer justicia.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Couture, Eduardo J., *Fundamentos de derecho procesal civil*, 15a. reimp., Buenos Aires, Ed. Depalma, 1990, p. 27.

Este autor define la jurisdicción como

...la función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factible de ejecución.<sup>5</sup>

José Ovalle describe a la jurisdicción como “la función que ejercen los órganos del Estado independientes o autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o controversias que les plantean las partes y emitir su decisión sobre ellos, así como para, en su caso, ordenar la ejecución de dicha decisión o sentencia”.<sup>6</sup>

Con lo anterior queda precisado que la función jurisdiccional se desarrolla a través de órganos del Estado, genéricamente denominados tribunales, con el objeto de resolver controversias o litigios entre partes, de trascendencia jurídica, conforme a normas sustantivas y procesales. Sin embargo, la función de los tribunales no se agota en la jurisdicción, puesto que las normas jurídicas también les atribuyen funciones materialmente administrativas con el fin de obtener el mayor grado de eficiencia y eficacia en el servicio público de administración de justicia. Sobre este punto mencionaremos algunas atribuciones de esta naturaleza, conferidas al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas conforme al artículo 114 de la Constitución Política:

1. Ordenar visitas carcelarias;
2. Dictar medidas para que la administración de justicia sea pronta, completa e imparcial;
3. Determinar las adscripciones de los magistrados a las salas;
4. Nombrar, cesar o suspender a jueces y demás auxiliares técnicos y administrativos en la administración de justicia;
5. Tomar la protesta de ley a los jueces;
6. Señalar a cada juez su distrito judicial, su número, materia y domicilio;
7. Establecer una remuneración adecuada e irrenunciable para magistrados y jueces;
8. Conceder licencias a los servidores públicos del Poder Judicial, así como admitir sus renuncias y determinar vacaciones;

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>6</sup> Ovalle Favela, José, *op. cit.*, nota 3, p. 112.

9. Denunciar ante el Ministerio Público hechos que impliquen la probable responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial;
10. Corregir los abusos que se adviertan en la administración de justicia;
11. Crear, modificar, suprimir o aumentar los órganos administrativos que sean necesarios para la buena marcha del servicio de impartición de justicia; y
12. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial, y una vez aprobado por el Congreso, ejercerlo y administrarlo en forma autónoma.

En ese contexto, los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado establecen, en veintidós fracciones, diversas atribuciones administrativas a cargo del presidente del Supremo Tribunal de Justicia, y en el artículo 32 se responsabiliza a los magistrados supernumerarios de la supervisión y vigilancia del archivo y biblioteca, el centro de Estadística, Informática y Computación, la Oficialía de Partes, el Centro de Actualización Judicial; la Dirección de Administración; el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia y la Contraloría del Poder Judicial.

En el mismo ordenamiento también se encomienda a los magistrados, jueces, y demás funcionarios judiciales algunas funciones propiamente administrativas.

Es evidente que la gran mayoría de los actos enunciados no afectan los derechos humanos de los gobernados, por quedar enmarcados en la organización del Poder Judicial. Son hipótesis de actos de naturaleza administrativa sobre nombramientos, adscripciones, licencias, ejercicio y control presupuestal, salarios, medidas y procedimientos preventivos y correctivos para mejorar el servicio de administración de justicia, etcétera.

En consecuencia, la pregunta surge automáticamente ¿cuáles son los actos u omisiones de naturaleza administrativa del Poder Judicial, susceptibles de ser conocidos por la Comisión de Derechos Humanos de Tamaulipas?

Para dar respuesta a esta interrogante debemos apoyarnos en lo previsto en los artículos 90., fracción II y, 10 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, cuyo contenido es similar a la normatividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El primer numeral establece que este organismo no podrá conocer y formular recomendaciones en los casos relativos a resoluciones de naturaleza

jurisdiccional. El segundo precepto, de contenido interpretativo, expresa lo siguiente:

Para los efectos de esta ley se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

I. Las sentencias, laudos y resoluciones definitivas que concluyan una instancia;

II. Las sentencias interlocutorias o autos que decidan un incidente procesal;

III. Los autos, decretos o acuerdos dictados por un órgano jurisdiccional para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación legal.

Todos los demás actos y omisiones procedimentales diferentes a los señalados en las fracciones anteriores serán, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante la Comisión.

