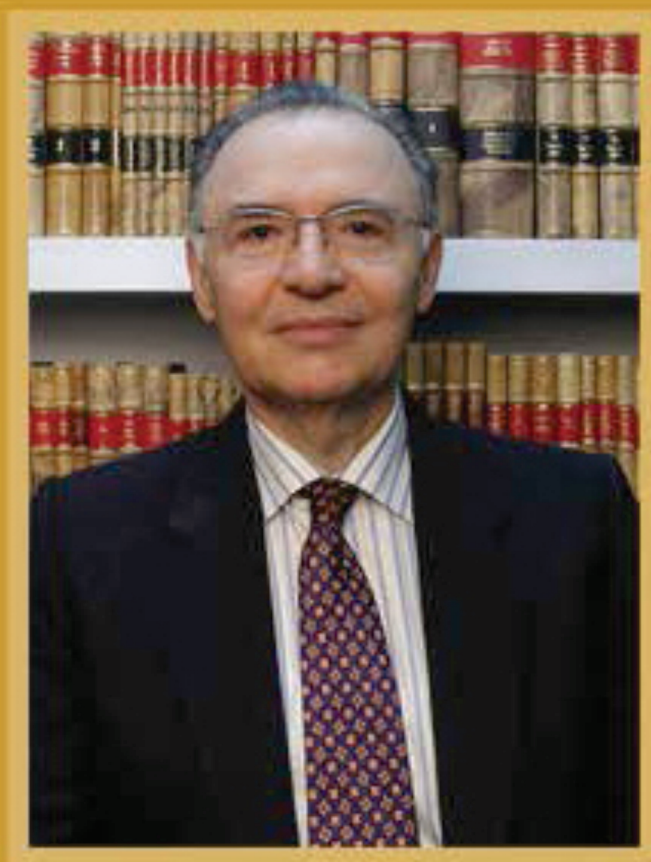


LOS DERECHOS HUMANOS EN LA OBRA DE JORGE CARPIZO



Reflexiones en ocasión del 30 aniversario de la
Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM
(1985 - 2015)



LOS DERECHOS HUMANOS EN LA OBRA DE JORGE CARPIZO

REFLEXIONES EN OCASIÓN DEL 30 ANIVERSARIO
DE LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS
UNIVERSITARIOS DE LA UNAM (1985-2015)

Colección Los Derechos Universitarios en el siglo XXI



LOS DERECHOS HUMANOS EN LA OBRA DE JORGE CARPIZO

REFLEXIONES EN OCASIÓN DEL 30 ANIVERSARIO
DE LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS
UNIVERSITARIOS DE LA UNAM (1985-2015)

Colección Los Derechos Universitarios en el siglo XXI

2015



Los derechos humanos en la obra de Jorge Carpizo. Reflexiones en ocasión del 30 Aniversario de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985-2015), es publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de su Defensoría de los Derechos Universitarios, en el marco del “30° Aniversario de la Defensoría de los Derechos Universitarios”.

Los autores y Coordinador de la obra se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan.

La última imagen que se usó, fue del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

ISBN _____
Primera Edición, 2015

Cuidado de la edición: Jessica Judith Sánchez Morales

DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS
LOS DERECHOS HUMANOS EN
LA OBRA DE JORGE CARPIZO
DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS, 2015.
224 p.

ISBN: _____

/DERECHOS HUMANOS/ /LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA/ /UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO/ /ESPAÑA/ /OMBUDSMAN/ /SUECIA/ /DEFENSOR DE DERECHOS UNIVERSITARIOS/

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.
Defensoría de los Derechos Universitarios
Edificio “D”, 2° piso (a nivel de la rampa), Circuito Exterior,
Delegación Coyoacán, Tel. 5622 6220, Fax. 56065070
www.ddu.unam.mx

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio,
Si autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

ÍNDICE

Introducción	XIII
Prólogo	XXI
Algunas reflexiones sobre el <i>ombudsman</i> y los derechos humanos.....	23
Algunas semejanzas entre el <i>ombudsman</i> español y el mexicano	55
Principales diferencias entre el <i>ombudsman</i> español y el mexicano	107
El ser y el deber de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	153

INTRODUCCIÓN

En el ideario que alguna vez escribió el Dr. Jorge Carpizo para los jóvenes egresados de la carrera de derecho, en el cual refería algunos elementos que, en su opinión, contribuirían a su éxito profesional y existencial, él mismo concluía señalando “*Recuerden que la idea vertebral de nuestra cultura es la dignidad humana. Que ella influya en todos sus actos*”.¹ El hecho de que el punto final de ese breviarío educativo de máximas y reflexiones de vida estuviera referido a la dignidad humana como eje de toda actuación personal y profesional no es gratuito; fue muestra de la congruencia entre el decir y el hacer que lo caracterizó a lo largo de su vida, toda vez que para él, los derechos humanos constituyeron el marco ético y moral que asumió como principio de vida.

