

## EL OMBUDSMAN LOCAL: ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y REALIDADES

María Eugenia ÁVILA LÓPEZ\*

SUMARIO: I. *Presentación.* II. *Antecedentes en México de los derechos humanos de las instituciones públicas para protección y defensa.* III. *Evolución del Sistema Nacional de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos.* IV. *Situación actual de las instituciones públicas protectoras de los derechos humanos en las entidades federativas.* V. *Conclusiones.*

### I. PRESENTACIÓN

Una efectiva protección de los derechos humanos requiere de un Estado de derecho construido sobre un escenario de libertad, igualdad y legalidad, provisto de medios aptos para su defensa. Sólo así, la justicia podrá perfeccionar el orden jurídico que rige a una nación y a sus gobernantes.

Con esta reflexión como premisa desarrollé la ponencia “El ombudsman local, antecedentes, evolución y realidades”, misma que concluyo señalando la necesidad de que actualmente se lleve a cabo una revisión amplia y profunda de la legislación que regula la función de todas y cada una de las instituciones protectoras de los derechos humanos del país, con el fin de hacerlas más concordantes con los cambios que ha tenido México en esta materia.

A poco más de una década de existencia, estas instituciones han dado pasos importantes en el ámbito de la protección de los derechos humanos y, a pesar de los obstáculos que han tenido que enfrentar, en mucho han contribuido en la construcción de la cultura de su respeto, sin embargo,

\* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Campeche.

para eficientar su labor se hace necesario ampliar su radio de acción y fortalecer su operatividad.

Por ello, este trabajo que no es limitativo ni exhaustivo, está referido a las experiencias obtenidas en el ejercicio de las funciones que como titular de un organismo estatal se realizan y a las razones por las que sería conveniente se les dotara de más herramientas jurídicas a las instituciones públicas de protección de los derechos humanos no sin antes, por razones de orden metodológico, hacer una breve exposición sobre los antecedentes históricos de esos organismos, de las reformas y adiciones habidas en los años que han transcurrido desde su creación para, finalmente, mencionar las adecuaciones que en la actualidad considero necesarias y útiles para continuar remontando los escollos legales que, en mi opinión, son retardatarios del perfeccionamiento del Sistema Nacional de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos y, por ende, obstaculizan la construcción de una verdadera cultura de respeto a los derechos esenciales en México.

## II. ANTECEDENTES EN MÉXICO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS PARA PROTECCIÓN Y DEFENSA

En la historia de México encontramos diversos ordenamientos jurídicos en los que ya se reconocía que el ser humano es poseedor de derechos fundamentales; destaco, de entre ellos, uno que data del 13 de septiembre de 1813 y al que el general José María Morelos y Pavón denominó “Los Sentimientos de la Nación”, con el que instaló el Primer Congreso de Anáhuac, en Chilpancingo, Guerrero, del que voy a citar, textualmente, parte de su contenido:

Artículo 12. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapina y el hurto.

Artículo 13. Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.

Artículo 15. Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud.

Artículo 17. Que a cada uno se le guarden sus propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado, señalando penas a los infractores, y

Artículo 18. Que en la nueva legislación no se admita la tortura.

Como puede apreciarse, las normas citadas reconocen el derecho a una vida digna, el derecho a la igualdad ante la ley y a la igualdad social y el derecho a la propiedad privada y a la privacidad.

Por su parte, como antecedentes de la existencia de organismos públicos encargados de la protección de los derechos humanos, tenemos la promulgación de Ley de la Procuraduría de los Pobres de San Luís Potosí en 1847; la creación de la Procuraduría de Vecinos de la ciudad de Coquimatlán en 1984 y, de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM en 1985 así como la fundación de la Procuraduría para la Defensa Indígena de Oaxaca y de la Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero en 1986 y 1987, respectivamente.

En ese tenor, no podemos dejar de mencionar a la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes, instalada en 1988, a la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del municipio de Querétaro, de 1989, así como la creación, en ese mismo año, de la Procuraduría Social del Distrito Federal, de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Por lo que respecta al Estado de Campeche en noviembre de 1990 el Gobernador Carrillo Zavala expidió un decreto por el que se creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos como órgano descentralizado de la Secretaría de Gobierno, siendo, en términos generales, sus atribuciones las de representación del Ejecutivo en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos y de coordinación en la materia con autoridades federales e internacionales; adicionalmente se le facultó a su presidente para denunciar ante las autoridades competentes los actos que pudieran comportar violaciones a los derechos humanos.

En el plano mundial es de señalarse que después de la Segunda Guerra Mundial el reconocimiento de los derechos humanos fue cobrando cada vez mayor trascendencia en las relaciones multilaterales de los estados nacionales, influyendo con ello en la expansión de una institución originaria de Suecia que muy tempranamente mostró su eficacia como

órgano de control gubernamental, el *ombudsman*, que a partir del siglo XX fue tomada como modelo, primero por los países nórdicos y posteriormente fue extendiéndose por Europa y Estados Unidos hasta llegar a Latinoamérica donde fue adoptado el modelo del *ombudsman* español.