La Comisión por ningún motivo podrá emitir recomendaciones sobre cuestiones jurisdiccionales de fondo.

La ley es clara al determinar que la Comisión no podrá conocer de resoluciones jurisdiccionales y precisa cuales son éstas. Por exclusión, todos los demás actos pueden ser materia de queja ante este organismo. Las actuaciones de los órganos judiciales no se limitan a resoluciones, si no también practican audiencias, actos de ejecución y comunicaciones procesales.

Considerando lo anterior, a continuación haremos un listado de hipótesis, de manera enunciativa, no limitativa, en las cuales pueden intervenir válidamente los organismos públicos protectores de los derechos humanos, en relación con los órganos jurisdiccionales:

### *Acciones*

1. Insultar, vejar o utilizar la violencia física y moral en agravio de las personas que acudan a las oficinas judiciales, bien sean parte o terceros.

2. Litigar por sí o por interpósito persona cuando exista impedimento legal.

3. Aconsejar o dirigir a personas que litiguen ante el juzgado que laboran.

4. Expedir y aceptar nombramientos como funcionarios judiciales cuando existe impedimento legal.

5. Exigir o permitir la recepción de dinero o cualquier otra dádiva por parte de los servidores públicos judiciales.
6. Sustraer, distraer, ocultar, utilizar o inutilizar expedientes o documentos a los cuales tengan acceso.
7. Promover o gestionar la tramitación de actuaciones judiciales ajenas a su responsabilidad aunque no le produzcan beneficios económicos.
8. Conocer y tramitar asuntos para los cuales tenga impedimento legal.
9. Desempeñar algún otro empleo oficial.
10. Dañar o beneficiar intencionalmente a una persona en el curso de un procedimiento judicial.
11. Dictar resoluciones ostensiblemente violatorias a un precepto legal o contrarias a las actuaciones practicadas.
12. Expedir orden de aprehensión ostensiblemente violatoria a las garantías de legalidad y seguridad jurídica.
13. Ordenar la práctica de cateos sin motivo o causa fundada para ello.
14. Cometer excesos en la práctica de alguna orden de cateo.
15. Dar a conocer resoluciones que deben mantenerse en reserva o discreción.
16. Obstaculizar deliberadamente la defensa de los intereses jurídicos de un sujeto del proceso.
17. Expedir autos notoriamente infundados, desechando defensas y pruebas de las partes.
18. Practicar diligencias de prueba sin sujetarse a las formalidades del procedimiento.
19. Practicar actuaciones judiciales en días y horas inhábiles sin habilitación previa.
20. Practicar notificaciones ilegales por inobservancia de las formalidades del procedimiento.
21. Despachar ejecución o mandamiento de embargo sin reunirse los requisitos legales.
22. Practicar diligencias de embargo sin observar los requisitos y formalidades establecidas en las leyes.
23. Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste bienes secuestados sin cumplirse con los requisitos legales.
24. Levantar actas por los funcionarios judiciales asentando hechos falsos.
25. Ordenar y practicar remates sin observar las formalidades legales.

26. Adjudicar a favor de un servidor público del tribunal, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de una subasta.
27. Ordenar la ejecución de medio de apremio sin que la resolución esté firme.
28. Tramitar asuntos o litigios que no sean de su competencia.
29. Resolver la caducidad de la instancia sin causa legal suficiente para ello.
30. Continuar la tramitación de un proceso cuando exista causa fundada para interrumpir su trámite.
31. Dictar auto de interrupción de proceso sin causa justificada.
32. Las resoluciones y actuaciones irregulares en jurisdicción voluntaria que afecten los derechos de terceros.

#### *Omisiones*

1. Demorar injustificadamente la expedición o cumplimiento de las resoluciones judiciales.
2. No impedir la cesación de una privación ilegal de libertad de una persona que hayan puesto a su disposición.
3. No recibir la declaración preparatoria de un detenido en el plazo constitucional.
4. No informar al inculpado sobre sus derechos constitucionales en el procedimiento penal.
5. No designar al inculpado un defensor de oficio cuando aquél no haga el nombramiento.
6. No resolver la situación jurídica de un detenido dentro del plazo constitucional.
7. No conceder la libertad a una persona cuando proceda legalmente.
8. No excusarse de conocer un asunto o litigio para el que tenga impedimento legal.
9. Ocultar o no tramitar las quejas administrativas formuladas por sujetos legitimados para ello en contra de los servidores públicos.
10. En general, dilatar la administración de justicia por inactividad o extemporaneidad.