De este modo, hablar de los derechos humanos es tratar uno de los temas que fueron centrales y definatorios para el Dr. Carpizo; si bien su vasta obra es generalmente referida al ámbito del derecho constitucional, lo cierto es que la parte más sustantiva de sus trabajos la construyó alrededor del re-

¹ Citado por Navarrete, Alfonso, “Palabras en memoria de Jorge Carpizo”, en González P., Luis R. y Valadés, Diego (coords.) *El Constitucionalismo Contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013, p.19.

conocimiento, respeto y vigencia de la dignidad humana, es decir, desde la perspectiva de los derechos fundamentales de las personas. No podríamos entender sus facetas como jurista, académico, servidor público o universitario sin tomar en consideración la dimensión humanista de quien fue el 38º Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, para quien los derechos humanos fueron “... *el tema de hoy y de siempre, porque son lo más valioso que el hombre tiene y es: su dignidad.*”², la cual reconocía como un valor supremo.

Para Jorge Carpizo la vida de las personas no podía considerarse tal, si no incluía los derechos humanos, por lo que llegó a señalar la necesidad de que las personas encontraran “...*que vivir es hacerlo de acuerdo con su dignidad humana. No más. No menos*”³. Esta dimensión humanista no se limitó a un ámbito interno o de convicción personal, ya que encontró expresiones concretas en una abundante producción académica, pero también en normas e instituciones que fueron decisorias en la conformación del reconocimiento del que actualmente gozan los derechos humanos en México, así como en el establecimiento y consolidación de los órganos encargados de su defensa y promoción. Dentro de la vasta obra académica del Dr. Jorge Carpizo en materia de derechos humanos, resultan de particular interés los textos que se han recopilado en esta obra que publica la Defensoría de los Derechos Universitarios (DDU), bajo el título “Los derechos humanos en la obra de Jorge Carpizo”.

Los primeros tres trabajos que la obra nos presenta están referidos a la figura del Ombudsman, tanto en México como en el mundo. En estos textos, con un claro afán didácti-

² Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, Porrúa-UNAM, 1998, p.72.

³ *ídem.*, p.78.

co que no riñe con la precisión técnica y la riqueza conceptual propia de su obra, el Dr. Carpizo nos explica el origen, evolución, características y objetivos de la figura del Ombudsman, así como los retos y desafíos que enfrenta en el ejercicio de sus labores. Lo anterior, desde la posición de privilegio que le concedía el haber sido uno de los principales promotores para su establecimiento en México y Latinoamérica, además de haber sido el primer Ombudsman de nuestro país.

El cuarto texto constituye, en mi opinión, un verdadero rescate, ya que recupera para los lectores del siglo XXI un trabajo en el que la perspectiva humanista de Jorge Carpizo se vincula con el quehacer y la esencia de la institución que por él fue más querida y a la que entregó la mayor parte de sus esfuerzos y vida: la UNAM. Elaborado en vísperas de que iniciara el proceso para la elección de su sucesor como “Jefe nato”⁴ de nuestra Máxima casa de Estudios, este texto que vuelve a ver la luz a casi 30 años de su publicación original, compendia las ideas y principios que en su conjunto expresaban, en opinión del Dr. Carpizo, el ser y el deber ser de la Universidad Nacional, como institución encargada de materializar el derecho fundamental de las personas a la educación, la cual entendía como condición necesaria para el progreso individual y colectivo.

El pensamiento humanista de Jorge Carpizo está vivo, presente. En un tiempo donde los derechos humanos eran un postulado más bien teórico, tuvo la capacidad de comprender que en el futuro, el reconocimiento, defensa y promoción de los mismos serían un elemento indispensable para la vida democrática de las naciones y se convertirían en el parámetro o marco mínimo para regular la relación entre el Estado y sus

⁴ Carácter que le atribuye al Rector el artículo 9º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

governados. Los derechos humanos serían la llave para la transformación de México en un país más democrático, más justo y más incluyente. Este convencimiento lo llevó, entre otras cosas, a establecer bajo su Rectorado, en el año de 1985, la institución pionera que marcó el nacimiento del Ombudsman en Latinoamérica que fue la propia DDU, así como a asumir la organización y puesta en marcha de lo que ahora es la CNDH en 1990⁵.

Según nos lo indicó en su carta póstuma⁶, el mejor homenaje que se le podría hacer sería leer y reflexionar sobre su obra, de ahí que la iniciativa emprendida por la DDU para la publicación del presente libro resulte no sólo oportuna, sino también pertinente. Jorge Carpizo fue un hombre comprometido con la defensa de la dignidad humana, congruente con sus ideas, que puso al servicio de México y de los mexicanos todo su esfuerzo y capacidades para tratar de forjar un mejor país sustentado en el humanismo del que estaba convencido. Amó a la Universidad Nacional y a través de ella vio la posibilidad de que las nuevas generaciones no sólo conocieran, sino asumieran como propios los ideales democráticos, de justicia y de respeto entre las personas que en buena medida conforman nuestra realidad en este siglo XXI.