A ese respecto cita J. Maiorano

...la institución del Ombudsman nació en Latinoamérica cuando estaba muriendo el Estado empresario, cuando el Estado de bienestar había desaparecido; por ello se encontró, en sus primeros años de funcionamiento, con una sociedad muy distinta a la que acompañó su evolución en todo el mundo tres décadas atrás. Nació en sociedades con vocación participativa, demandantes de calidad de vida, de derechos económicos, sociales y culturales y con una creciente conciencia sobre su rol activo en las democracias modernas. Es que los países de la región no escaparon a las causas que, en todo el mundo, provocaron las profundas mutaciones de las cuales somos, a la vez, testigos y protagonistas.<sup>1</sup>

En México, la creación de las instituciones públicas de protección de los derechos humanos, así concebidas, tuvo lugar a partir de enero de 1992 con la reforma del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al que se adicionó el apartado B que dispuso que

el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conoce-rán de quejas en contra de actos y 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. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Continúa el texto constitucional señalando que

estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y judiciales, y que ...El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equiva-lentes en los Estados.

<sup>1</sup> Maiorano, Jorge Luis, "El Defensor del Pueblo en América Latina: La necesidad de fortalecerlo", *Revista Inter-Forum*, abril de 2005, [www.revistainterforum.com/espanol](http://www.revistainterforum.com/espanol).

En cumplimiento a esas disposiciones constitucionales, las Instituciones Públicas Protectoras de los Derechos Humanos fueron naciendo en cascada por todo el país hasta quedar constituido el Sistema Nacional de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos, integrado por una institución nacional y 32 organismos locales, todos ellos autónomos entre sí y con naturaleza jurídica y atribuciones muy similares, las que, en síntesis, son proteger de manera pronta, gratuita y eficaz a los gobernados de actos u omisiones de servidores públicos que afectaran los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano, así como procurar la observancia, estudio, promoción y divulgación de esos derechos en sus respectivos ámbitos de competencia.

### III. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

A través del tiempo, se han venido operando reformas a la normatividad que rige a las instituciones que conforman el sistema, siendo las más trascendentales las relativas a la modificación de su naturaleza jurídica iniciadas con la reforma a la carta magna, en septiembre de 1999, que otorgó carácter de organismo público autónomo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En ese sentido, y por lo que respecta a la normatividad que rige a las instituciones estatales, con excepción de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Tabasco, que aun siguen siendo organismos descentralizados con personalidad y patrimonio propios; las de Baja California Sur, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán las definen como organismos públicos de carácter autónomo; en Durango, Hidalgo y Morelos son organismos públicos con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria; el de Baja California es un organismo de participación ciudadana con autonomía plena; el de Guerrero está dotado de autonomía técnica y operativa ; y los de Aguascalientes, Campeche, Michoacán y Zacatecas son organismos con autonomía de gestión y presupuestaria y personalidad jurídica y patrimonio propios.

Sin embargo, por ser parte de su evolución social cabe recordar que, todas ellas, al haber sido creadas como organismos descentralizados, aunque dotadas de independencia de gestión y presupuestal, su naturale-

za jurídica fue tan abismalmente diferente a la figura considerada como prototipo mundial para la protección de los derechos humanos, que la reacción que tuvieron diversos segmentos sociales, entre ellos destacados juristas e intelectuales, periodistas, representantes de asociaciones civiles y funcionarios públicos, fue de rechazo emitiendo muy severos cuestionamientos, en especial sobre su imparcialidad para ejercer su mandato.

A esos cuestionamientos, algunos bien intencionados, otros no tanto, que innegablemente obstaculizaron su asimilación espontánea en el conglomerado social, se sumaron otras barreras de carácter estructural, en particular tratándose de la mayoría de los organismos estatales, ya que no se les proveyó de instalaciones apropiadas y equipos funcionales y tampoco se les proporcionó personal suficiente ni presupuestos adecuados.

Ante tan adversas condiciones se requería construir, desde los cimientos, la más trascendente de las facultades que les fueron conferidas: la magistratura de opinión.

La imaginación, una mezcla equilibrada de audacia y prudencia así como el compromiso social asumido por los integrantes de estas instituciones fueron en esa etapa las únicas herramientas disponibles para llevar a cabo su labor.