### III. CASOS COMUNES

Por otra parte, estimamos que es competencia de la Comisión conocer de quejas donde se denuncien conductas presuntamente ilícitas imputa-

das a los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales, que encuadren en los supuestos normativos previstos en los títulos octavo y noveno del Código Penal del Estado, denominados, respectivamente, “Delitos cometidos por servidores públicos” y “Delitos cometidos en el desempeño de funciones judiciales o administrativas”.

De la misma manera, tiene competencia para conocer las conductas que impliquen el incumplimiento de las obligaciones previstas en las veintidós fracciones del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Algunas de las hipótesis planteadas anteriormente se refieren a resoluciones jurisdiccionales, por lo cual, aparentemente, escapan a la competencia de los organismos defensores de los derechos humanos. A nuestro juicio, en esos supuestos se encuadran conductas delictivas o, cuando menos, ilícitos administrativos, desvirtuando la naturaleza del acto jurisdiccional.

Recuérdese que el acto jurisdiccional es un acto jurídico, entre cuyos elementos o presupuestos de validez se encuentra la licitud en el objeto, motivo o fin del acto. En consecuencia, una sentencia o auto ostensiblemente violatorio de las garantías constitucionales o contrario a las actuaciones judiciales, más que un acto jurídico jurisdiccional, es un hecho jurídico jurisdiccional, por convertirse en instrumento, motivo o fin de la ilicitud.

Es necesario aclarar, que en el caso de resoluciones y actuaciones judiciales, una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos no puede dejarla sin efecto, ya sea por revocación, modificación o nulidad. Por consiguiente, el efecto de la recomendación sería, en caso de ser aceptada, subsanar la irregularidad o ilicitud, si esto es posible, o bien, provocar la aplicación de las sanciones procedentes a los servidores públicos que hubieren incurrido en responsabilidad, cuando se trate de actos u omisiones consumados de imposible reparación jurídica o material.

Con lo anterior, queda demostrado que los organismos públicos de protección de los derechos humanos son competentes para conocer de quejas en contra de servidores del Poder Judicial, única y exclusivamente sobre el servicio público de la administración de justicia.

Es oportuno destacar que la normatividad y argumentación expuesta en relación con el Poder Judicial, también es aplicable a los tribunales de jurisdicción especializada, como son los tribunales en materia laboral y fiscal del Estado.

### *1. Actuaciones del ombudsman en relación con la competencia*

El segundo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución federal prescribe que los organismos de protección de los derechos humanos “formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”. El artículo 48 de la Ley Estatal define a la recomendación como

...la resolución mediante la cual, la Comisión, después de haber concluido las investigaciones del caso, determina de acuerdo con la evaluación de los hechos, argumentos y pruebas que constan en el expediente, que la autoridad o servidor público ha violado los derechos humanos del afectado, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales, injustas, irrazonables, inadecuadas o erróneos y señala las medidas procedentes para la efectiva restitución a los afectados de sus derechos fundamentales, y en su caso, las sanciones susceptibles de ser aplicadas al responsable.

Enseguida el artículo 49 precisa que la recomendación será pública y no vinculatoria para la autoridad o servidor público a quien se dirija y no podrá por sí misma anular, modificar o revocar los actos o resoluciones impugnados y denunciados.

En el sistema jurídico nacional la recomendación es la resolución del Ombudsman de mayor trascendencia desde el punto de vista de control de constitucionalidad y legalidad de las actuaciones de las autoridades y demás servidores públicos. Es un acto jurídico y documento dirigido directamente al servidor público responsable o al superior jerárquico de éste, donde se le proponen las medidas procedentes para restituir al agraviado en el goce de la garantía violada y, en su caso, las sanciones susceptibles de ser aplicadas al responsable.

La recomendación siempre es producto de una investigación iniciada a petición de parte quejosa o, de oficio, por presuntas violaciones de derechos humanos provenientes de una autoridad o servidor público, o bien, cuando particulares u otros agentes sociales cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de servidores públicos, o cuando éstos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que les confiere la ley en relación con dichos ilícitos.