Quien tenga la oportunidad de leer este libro entrará en contacto con el pensamiento de uno de los mexicanos más brillantes del siglo XX, un protagonista indiscutible e indispensable de la historia reciente de nuestro país. A casi cuatro años de su prematura partida, le sigue haciendo falta a Méxi-

⁵ La Defensoría de los Derechos Universitarios (DDU) fue creada el 29 de mayo de 1985. Lo que ahora es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se creó el 6 de junio de 1990 como Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁶ Citada por el Rector José Narro, en su discurso del 5 de febrero de 2013, en el homenaje póstumo que se le hizo al Dr. Jorge Carpizo en la UNAM.

co, a su vida política e institucional, a su actividad académica y cultural, pero, sobre todo, nos hace falta a quienes tuvimos el privilegio de conocerlo y compartir algo de su incansable labor por su país, por su gente y por su Universidad. Sea este libro un testimonio de reconocimiento, cariño y admiración para Jorge.

Lic. Luis Raúl González Pérez
Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

PRÓLOGO

Jorge Carpizo: Humanista de dos siglos

El viernes 30 de marzo del 2012 aproximadamente a las tres de la tarde, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la propia UNAM y el país, se conmocionaron con la noticia del deceso de uno de nuestros más ilustres juristas del Siglo XX y el Siglo XXI: El Sr Dr. Don Jorge Carpizo. Quien, desde nuestro punto de vista puede ser considerado un Humanista de dos siglos. En la medida de que Jorge Carpizo va ser recordado por los cambios, innovaciones y transformaciones que impulsó en y desde la Universidad para todo el país en el último cuarto del siglo XX y en el primer cuarto de siglo del XXI.

Las virtudes humanas y humanistas de Jorge Carpizo han sido señaladas por distinguidas personalidades. Luis Raúl González Pérez le ha reconocido su labor de forjador y guía de generaciones.¹ El Rector de la UNAM, José Narro, ha señalado que “...*todo el tiempo estuvo comprometido con la verdad y la justicia, con la ética y los valores laicos, con el tra-*

¹ González Pérez, Luis Raúl: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3166/24.pdf>

bajo y la defensa de la dignidad de las personas...Su calidad de vida dependía de la paz interior de su consistencia, nunca de los símbolos externos y menos de la frivolidad".² Quizás por los anteriores distintivos, el ilustre jurista Diego Valadés, ha equiparado la figura y las aportaciones a la República de Jorge Carpizo con las contribuciones realizadas por Melchor Ocampo y Justo Sierra a nuestra Nación.³

Para muchos de nosotros Jorge Carpizo va ser guía, ejemplo de hombre probo y humanista paradigmático. En lo particular no voy a dejar de agradecer su ser incluyente, noble y sencillo. Así como el placer de haber tenido la ocasión de compartir el pan y el vino en su casa; el honor de permitirme leer sus últimos trabajos referentes al derecho social antes de ser publicados y el privilegio de haber compartido los pasillos del Instituto de Investigaciones Jurídicas con un humanista de dos siglos.

La obra que tiene el lector en sus manos, no sólo es un homenaje a la obra de Jorge Carpizo en materia de derechos humanos, constituye también un importante punto de partida para la Defensoría de los Derechos Universitarios de un proceso de reflexión sobre las funciones de la misma.

Alfredo Sánchez-Castañeda.
Ciudad Universitaria a 29 de mayo de 2015.

² Palabras pronunciadas por el rector José narro en el homenaje luctuoso al Dr. Jorge Carpizo el 21 de Marzo de 2012 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

³ Palabras pronunciadas con motivo de la ceremonia de designación como Académicos Honorarios de la Academia Peruana de derecho a los doctores Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo y Diego Valadés el 13 de abril de 2012 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3166/4.pdf>

**ALGUNAS REFLEXIONES
SOBRE EL *OMBUDSMAN*
Y LOS DERECHOS HUMANOS**

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL OMBUDSMAN Y LOS DERECHOS HUMANOS¹

Jorge CARPIZO (†)

SUMARIO: I. Introducción. II. Algunas preocupaciones sobre la institución del ombudsman. III. Tres aspectos de los derechos humanos. IV. El ombudsman y los derechos humanos.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos diez años, en América Latina se ha dado un proceso en favor de la democracia. Diversos gobiernos militares y autoritarios han sido sustituidos por gobiernos electos popularmente. Se han expedido nuevas constituciones que, muchas de ellas, contienen nuevas instituciones para el fortalecimiento del régimen democrático. Dentro del marco de esas constituciones, en forma pacífica, se ha dado la alternancia en el poder.

Sin embargo, este panorama halagador ha sufrido descalabros con los recientes golpes de Estado en Haití y Perú. Existe conciencia de que muchos de nuestros países viven democracias débiles y cuyo futuro es incierto por el número e importancia de los problemas: guerrillas, pobreza o miseria de grandes sectores de la población; narcotráfico, mala y pésima distribución de la riqueza, corrupción, grupos marginados, concentración del poder e inmensos rezagos sociales. En esta forma, las democracias latinoamericanas tienen retos formidables que superar.