Las estrategias aplicadas consistieron en realizar modestas campañas, pero muy intensas, para acercarse a la sociedad civil, en especial a los segmentos más desprotegidos, así como buscar medios alternativos para obtener la información requerida para fundar y motivar las recomendaciones que se emitían, mismas que las autoridades destinatarias las consideraban ataques personales o afrentas políticas; era obvio que el sistema gubernamental aun no estaba preparado para ser juzgado por incipientes instituciones que no contaban con autosuficiencia jurídica ni gozaban del respaldo social. Las actividades de divulgación y capacitación desarrolladas a lo largo y ancho de las entidades federativas se fueron vigorizando a través de programas orientados a apoyar peticiones de la población. Los logros obtenidos, como sus intermediarios, propiciaron una gran mejoría a su inicial posicionamiento social.

La demanda de servicios empezó a incrementarse y, para exemplificarlo cito datos de la institución que represento, cuyos registros estadísticos lo hacen evidente, pues en sus primeros cinco años de vida la Comisión proporcionó servicios únicamente a 3 mil 395 personas, es decir a 679 cada año; entre 1998 y 2002 sumaron 84 mil 919 las personas que fueron atendidas lo que en promedio indica que atendimos a 16 mil 983 perso-

nas cada año y en los años subsecuentes, es decir en el 2003 y el 2004, se proporcionaron servicios a un total de 80 mil 941 personas, poco más de 40 mil personas cada año.

Por lo que respecta a la actitud de las autoridades, también fue cambiando y del rechazo a las recomendaciones pasaron a su aceptación, mas no necesariamente a su cumplimiento, esta época fue sustituida por la de la aceptación y simulación de su cumplimiento. Hoy día, si bien es cierto que un elevado porcentaje de las recomendaciones son aceptadas, también es cierto que aun se sigue dando la simulación de cumplimiento o este no se lleva a cabo de manera satisfactoria.

Un dato, que considero pertinente destacar y que quizá es mera coincidencia, es que las reformas que le dieron autonomía a 21 de los 33 organismos que conforman el Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos se iniciaron a partir de 1999, pudiendo interpretarse que la aceptación social, de la que para ese entonces ya gozaba, fue uno de los factores que impulsó su fortalecimiento jurídico o quizá, como han señalado distinguidos juristas “la democracia mexicana debía mostrarse al mundo desde diversas perspectivas y el tema de los derechos humanos era aun una asignatura pendiente”.

Ahora bien, la denominación “organismos constitucionales autónomos” nos lleva también a reflexionar sobre el principio que establece que el poder público se divide en tres para su ejercicio —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— encargados, respectivamente, en sentido estricto, de crear el orden jurídico, de ejecutar tareas para la satisfacción de necesidades colectivas y de resolver las controversias que surjan de las interrelaciones privadas o públicas, estableciéndose de manera clara y precisa la autonomía de cada uno así como, sus atribuciones y, de ellos emanen todos y cada uno de los órganos, dependencias y/o entidades públicas que sujetas a su potestad en mayor o menor medida, ejercen las funciones que les corresponden.

Hasta aquí las cosas, podríamos decir que estamos ante una evolución en la que el Estado ha creado órganos que no corresponden a la concepción clásica del constitucionalismo<sup>2</sup> —por no pertenecer al poder Ejecutivo, ni al Legislativo ni al Judicial— y a los que se le han conferido funciones de control gubernamental, me refiero no sólo a las institucio-

<sup>2</sup> Gil Rendón, Raymundo, “¿Qué son los órganos constitucionales?”, *Revista de la Barra Mexicana*, núm. 26, 2000, p. 36.

nes protectoras de los derechos humanos sino también al Órgano Superior de Fiscalización de la Federación y de los Estados, o con funciones de otra índole como lo es el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y sus homólogos estatales, encontrándose todos ellos en una situación *sui generis*, como bien señala el doctor Jorge Carpizo MacGregor refiriéndose a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: “El actual artículo constitucional configura a la CNDH con una autonomía que hace imposible encuadrarla dentro de alguno de los tres poderes tradicionales, ya que es independiente de cualquiera de ellos”.<sup>3</sup> Dejo aquí esta reflexión para retomarla en el apartado de conclusiones.

#### IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS PROTECTORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Como ya hemos señalado en el apartado anterior, todas las Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos guardan entre sí una gran similitud, ejemplo de ello son sus principios rectores de inmediatez, concentración, rapidez, gratuidad y confidencialidad, y su objeto que consisten en la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el derecho positivo mexicano.

A modo de análisis comparativo, entre las atribuciones que les son comunes tenemos las siguientes:

- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos y conocer e investigar a petición de parte, o de oficio;
- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos del artículo 102, apartado B, de la Constitución federal;
- Proponer a las diversas autoridades del Estado que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificación legislativas y reglamentarias así como prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

<sup>3</sup> Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, julio-diciembre, 2000, p. 34.

- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos; y
- Proporcionar orientación al reclamante, cuando la queja o denuncia sea ostensiblemente ajena a su competencia (disposición contenida en el capítulo relativo a la tramitación de la queja).