El procedimiento de investigación se desarrolla sin más formalidades que las estrictamente necesarias para el conocimiento de la verdad histórica y se rige por los principios de buena fe, accesibilidad, inmediatez,

conciliación, concentración, rapidez, discrecionalidad y publicidad. La ley le concede el derecho de audiencia y defensa al servidor público señalado como responsable, pero también le impone la obligación de rendir un informe escrito sobre los hechos denunciados y de exhibir la documentación que justifique su actuación. Con el mismo propósito, se puede determinar la apertura de un periodo probatorio, donde las partes pueden ofrecer probanzas y los visitadores realizar inspecciones, recabar testimonios y peritajes y demás diligencias conducentes para estar en condiciones de resolver el caso.

Es de suma importancia destacar que desde el inicio del procedimiento, los funcionarios facultados de los organismos públicos de derechos humanos deben intentar la conciliación de intereses entre las partes involucradas y lograr una solución inmediata de la controversia, siempre y cuando se trate de derechos disponibles o renunciables conforme a las leyes, o la naturaleza del caso lo permita.

El *ombudsman* debe ser un conciliador de excelencia, por ello se le ha identificado como un “magistrado de opinión y persuasión”.

Sin embargo, cuando no se logra la solución conciliatoria o es inaplicable este procedimiento, si la violación de derechos humanos es acreditada a través de las probanzas valoradas en su conjunto, de acuerdo con los principios de la lógica y la experiencia, se emite la recomendación respectiva; como ya se dijo, ésta no es imperativa ni coactiva. Por ello resulta obligada la siguiente pregunta: ¿Cuál es la fortaleza de una recomendación? A nuestro juicio, esta resolución, aunque no es vinculatoria, tiene los siguientes atributos:

1. La doctrina generalmente admite que la fortaleza de una recomendación radica en la calidad moral de quien la expide, considerando que el *Ombudsman* debe ser un jurista de probada ciencia y moralidad. Por nuestra parte agregaríamos que su mayor fuerza está en su contenido jurídico. Una recomendación debidamente sustentada con evidencias, argumentos, motivaciones y fundamentos de derecho, difícilmente va a ser rechazada por el destinatario de la misma.

2. Las recomendaciones, por disposición constitucional, son públicas. Se dan a conocer a la sociedad a través de los órganos de difusión de la institución y de los diversos medios de comunicación masiva —prensa, radio y televisión—. Una recomendación rechazada por la autoridad, pone a ésta en el centro de atención de la opinión pública para valorar su conducta como funcionario. Además, el *ombudsman* debe rendir un in-

forme periódico, generalmente anual, donde se describen las recomendaciones expedidas, así como su aceptación o rechazo, cumplimiento o incumplimiento. En el caso del estado de Tamaulipas, este informe se presenta a los poderes Ejecutivo y Legislativo para su debido conocimiento y con el objeto de que se tomen las medidas procedentes, en el ámbito de sus respectivas competencias, para impulsar el fortalecimiento de la cultura de respeto a los derechos humanos.

3. Constitucionalmente el *ombudsman* tiene la atribución de presentar denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Esto significa que puede promover estas formas de instar, incluso antes de emitir una recomendación, si existen algunas evidencias sobre hechos ilícitos o irregularidades. Con mayor razón, cuando una recomendación no es atendida, está facultado para presentar una denuncia ante el Ministerio Público, si en este documento se hacen constar indicios sobre hechos delictivos, o bien, una denuncia o queja ante los órganos de control interno competentes para instaurar un procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a la ley de la materia. Igualmente, cuando se trata de un funcionario público con inmunidad procesal, puede acudir ante el Poder Legislativo, denunciando hechos susceptibles de ser materia de juicio político.

Con este tipo de procedimientos resulta evidente que una recomendación adquiere mayor solidez, puesto que, al contener una serie de probanzas, facilita la labor de la procuración y administración de justicia. Esta resolución tiene el carácter de prueba documental de actuaciones, sin perjuicio de ser repetidas de acuerdo al principio de contradicción procesal, para que tengan eficacia probatoria conforme a su naturaleza.

4. Otra forma de reforzar la aceptación y cumplimiento de una recomendación de un organismo local, se encuentra en los artículos 30., 61 y 63 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al establecer el derecho del quejoso para interponer un recurso de impugnación, en el supuesto de que esta resolución fuera rechazada, incumplida o deficientemente cumplida.