¹ Esta colaboración fue publicada originalmente en la memoria de *las XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, UNAM-IIJ, 1993, pp. 21-41.

Las nuevas constituciones intentan ser instrumentos adecuados para mejorar la realidad y fortalecer el sistema democrático. Viejas instituciones se renuevan, se precisan y se crean otras para auxiliar precisamente a esas finalidades, entre otras podemos mencionar: cortes constitucionales, consejos de magistratura, tribunales administrativos, sistemas electorales eficaces y el *ombudsman*.

Es obvio que el *ombudsman* es en el mundo una institución exitosa; por ello cada día más países la aceptan como suya. Baste contemplarlo que ha acontecido en los países de América Latina y de la Europa del este en los últimos años. En pocas palabras. La figura del *ombudsman* ha justificado su existencia.

¿Por qué y para qué se necesita un *ombudsman*?

La pregunta ha sido ampliamente contestada por la doctrina y la práctica; en todos los países la actividad gubernamental ha crecido grandemente y, en consecuencia, las oportunidades de fricción entre el gobierno y el ciudadano también se han multiplicado.²

Además, porque los mecanismos tradicionales de control han resultado insuficientes y se busca uno nuevo que venga a reforzarlos, precisamente donde aquéllos han mostrado sus debilidades.³

O porque, como bien reitera Per-Erik Nilsson, ex *ombudsman*-jefe de Suecia, la administración pública ha crecido

² Gellhorn, Walter, *Ombudsman and Others*, Cambridge, Harvard University Press, 1966, p. VII.

³ Maiorano, Jorge L., *El ombudsman. Defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1987, p. 3.

y se han multiplicado los organismos oficiales, con lo cual se aumenta la posibilidad de problemas entre los órganos del poder y los individuos, porque no existen muchas instancias para presentar quejas y los tribunales generalmente son muy lentos, formalistas y costosos y porque cada día es mayor la corriente internacional que está preocupada de que efectivamente se protejan los derechos de los individuos.⁴

El tema del control del poder y de la administración pública es una preocupación que ya lleva siglos: ¿cómo conseguir un verdadero equilibrio entre la autoridad y la libertad que dé por resultado un orden responsable o sea un orden con libertad?

Este tema del control del poder adquiere hoy en día nuevos matices algunos de los controles tradicionales se debilitan, ya que no cumplen cabalmente con esa finalidad o porque surgen nuevas competencias y formas del poder. Entonces, los sistemas democráticos crean también nuevos mecanismos para controlarlo.

Aquí es donde aparece la figura del *ombudsman* como un instrumento más, pero importante, en el complejo mecanismo que tiende a controlar el poder en beneficio de la libertad, igualdad y seguridad jurídica de las personas.

Jorge L. Maiorano afirma que el *ombudsman* “frente al control jerárquico, privativo de la propia administración, ofrece la ventaja de tratarse de un órgano externo, ajeno a ella. Frente al control parlamentario tradicional, insuficiente para atender todos los casos y afectado, además por móviles

⁴ Nilsson, Per-Erik, “El *ombudsman*, defensor del pueblo ¿o qué?”, en *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, p. 13.

políticos, presenta la objetividad y profesionalidad de su función. Frente al costoso, complicado y lento profesado judicial, ofrece un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible”.⁵

Es claro que el *ombudsman* sólo puede existir en donde hay democracia. En los sistemas totalitarios o autoritarios está de más o se convierte en una figura sin ninguna importancia o sin resultados prácticos.

El *ombudsman* sólo puede existir donde hay un interés real porque cada día la protección de los derechos humanos sea mejor, donde las autoridades actúan de buena fe y están tan interesados como los gobernados en que sus errores puedan ser corregidos con la finalidad de evitar que se vuelvan a producir. En una palabra, para el éxito del *ombudsman* es indispensable la colaboración de las autoridades y su compromiso con el régimen democrático.⁶

Desde luego que críticas a la figura del ombudsman han abundado. Entre las que más oímos en esta parte del mundo están que no sirve para nada ya que sus recomendaciones no tienen fuerza coactiva, que no tiene competencia propia, que viene a usurpar las atribuciones de otros órganos y que saldría sobrando si los órganos del poder cumplieran bien con sus funciones.

En América Latina, algunas voces han expuesto que el mal funcionamiento del orden jurídico, su falta de aplicación y la irresponsabilidad con que actúan los funcionarios públicos, han traído como una de sus consecuencias la creación del

⁵ Maiorano, Jorge L., Óp. Cit., pp. 27-28.

⁶ Reid, Colin T., “The polish *ombudsman*”, en *Review of Socialist Law*, Holanda, Martinus Nijhoff Publishers, vol. 14, núm. 3, 1988, p. 257.

ombudsman y que cuando las cosas mejoren en esos países, esta institución desaparecerá por inútil.