Desde luego que también existen diferencias normativas derivadas de las particularidades de cada Entidad Federativa y que van desde su denominación como comisiones o procuradurías de derechos humanos, hasta el otorgamiento de facultades diferentes de las que cito únicamente las siguientes:

- Solicitar al órgano legislativo su intervención ante el incumplimiento de las recomendaciones: Distrito Federal y Veracruz;
- Contar con facultades expresas para conocer de actos administrativos del Poder Judicial: Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero; Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas;
- Ejercer acciones de inconstitucionalidad: Tlaxcala;
- Intervenir en juicios laborales: Coahuila;
- Iniciar leyes o decretos en la materia: Veracruz y Zacatecas; y
- Acudir ante organismos internacionales ante incumplimiento de recomendaciones o por violaciones graves a los derechos humanos: Yucatán.

Con lo anteriormente señalado pretendo ilustrar someramente, que aunque en la actualidad estas instituciones se asemejan a sus antecesores europeos, en lo que se refiere a la autonomía, el rango constitucional y la designación parlamentaria —con excepción de los organismos ya señalados— se distinguen de aquéllos porque se ocupan de cuestiones mucho más amplias que los inherentes a la función básica de recibir e investigar quejas.

Adicionalmente, y particularmente en Latinoamérica, habría que sumar a lo ya dicho que esta región del continente se caracteriza por el desconocimiento de los ciudadanos de sus propios derechos, siendo ambos factores —la amplitud de funciones y el desconocimiento de la población en la materia— los principales desafíos que enfrentan los *ombudsman* o defensores de derechos humanos de nuestro país.

Pero por otra parte, cabe hacer notar que es precisamente esa amplitud de funciones, lo que ha hecho posible que los organismos defensores de derechos humanos se conviertan en depositarios de un gran cúmulo de información, no sólo sobre la disfuncionalidad gubernamental sino también, sobre los temas más diversos y sensibles dentro de los colectivos sociales en que se encuentran insertos, particularmente los referidos a los derechos sociales, culturales y económicos.

Las fuentes de información con que se cuentan son las siguientes:

a) La recepción de quejas que, previa verificación de que reúnan los requisitos de procedencia, dan lugar a que se inicie la integración de los expedientes de queja respectivos, trámite que en términos generales incluye la solicitud de informes a las autoridades señaladas como presuntas responsables, tomar declaraciones a testigos, realizar inspecciones oculares o documentales y solicitar dictámenes periciales; una vez agotada la etapa de integración se procede a la vinculación de las evidencias recabadas y a la elaboración de los proyectos de resolución que a cada caso corresponda (recomendación o documento de no responsabilidad).

b) De las quejas que no reúnen los requisitos de ley, casos en los que se proporciona orientación y/o asesoría jurídica al reclamante, tal y como dispone la propia ley, pero dada la existencia de programas especiales para proporcionar apoyo a las personas que formen parte de los grupos denominados vulnerables—menores de edad, mujeres, indígenas, migrantes, personas de la tercera edad o con discapacidad o VIH-SIDA y personas privadas de su libertad—así como programas para atender a las víctimas de delitos o de violencia intrafamiliar— se aperturan expedientes, a los que se les denomina Legajo de Gestión, en los que se documentan todos los trámites que en nombre de ellos realiza la institución así como los resultados obtenidos con esa intervención.

c) De las actividades que se realizan para la promoción, el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos, tareas a las que se les da especial atención por el grado de desconocimiento de la materia, el personal encargado de realizarlas interactúa, permanentemente, con habitantes de comunidades urbanas y rurales y con servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno, a quienes se les brinda la información que solicitan y se les reciben solicitudes de diversa índole, las que son atendidas según su naturaleza.

De la sistematización y estudio de todo ese acervo de conocimientos que es, en síntesis, la suma de las causas estructurales de las violaciones a

derechos humanos que aun persisten en el país , surgen los criterios y propuestas que el *ombudsman* realiza respecto de los vicios administrativos y prácticas comunes de los servidores públicos que vulneran los derechos humanos de la población así como, de los vacíos legales que propician que los servidores públicos cometan actos que afectan los intereses de la sociedad, y de las deficiencias que en materia de capacitación aquejan a quienes se desempeñan en las dependencias públicas.

Esta misma información permite identificar cuáles son las características de los grupos humanos cuyos derechos humanos son más frecuentemente vulnerados y determinar la problemática que mayormente aqueja a los denominados grupos vulnerables; también sirven de base a opiniones sobre los conflictos más comunes en las interrelaciones humanas de un colectivo social y sobre las condiciones que guarda el desarrollo humano y la democracia, parámetros que califican los resultados de las políticas públicas que se aplican en cada entidad federativa. Esta es la base sobre las que se emiten las recomendaciones y las propuestas legislativas, reglamentarias y administrativas que se han realizado a lo largo de muchos años las que, lamentablemente, es penoso reconocer es subutilizada y que de donde derivan parte de las reacciones de la sociedad frente al *ombudsman*.