En el caso de confirmarse la recomendación, seguramente ésta adquiere un mayor vigor con el apoyo del organismo nacional, además de su publicación, para conocimiento de la sociedad mexicana.

Como se puede advertir en los cuatro puntos señalados, las recomendaciones, a pesar de no tener carácter imperativo desde el punto de vista jurídico, opinamos que indirectamente, o de hecho, están dotadas de coactividad cuando están debidamente sustentadas en derecho, porque su desti-

natario, en el fiel cumplimiento de su función pública, no tendrá más alternativa que aceptarlas y cumplirlas.

Este tipo de resolución prevista en el artículo 50 de la ley local constituye un gran acierto del legislador, porque permite la actuación del *ombudsman* en casos graves o urgentes, donde la competencia puede convertirse en un impedimento para la protección y defensa de los derechos humanos. En esta materia consideramos que las barreras competenciales resultan sumamente artificiales e irracionales.

## *2. Competencia extensiva*

En el caso concreto del Estado de Tamaulipas, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, le confiere a esta institución las siguientes atribuciones previstas en el artículo 80.:

promover y fomentar el respeto de los derechos humanos en la entidad; promover el estudio, la enseñanza y difusión de los derechos humanos en el ámbito estatal; proponer a los órganos competentes la expedición y reformas de normas jurídicas que permitan una protección eficaz de los derechos humanos; elaborar y ejecutar programas preventivos en la materia; celebrar convenios con autoridades y organismos públicos y privados para lograr una eficaz protección de estos derechos; y realizar todas las acciones necesarias para fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos.

Con base en las citadas atribuciones, este organismo desarrolla cursos de capacitación para servidores públicos estatales, municipales y federales adscritos en el Estado; realiza foros, conferencias, documentos y otros tipos de procedimientos de divulgación de los derechos humanos dirigidos a la población en general, y en forma especial a grupos vulnerables como niños, mujeres, adultos en plenitud, discapacitados, internos, etcétera; celebra convenios y ejecuta acciones conjuntas con autoridades, instituciones públicas y privadas para fomentar los programas destinados a la protección de los derechos humanos y, en general, toda clase de actividades para fortalecer la educación y cultura en derechos humanos.

## *3. Competencia especial en materia de discriminación*

Mediante el Decreto LVIII-1146 del Poder Legislativo del estado de Tamaulipas, del 15 de diciembre de 2004 y publicado en el *Periódico*

*Oficial* del 29 siguiente, se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el estado de Tamaulipas, la cual es reglamentaria del párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política federal.

En este ordenamiento se le otorgó competencia a la Comisión de Derechos Humanos del Estado para aplicar las medidas preventivas y correctivas destinadas a combatir todas las formas de discriminación e intolerancia, atribuciones que, desde luego, ya tenía desde que fue creado dicho organismo. Sin embargo, lo novedoso de esta legislación consiste en que la Comisión deberá conocer de quejas, no sólo en contra de autoridades y servidores públicos, sino también, las que se presenten en contra de particulares, ya sean personas físicas o morales, a quienes podrá formular recomendaciones públicas después de agotar el procedimiento de investigación previsto en la ley que rige su organización y funcionamiento.

Esta innovación podrá ser discutible a la luz de la doctrina tradicional sobre el *ombudsman*, pero, a nuestro juicio, constituye un reconocimiento a la confianza, credibilidad y prestigio que ha generado la institución en la comunidad tamaulipecana.

La experiencia nos enseña que el pueblo ha convertido a estos organismos públicos en competentes “para todo”. El ciudadano común, al presentar una queja, no sabe ni le interesan las limitaciones constitucionales y legales del *ombudsman*; sólo desea la solución de su problema, incluso cuando se trata de conflictos entre particulares. Cotidianamente la Comisión de Derechos Humanos realizan mediaciones en controversias conyugales y familiares; disputas patrimoniales y de vecinos; localización de personas; gestiones de pensión alimenticia y asistencia social; consejos y asesoría jurídica, etcétera. En general, la institución ha sido requerida por necesidad social, para defender los legítimos derechos de los seres humanos frente a cualquier tipo de sujeto jurídico, convirtiéndose en un auténtico instrumento de justicia alternativa.