No se han dado cuenta o no quieren darse, que cada día más países la aceptan porque ha probado su eficacia, porque más allá de las palabras y los conceptos se ha justificado, que los países que cuentan con sistemas democráticos que funcionan bastante bien y cuyos habitantes gozan efectivamente de amplios derechos políticos y sociales; sin importar las diferencias de los sistemas jurídicos, han aceptado esta institución y la han fortalecido. Entre estos países sobresalen algunos de los más importantes de Europa occidental, entre los que podemos mencionar a Francia, Gran Bretaña, España, Suecia, Noruega, Dinamarca y Holanda.

Varios países europeos ex socialistas también han incorporado a su legislación la figura del *ombudsman*. Entre ellos se pueden mencionar Checoslovaquia, Hungría y Polonia.

Y esta corriente en América Latina parece ya imparable. En América del norte: México; en Centroamérica: Costa Rica, El Salvador; Guatemala y Puerto Rico. En Sudamérica: Perú, Colombia, Paraguay, algunas provincias argentinas, y existen proyectos para ello en varios países como es el caso de Brasil, Chile, Venezuela, un proyecto de carácter nacional en Argentina y Uruguay.

En consecuencia, la institución del *ombudsman* ya arraigó en América Latina. Vino para quedarse, vino para fortalecer nuestros sistemas democráticos, para reforzar los controles respecto al poder público y el florecimiento del Estado de derecho y especialmente para lograr una mayor y mejor defensa y protección de los derechos humanos.

No hay duda, más países latinoamericanos irán incorporando la figura del *ombudsman* a sus regímenes jurídicos. Es ya, entre nosotros, una figura de prestigio. El peligro es que se le cree sólo para lucirla, para simular, para pantalla, pero que no se le dote de los elementos necesarios para que realmente pueda funcionar.

II. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA INSTITUCIÓN DEL OMBUDSMAN

Voy a expresar algunas preocupaciones respecto a la figura del *ombudsman*:

1. La sola existencia del *ombudsman* es ya de por sí benéfica, porque el individuo sabe que si lo llega a necesitar ahí está. La existencia misma del control puede ser la razón última por la cual no sea necesario utilizarlo.⁷

2. Un *ombudsman* que no es autónomo, realmente no es un *ombudsman*. La autonomía es un requisito *sine que non* para su buen funcionamiento. La única verdad que existe para un *ombudsman* es aquella que se deriva del expediente y de las pruebas que el mismo contiene, mismas que valora de acuerdo con la ley, la equidad y su conciencia.

Tratar de violentar las conclusiones del expediente es herir de muerte a esta institución.

Por ello, no puede considerarse que las figuras del defensor del pueblo que establecen las constituciones del Perú y Colombia sean realmente un *ombudsman* porque las

⁷ Gellhom, Walter, Óp. Cit., pp. 87 y 422.

procuradurías generales de justicia, dependencias administrativas respecto de las cuales se presentan más quejas en nuestros países. Por las mismas razones no se puede considerar que la Procuraduría de los Derechos Humanos en Costa Rica sea un *ombudsman* porque se encuentra dentro de la estructura administrativa del ministerio de justicia.

3. Todos sabemos que existen tres sistemas para la designación del *ombudsman*, ya sea que ésta realice el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o ambos.

En principio, un sistema no es mejor que el otro siempre y cuando se respeten ciertos aspectos: que el designado sea una persona idónea, que su nombramiento no sea consecuencia de una negociación política y que realmente el sistema le asegure su autonomía funcional, porque ninguno de esos dos poderes le pueda dar instrucciones específicas.

Se ha discutido si el nombramiento realizado por el Poder Legislativo es realmente el mejor. Lo puede ser, pero no necesariamente lo es. En los sistemas parlamentarios en los cuales un partido político tiene la mayoría en la cámara legislativa que realiza la designación no necesariamente se suprimen inconvenientes que se han manifestado respecto a que la designación la realice el Poder Ejecutivo.⁸

Los aspectos importantes que se deben tomar en cuenta para la designación son que no sea un hombre de partido para evitar impugnaciones innecesarias que lo debilitarían, que tenga prestigio personal y que sea reconocida su

⁸ Barrios de Ángelis, Dante, "Estudio genético-funcional del *ombudsman*" en *Estudios en memoria de Héctor Luis Odriozola, Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, Montevideo, núm. 3, 1980, p. 210.

independencia. En otras palabras: el *ombudsman* debe poseer autonomía, valor civil y conocimientos.

Supongamos que en un sistema parlamentario de esos a los que aludimos en un párrafo anterior, fuera propuesto alguien que no contara con esas calificaciones; lo más probable es que sí sería designado, pero después de serias objeciones por parte de los partidos de oposición, lo cual debilitaría la autoridad moral del *ombudsman*.

Por ello, más que el sistema de designación hay que cuidar los requisitos legales y extralegales que ese personaje debe poseer. Lo anterior se comprueba con la figura del mediador en Francia, que es designado por el gobierno.