Si bien lo ha dicho Maiorano,<sup>4</sup> que el *ombudsman* no es un remedio mágico, panacea o “sanalotodo” que vaya a remediar la insatisfacción de la sociedad por las arbitrariedades que comete la administración pública y, por su parte Jorge Carpizo ha señalado<sup>5</sup> que es imposible que el *ombudsman* intervenga absolutamente en todos los aspectos, incluidos algunos que son de sentido común que muy poco o nada pueden hacer como en la resolución de problemas políticos y económicos. Al *ombudsman* se le exige, y si no puede aceptar la queja por ser incompetente, entonces se le reprocha que no sirven para nada, hoy podríamos decir que sin ser la panacea y que no es posible intervenir en todo, dada la posición jurídica y social que ahora detentan, estos organismos están en la posibilidad de contribuir, de manera más enfática, en el desarrollo de nuestras entidades.

<sup>4</sup> Maiorano, Jorge L., *El ombudsman, Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1987, p. 3.

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1993, p. 53.

## V. CONCLUSIONES

En resumen podemos decir que es indudable que desde tiempos muy remotos existe en nuestro país una clara definición y vocación para reconocer los derechos humanos y que estos constituyen uno de los pilares en que se sostiene el Estado de derecho, prueba de ello es, que en los últimos 55 años se internacionalizó y evolucionó considerablemente su defensa, mas sin embargo la tarea está aun incompleta y, por ello reitero que la consolidación de la cultura de respeto a los derechos humanos en México, está íntimamente ligada al perfeccionamiento del Sistema Nacional de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos.

Para estar acorde con la naturaleza progresiva de los derechos humanos y con la creciente expectativa de la sociedad sobre las instituciones encargadas de protegerlos, se requieren de más y mejores herramientas jurídicas y, para ello se requiere impulsar diversas modificaciones, tanto constitucionales como reglamentarias orientadas a homologar la naturaleza jurídica de los organismos, a ampliar sus facultades y a perfeccionar las disposiciones reglamentarias que rigen sus procedimientos internos.

En primer término, y como una simple observación, señalaré que por razones de orden y lógica jurídica considero que todos aquellos organismos con funciones de control del poder público, dotados de autonomía e independencia técnica y de gestión, deben estar contenidos en un mismo apartado en los ordenamientos constitucionales de todo el país, a efecto de que se estableciera con mayor amplitud y claridad la naturaleza jurídica de éstos, así como la función que a cada uno corresponda, tal y como se hizo en el estado de Veracruz, en cuya Constitución política su capítulo quinto establece la existencia de organismos autónomos y las funciones que estos desempeñarán.

Ahora bien, en cuanto a las funciones de los órganos de defensa de los derechos humanos abordaré en primer término las que requieren de modificaciones constitucionales:

El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el derecho a iniciar leyes o decretos, compete al presidente de la república, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados.

En las Constituciones locales, además del gobernador del Estado y los diputados del Congreso, esta facultad se le otorga a los ayuntamientos y al Poder Judicial, ambos en las materias de su competencia.

Considerando, como ya se señaló, que las instituciones públicas protectoras de los derechos humanos cuentan con la atribución de proponer a las diversas autoridades de la entidad correspondiente, cambios y modificaciones a disposiciones legislativas y reglamentarias en el exclusivo ámbito de su competencia por lo que es de interpretarse que esa atribución lleva implícito el reconocimiento a su autoridad moral, así como a su capacidad técnica para elaborar proyectos orientados a formar, reformar, abrogar y derogar leyes, actividad que de facto realizan.

Recordando que el acervo documental tan rico y extenso del que son poseedores es utilizado por estos organismos para elaborar propuestas legislativas y reglamentarias en su materia las que, y cito nuevamente mi experiencia local, de un total de nueve propuestas realizadas en los últimos años, puntualizando que fueron presentadas reuniendo todos los requisitos de forma y fondo que establece la técnica legislativa y entregadas en actos públicos a los tres poderes, únicamente una de ellas, y apenas la semana pasada, fue aprobada por el Congreso del Estado, y dado que a pesar de la evolución que han tenido las instituciones protectoras de los derechos humanos, aun tienen que recurrir a instancias de intermediación para promover los cambios legislativos y reglamentarios que se requieren para el perfeccionamiento del Estado de derecho, considero conveniente que para fortalecer su autonomía sean dotados de la facultad de iniciar leyes, lo que les permitirá contribuir de manera más efectiva en la transformación que la nación demanda.

Es oportuno destacar como casos de excepción, las Constituciones políticas de los estados de Veracruz y Zacatecas, ya que en la primera de ellas su artículo 35 le otorga a los organismos autónomos de ese estado la facultad para iniciar leyes en el ámbito de sus respectivas competencias y, en lo que corresponde a la Constitución del estado de Zacatecas esta dispone, en la fracción VII de su artículo 60, que compete el derecho de iniciar leyes y decretos en el ámbito de su competencia a la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Pasando a otro punto, resulta pertinente analizar el contenido del primer párrafo del apartado B del artículo 102, en la parte correspondiente a la competencia otorgada a los organismos, nacionales y estatales, de derechos humanos para conocer de quejas en contra de actos y 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, disposición que tratándose de los ordenamien-

tos jurídicos estatales fue recogida en términos similares, aunque algunos no incluyeron la expresión de naturaleza administrativa y otros ya fueron modificados.

En la práctica estas disposiciones han limitado la intervención del *ombudsman* para atender reclamos sobre el derecho a una justicia pronta y expedita. Ilustra, lo antes mencionado, la Recomendación 053/1999, emitida por la Comisión Nacional por la no Aceptación de una Recomendación de un Organismo Local enviada al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de su Entidad Federativa por la emisión de actos administrativos que violentaron los derechos del quejoso, rechazada bajo la argumentación de que este no tiene competencia para conocer de asuntos relacionados con las actuaciones del Poder Judicial, toda vez que la definición del acto administrativo está contenida en su reglamentación interior y no en una ley emitida por el Congreso.

Por su parte, la CNDH, al margen de estimar que la Comisión Estatal de Derechos Humanos sí es competente para conocer de actos de carácter administrativo atribuidos a los servidores públicos del Poder Judicial de esa entidad federativa, por lo que dicho poder debe aceptar las recomendaciones que resulten de investigaciones en las que se acrediten violaciones a los derechos humanos, señala la existencia de actos administrativos no jurisdiccionales, es decir, de trámites administrativos realizados en el Poder Judicial como lo son, el paso de una fase a otra, o de una etapa a otra, o de simple tramitación de expedientes tales como recibir una promoción, turnarla para acuerdo, pronunciar de manera expedita la misma, llevar a cabo actividades de notificación o diligencias, el pronunciamiento de una sentencia o agotar un periodo de instrucción dentro del término previsto para tales efectos, entre otros, mismos que no inciden en la valoración de fondo de la litis planteada y si, en cambio de realizarse estos indebidamente o no realizarlos traen como consecuencia afectaciones a los derechos de alguna de las partes.

De ahí se desprende que los actos administrativos que están dentro de la esfera de supervisión de los organismos protectores de los derechos humanos serán exclusivamente aquellos que no impliquen una valoración jurídica, toda vez que existen una serie de actos de administración de justicia que debiendo respetar el principio de legalidad no llevan implícita la jurisdicción en el sentido estricto de declarar el derecho al caso concreto.

En abundamiento podríamos recordar que los actos de autoridad pueden ser formales y materiales, siendo los primeros aquellos que se definen conforme al organismo que los emite y, en tal virtud, todos los actos provenientes de los órganos jurisdiccionales son formalmente de esa naturaleza; en contraposición tenemos la materialidad de los actos cuando estos responden a su naturaleza intrínseca independientemente del organismo que los emita.

Al margen de las diversas definiciones que los especialistas den al acto administrativo y a la interpretación que se haga cuando este es emitido por el Poder Judicial —ya sea jurisdiccional o administrativo— es indudable que estamos ante actos jurídicos públicos que producen efectos subjetivos, mismos que pueden causar agravios a los particulares.

Pero aún más, el conocimiento de estos actos cuando proceden de órganos jurisdiccionales del ámbito estatal no escapan de la competencia de la Comisión Nacional, tal y como se señala en la ley de ese organismo nacional, en cuyo artículo 8o. se establece que “sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo los de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo”.

De ahí que en la Recomendación 053/1999 se argumente también, refiriéndose a la no aceptación de la Recomendación del órgano local por no estar facultado para su emisión, que la exclusión de la competencia del organismo local para conocer de cuestiones jurisdiccionales, “claramente se refiere a decisiones materialmente jurisdiccionales, es decir, a la función de decir el derecho y no a todos los actos emanados del Poder Judicial, destacando que si la intención del legislador hubiese sido otra, no definiría —en la Ley de la Comisión Nacional— los actos por su naturaleza, sino por el órgano del que provienen”.

Derivado de lo antes expuesto, me pregunto cuál es la razón por la que la competencia de los organismos locales de derechos humanos continúan estando a expensas de la interpretación que la autoridad juzgadora dé a la naturaleza de los actos que emite, aun cuando éstos no sean sentencias o laudos que concluyan la instancia; sentencias interlocutorias; y autos, decretos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se ha ya realizado una valoración y determinación jurídica o legal, como se señalan excluidos en los reglamentos internos de los organismos locales.

Por qué restarle valor jurídico a ordenamientos normativos expedidos por los consejos consultivos de organismos constitucionales autónomos si estos reúnen los requisitos de ley y, por qué se argumenta que esos reglamentos contravienen lo dispuesto en la carta magna pero nadie los ha combatido por los medios legales que la misma Constitución concede.