Luego, hay que cuidar mucho quién va a ser designado y especialmente que no vaya a ser cuestionado porque, si lo es, se verá claramente que el sistema de designación pasa a un plano muy secundario.

En la realidad de América Latina todo parece indicar que el sistema mejor, cuan menos por ahora, es el mixto de Ejecutivo-Legislativo, siempre y cuando se designe a la persona adecuada y ese nombramiento no sea objeto de negociación política. Se pueden encontrar buenos candidatos en el mundo de la academia, de la judicatura, de la abogacía y de los funcionarios de la propia institución.

Y, desde luego, insisto, nombre quien lo nombre, nadie le puede dar una instrucción específica porque se lesionaría gravemente su autonomía funcional.

4. Los profesores de derecho constitucional y de derecho procesal han estudiado profundamente las garantías

que todo juez debe gozar. Estas ideas de aplicarse también al *ombudsman*, quien ciertamente no es juez, pero necesita de éstas para asegurar su autonomía e independencia.

De acuerdo con el pensamiento del distinguido Héctor Fix-Zamudio, puede afirmarse que las garantías judiciales son los instrumentos que se utilizan para lograr la independencia, autonomía, dignidad y eficacia de los tribunales, siendo éstas principalmente cuatro: la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad.⁹

Como bien dice Alsina, “estas garantías no se establecen en interés de la persona del juez, sino para asegurar la independencia de sus funciones, de modo que a él corresponde en primer término respetarlas y hacerlas respetar”.¹⁰

Pues bien, esos conceptos son aplicables al *ombudsman*. Ya me refería al nombramiento. En cuanto a la estabilidad considero que debe ser designado por un solo periodo largo de siete, nueve u once años y que no pueda ser destituido si no es a través del mismo sistema de responsabilidad que se aplica a los magistrados del más alto tribunal del país. Asimismo, su remuneración debe ser equivalente a la que reciben esos magistrados.

En este aspecto, únicamente agrego que no soy partidario de la inamovilidad indefinida del *ombudsman* porque es un trabajo que bien realizado desgasta mucho físicamente y mentalmente, y porque siempre he creído que la renovación

⁹ Fix-Zamudio, Héctor, “Organización de los tribunales administrativos”, en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1971, cuarto número extraordinario, pp. 122-123.

¹⁰ Alsina, Rugo, *Tratado teórico-práctico de derecho procesal civil y comercial*, Buenos Aires, EDIAR, tomo II, pp. 272-273.

en los cargos es lo más saludable en un sistema democrático porque si no, las personas envejecen y con ellas los sistemas e instituciones.

5. Un aspecto que hay que cuidar es el presupuesto con que cuenta el *ombudsman*, porque a través de su asignación, se le puede tratar de controlar.

Es obvio que el *ombudsman* debe contar con los recursos humanos, materiales y económicos suficientes para poder llevar a cabo sus funciones. Si no, la calidad de su tarea sufrirá. Por ejemplo si el salario de los abogados asesores o de los investigadores es bajo o no es competitivo con el que reciben otros funcionarios del sector público.

En la asignación de recursos económicos al *ombudsman*, debe intervenir no sólo el Poder Ejecutivo, sino también el Legislativo, para cuidar su autonomía.

6. El *ombudsman* es un órgano del Estado, no del gobierno. Es decir, es un órgano público creado por la Constitución o por la ley para que cumpla funciones públicas y cuyas atribuciones le están expresamente señaladas por la propia ley, pero no es ni forma parte de ningún órgano de gobierno. Su naturaleza es parecida a la de aquellos tribunales administrativos de última instancia, o sea que sus resoluciones ya no pueden ser recurridas.

7. Una regla de oro para el *ombudsman* es que no debe ni puede ser amortiguador de disputas políticas.

El *ombudsman* debe de ser apolítico y apartidista para evitar caer en controversias de carácter político ya que si cayera en ellas, poco sería lo que podría aportar al país y mucho

perdería, porque el *ombudsman* siempre debe ser imparcial y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales.¹¹

La imparcialidad es una de las notas más características del *ombudsman*. Imparcialidad. Siempre y siempre, imparcialidad.

Indudablemente que el *ombudsman* puede pertenecer a un partido político porque tiene derecho a ello, pero es saludable que él y sus principales colaboradores no hayan desempeñado ninguna actividad partidista por algún número de años anteriores a la designación, y si no son hombres de partido, mucho mejor.

8. Hoy en día hay diversas clases de *ombudsman*. Casi cincuenta países han aceptado esta figura. Existen características esenciales de la institución como su autonomía, antiburocratismo, flexibilidad y que sus recomendaciones no vinculan a la autoridad, pero cada país va dándole a la institución contornos propios de acuerdo con su tradición, realidad y orden jurídico. Es decir, no se puede copiar textualmente al *ombudsman* de otro país y pensar que no hay que establecerle modalidades. El *ombudsman* debe de adaptarse al régimen jurídico-político de un país con la sola condición que realmente se desee que actúe dentro de ese régimen democrático y que se garantice su independencia funcional.