Concluiré este apartado manifestando mi convicción sobre la necesidad de acabar con las interminables deliberaciones a que da lugar este tema, pues en tanto las quejas de la ciudadanía por actos y omisiones emanados del Poder Judicial van en aumento la efectiva intervención del Ombudsman, en estos casos queda a expensas de la interpretación que el juzgador de a sus actos.

Cabe señalar, además, que en las legislaciones de 22 de estos organismos expresamente se señala la competencia de ellos para conocer de quejas contra actos administrativos del Poder Judicial, los que señalan por exclusión. Otro tema que resulta interesante abordar es una atribución conferida a la Comisión de Derechos Humanos del estado de Yucatán, contenida en la fracción IV del artículo 15 de su ley que señala que ante el incumplimiento de las recomendaciones que emita o cuando se cometan violaciones graves a los derechos humanos en el Estado, ese organismo podrá acudir ante los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, atribución que no es común a las demás legislaciones de la materia y que abre un espacio de reflexión y análisis sobre sus bondades.

Para ello, nos referiremos al capítulo intitulado de los recursos, en el que se dispone que contra las resoluciones definitivas y acuerdos de los organismos locales de derechos humanos o ante la insuficiencia en el cumplimiento de una recomendación se podrá interponer el recurso de impugnación, el cual se sustanciará ante su homóloga nacional, disposición que tratándose de la ley yucateca abunda sobre el tema disponiendo que tratándose de recursos de impugnación se procederá en los términos establecidos en la Ley de la Comisión Nacional, dejando a salvo los medios de defensa ante las organizaciones internacionales y tratados de los que México es parte.

Sobre ese tema, la ley de la CNDH (artículo 61) dispone que el recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional, contra resoluciones definitivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas

por los citados organismos y en su artículo 55 se determina que las resoluciones que recaigan sobre las inconformidades no admiten recurso alguno.

De la lectura de los preceptos enunciados arribamos a que la única instancia con que se cuenta para recurrir la no aceptación de las recomendaciones o la insuficiencia en su cumplimiento es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismos que se erigen en revisión de las resoluciones que emiten los organismos locales la que, de acuerdo con la documentación respectiva, examinará la legalidad de la recomendación o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado y en las que excepcionalmente, y sólo cuando se considere que es preciso un periodo probatorio, se recibirán las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos organismos.

En ese contexto, el estudio de los documentales que acompañen a la impugnación dará lugar a:

- a) La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos;
- b) La modificación de la propia recomendación, caso en el cual formulará, a su vez, una recomendación al organismo local;
- c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el organismo estatal respectivo; o
- d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional formulará una recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

Cabe mencionar que en la práctica, no son pocos los casos en los que el organismo nacional determina que son improcedentes las impugnaciones interpuestas por la no aceptación de recomendaciones o por la insuficiencia en su cumplimiento; al igual que los casos, y señalo lo siguiente con pleno respeto a los criterios que ese organismo nacional aplica en los asuntos que son puestos a su conocimiento, en los que las resoluciones que emite modifican el sentido de las Recomendaciones del órgano local.

A tales resultados se suma, hablando comparativamente, el carácter “cosa juzgada” de esas resoluciones en virtud de que contra ellas no procede recurso alguno, lo que indudablemente debilitan la imagen del organismo local ante la opinión pública y las autoridades de su entidad. Es

por ello, que la atribución con la que cuenta nuestro homólogo yucateco me parece que sería de mucha utilidad que se incorporase a las demás legislaciones locales, lo que permitiría, por una parte, tener facultades decisorias sobre la instancia a la que se recurre la recomendación que así lo requiera y, por otra, en caso de que habiendo optado por el organismo nacional y los resultados no satisfagan a la parte quejosa, es decir al sujeto pasivo en la violación a derechos humanos, se estaría en la posibilidad de que en su representación, el organismo local elevará su inconformidad ante organismos.

Desde luego que estoy consciente que este tema requiere de un análisis más amplio y profundo, el cual no fue realizado en esta ocasión, pero a pesar de ello me pareció interesante incluirlo en la ponencia con el fin de contar con más opiniones al respecto.

Como parte final de mi participación dejé mis comentarios y un breve análisis sobre las recomendaciones que emiten los organismos de derechos humanos, por ser estas con las que comúnmente se califica la labor del Ombudsman y, por tanto sus resultados miden su eficiencia.

Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas es una atribución común a todos los organismos de derechos humanos, que se ejerce cuando concluidas las investigaciones a que dan lugar las quejas que reciben por presuntas violaciones a los derechos humanos, se analizan los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas y de ellas ha lugar, para determinar que la autoridad o el servidor público denunciado, incurrió en actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, configurándose con ellos violaciones a los derechos humanos, o bien cuando han vencido ventajosamente los plazos que fija la ley para dar respuesta a las solicitudes presentadas por lo interesados, o cuando no aportan la información que el órgano protector de los derechos humanos solicita en relación con las quejas que investiga, configurándose en este último caso la presunción fundada de la existencia de actos u omisiones violatorias a derechos humanos, los que motivan la emisión de la recomendación.

En dichos documentos resolutivos se solicita a la autoridad la adopción de medidas tendientes a: sancionar al servidor público o servidores públicos responsables de los actos u omisiones acreditadas y que constituyen violaciones a los derechos humanos, y/o para eliminar prácticas administrativas que agravien los derechos fundamentales de la población, y,

en su caso, para restituir al agraviado en el goce de su garantía y proceder a la reparación del daño.

El tema de la reparación del daño es también un tópico que genera diferencias de criterio en razón de la interpretación de las disposiciones jurídicas que así lo disponen, toda vez que el artículo 82 de la Ley Reglamentaria del capítulo XVII de la Constitución Política del Estado de Campeche, establece que cuando en una recomendación de la comisión local o de su homóloga nacional se proponga la reparación del daño y perjuicios, el superior jerárquico del infractor se limitará a determinar en cantidad líquida el monto de la indemnización y a emitir la orden de pago respectiva, pago que el Estado o el municipio podrán repetir del servidor público.

Sin embargo, cuando en una recomendación se solicita a la autoridad la reparación del daño y que, una vez cumplidos los requisitos de ley, se apliquen al responsable las sanciones que correspondan por haber incumplido alguno o algunos de los deberes de los servidores públicos, consignados en el artículo 53 del ordenamiento ya citado, esto da lugar al desahogo de un procedimiento disciplinario administrativo a cargo de sus propios órganos internos de control, razón por la que la autoridad recomendada argumenta que se encuentra ante la imposibilidad de proceder de manera inmediata a la reparación del daño, toda vez que para ello deberá primeramente concluirse el procedimiento administrativo instaurado y que de conformidad con sus resultados se determinará la procedencia o no de la reparación del daño.

Ante esta postura y ante la posibilidad de que el resolutivo que surja del procedimiento administrativo varíe el sentido de la recomendación, a pesar de que en los procedimientos que se siguen en la Comisión de Campeche, se respetan a los denunciados sus garantías constitucionales de audiencia y defensa, estaríamos ante el supuesto de que la reparación del daño no se haría efectiva y, por tanto se estaría ante la inaplicabilidad del artículo con el que iniciamos esta argumentación.

Situación similar encontramos cuando las violaciones a derechos humanos a la vez encuadran con algún tipo penal, casos en los que en la recomendación se solicita proceder de conformidad con la legislación aplicable al caso debiendo por ello presentar la denuncia correspondiente ante la autoridad competente.

En estos casos, la solicitud de reparación de daños y perjuicios es condicionada primeramente a la determinación que sobre el asunto dicte el

representante social, mismo que de ser llevado ante autoridades jurisdiccionales será entonces por acuerdo del juez que proceda la reparación.

Por las razones antes expuestas se hace necesario impulsar el perfeccionamiento de las normas jurídicas que hacen procedente que se solicite la reparación de daños y perjuicios ocasionados a los quejoso para que, cuando así se determine en las recomendaciones, el sujeto obligado se limite única y exclusivamente a determinar el monto y a emitir la orden de pago correspondiente.

Sería entonces oportuno, en relación con los procedimientos administrativos disciplinarios, que a las leyes correspondientes se les adicionara una disposición que expresamente señalara que en aquellos procedimientos que se deriven de Recomendaciones del Organismo de Derechos Humanos, y excepcionalmente, y sólo cuando se considera estrictamente necesario, se abrirá un periodo probatorio en el que únicamente se recibirán pruebas ofrecidas por los interesados que sean pruebas supervenientes al procedimiento primeramente desahogado.

Los efectos de tal disposición serían propiciar que no se continúe simulando el cumplimiento de las recomendaciones de los organismos de derechos humanos, haría efectiva la aplicación de la determinación de que repararen los daños y perjuicios ocasionados a los quejoso y se fortalecería enormemente la confianza de la ciudadanía en sus instituciones protectoras de derechos humanos en virtud de los resultados que obtengan al solicitar su intervención.

En conclusión, la variedad de atribuciones que han sido otorgadas a las comisiones y procuradurías de derechos humanos de México encierran, dentro de sí, una gran riqueza susceptible de convertirse en toda una colección de libros especializados en el tema, si estas se estudiasen formalmente.

En esta ponencia hice referencia a aquellas que se distinguen por no estar contenidas en la mayoría de las leyes que rigen a los organismos locales y que a mi juicio, sería de gran utilidad que se generalizaran para hacer más eficaz y oportuna la intervención de estos órganos a favor de la sociedad.