Permítaseme dar un ejemplo referido a México. Cuando se creó esta institución en este país, había un gran escepticismo respecto a ella principalmente por su desconocimiento. Entonces se le quiso vincular con personajes que son

¹¹ Carpizo, Jorge, ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990, p. 8.

conocidos y respetados en México por su trayectoria, obra e independencia. Por ello se creó un consejo integrado por diez personajes de las más diversas ideologías y profesiones para que discutieran los lineamientos generales de acción del *ombudsman*, pero sin intervenir en las investigaciones y casos concretos. A más de dos años de esa experiencia, hoy afirmo que el consejo ha trabajado muy bien y es uno de los factores del éxito del *ombudsman* en México.

9. El *ombudsman* no puede resolver todos los problemas de la sociedad ni aceptar las quejas en las cuales no es competente y que le presentan personas desinformadas de qué es un *ombudsman* y cuáles son sus funciones.

El *ombudsman*, como bien se ha dicho,¹² 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.

Es muy curiosa la reacción de la sociedad frente al *ombudsman*, especialmente en aquellas capas sociales en las cuales el nivel educativo no es alto: se desea que el *ombudsman* intervenga absolutamente en todos los aspectos, incluidos algunos en que es de sentido común que muy poco o nada puede hacer; como en la resolución de problemas económicos.

Al *ombudsman* se le exige, y si no puede aceptar la queja por ser incompetente entonces en muchos países se le reprocha de que no sirva para nada.

¹² Mariorano, Jorge L., Óp. Cit., p. 4.

El *ombudsman* tiene que actuar con prudencia pero con firmeza. Nunca crear una falsa expectativa, pero siempre actuar y hacerlo bien cuando la queja sí se encuentra dentro de su competencia.

Asimismo, el *ombudsman* debe expresar las razones de su incompetencia, tratar de convencer y en países en los cuales no existe institución de asesoría jurídica, dar ésta en la medida de su capacidad, hasta el límite de ella. Estas funciones encajan dentro de su misión educativa a la que referiré después.

Este aspecto de la gran expectativa que la creación del *ombudsman* reviste, lo encontramos no solo en los países de América Latina sino en otros. Como ejemplo puedo señalar que Ewa Letowska ha escrito que del *ombudsman* polaco, creado en 1987 y que comenzó a funcionar el 1 de enero de 1988, se espera que realice cambios sustanciales a la Ley y al funcionamiento del Estado, como si fuera superior a las autoridades a las que ha criticado.¹³

La única forma de satisfacer estas expectativas, es que el *ombudsman* realice bien su trabajo. Hechos y más hechos. Resultados y más resultados. Entonces se verá que es un instrumento útil y benéfico para la sociedad y que en los asuntos en que no interviene es porque no lo puede hacer; no tiene competencia para ello y si lo hiciera se vulneraría la institución.

La función última del *ombudsman* es solicitar la estricta aplicación de la Constitución y de la ley; si él las viola, ejerciendo

¹³ Letowska, Ewa, "The polish *ombudsman*: the Commissioner for the protection of civil rights" en *International and Comparative Law Quarterly*, Londres, 1990, vol. 39, parte 1, p. 209.

atribuciones que no le corresponden, carece de autoridad moral para después pedir su cumplimiento a las autoridades.

10. Un problema actual para la mayoría de los *ombudsmen* es la cantidad de quejas infundadas que recibe. Baste leer los informes anuales en muchos países. Y es un problema por la cantidad de tiempo que se invierte en contestar y explicar las razones de la competencia. No está en los mejores intereses de la sociedad que el *ombudsman* esté recargado de trabajo y su capacidad de respuesta e investigación pueda ser rebasada. Sin embargo, en este aspecto hay que tener mucho cuidado.

Desde luego, hay personas que presentan quejas sabiendo que el *ombudsman* es incompetente o que no les asiste la razón. Lo hacen para ver si “pega”. Esta actitud no se puede justificar y resulta socialmente irresponsable, especialmente cuando se trata de persona con recursos económicos sobrados.

Empero, hay que tener cuidado porque muchas personas que presentan quejas sin fundamento son las económica y socialmente desprotegidas, y en estos casos es cuando más hay que orientarlas y aconsejarlas jurídicamente.

Por ello, es preferible pecar de exceso que de defecto: recibir sin ningún formalismo todas las quejas que se presenten, analizarlas con cuidado y si no se es competente: explicar y explicar, asesorar y asesorar, tratando de convencer.

Si el *ombudsman* sí es competente deberá comenzar de inmediato su procedimiento.

11. Un camino muy adecuado para la resolución de las quejas es la conciliación o amigable composición porque siempre serán más rápidas que una recomendación.

Su flexibilidad y antiburocratismo son un medio ejemplar, además de la persuasión y el diálogo se impondrán a un solo punto de vista.

Es la mejor forma de demostrar a la autoridad que el *ombudsman* es un verdadero colaborador que únicamente persigue la realización de la justicia al caso concreto.

Cuando la conciliación o la amigable composición no prosperan, entonces procede la recomendación.

12. Se discute cuál debe ser la capacidad del *ombudsman* para investigar casos penales. Considero que no hay una contestación única aplicable a todos los países sino que depende de la situación particular de cada uno de ellos. Generalmente el *ombudsman* no investiga casos penales sino recomienda que se realice la investigación. Sin embargo, cuando la autoridad no lo hace o no tiene ningún ánimo de colaboración con el *ombudsman*, éste debe realizarla para que no prevalezca la impunidad.

Lo anterior pone al *ombudsman* ante una situación difícil. Debe crear su propia capacidad de investigación penal y entrenar a parte de su personal para ello. Esto es un reto de dimensiones gigantescas pero cuando sea necesario, se deberá hacer.

13. El análisis que realiza el *ombudsman* de cada caso no sólo será desde el punto de vista legal, sino también desde

el de la justicia, la equidad, principios de coexistencia social y la conducta que deben seguir los funcionarios públicos.¹⁴

Es por el principio de justicia que debe guiar al *ombudsman* que éste puede actuar *motu proprio*, en casi todos los países.

El *ombudsman* no es órgano de primera instancia. Sólo debe actuar cuando la autoridad competente no cumple o cumple mal con sus obligaciones. En esto se debe ser muy cuidadoso. El *ombudsman* no puede suplir o sustituir a la autoridad invadiendo las funciones de ésta, sino que su actividad y esfera de acción es la de controlar los actos del funcionario público.

Desde luego que la labor del *ombudsman* también tiene una función preventiva ya que sus recomendaciones, informe y documentos tienen una influencia educativa para los funcionarios públicos y para la sociedad en general. Su actividad debe tener un impacto en el mejor funcionamiento de la administración pública.

14. Algunos países, cuando se crea la figura del *ombudsman*, permiten por un periodo que generalmente va de un año a dos, a que se presenten quejas sin importar la antigüedad de éstas, y así se dirigen quejas sobre hechos acontecidos cuarenta o treinta años.

Sin embargo, es necesario que exista un término para la presentación de la queja. Hechos viejos son difíciles de investigar y ponen al *ombudsman* ante situaciones casi insuperables para llegar a conocer la verdad. Generalmente el

¹⁴ *Ibíd.*, p. 212, y Gellhorn, Walter, *Óp. Cit.*, p. 14.

término que se establece al respecto es de un año y me parece prudente, amén de que muchas legislaciones otorgan facultad discrecional al *ombudsman* para aceptar una queja de hechos más antiguos cuando la gravedad del caso así lo amerite.

15. Una de las columnas sobre las cuales basa el *ombudsman* su actuación es el principio de publicidad de sus acciones. Sin este principio toda su actividad no tendría efectos. Figurémonos lo que sería la fórmula: recomendación más secrecía.

Y aquí surge un problema muy importante en América Latina: la relación del *ombudsman* con los medios masivos de comunicación. En varios de esos países, algunos de esos medios no son todo lo honestos que se desearía que fueran. Varios reciben subsidios de funcionarios públicos y de narcotraficantes para atacar al *ombudsman*, para tratar de acallararlo y desprestigiarlo. En esos países, la labor del *ombudsman* se complica en demasía.

Considera que el *ombudsman* debe mantener un diálogo constante con dueños, directores, jefes de información y funcionarios de los medios masivos de comunicación, así como con reporteros y entrevistadores. Proporcionarles información y más información. Tratar de ganarlos para la causa del *ombudsman* y lo que ella representa.

En México, en la función que desempeño como *ombudsman* de carácter nacional, siempre he dicho a los miembros de los medios masivos de comunicación: “como *ombudsman*, con lo que laboramos en la Comisión Nacional realizamos el cincuenta por ciento del trabajo, ustedes al informar objetivamente y bien, hacen el restante cincuenta por ciento”.

16. Uno de los aspectos más discutidos en la actualidad es el del *ombudsman* judicial. Este apasionante tema está siendo objeto de congresos y simposios como el realizado en San Juan de Puerto Rico en mayo de 1991, y seguirá siendo uno de los grandes temas respecto al *ombudsman* en los próximos años.

Un *ombudsman* no puede conocer de una cuestión jurisdiccional; es decir, no puede involucrarse en el problema jurídico de fondo que está conociendo un juez ni puede revisar una sentencia. La regla general es que el *ombudsman* no puede sustituir al juez, el cual le merece todo respeto, porque si lo hiciera podría resultar más dañina la medicina que la enfermedad.

Lo que se discute en la función del *ombudsman* judicial es si este puede conocer y hacer recomendaciones a los jueces sobre aspectos de procedimiento que en nada afecten el fondo del asunto jurídico y sobre actos administrativos de aquéllos.

Las legislaciones adoptan diversos criterios. Suecia, Finlandia y España aceptan al *ombudsman* judicial. En cambio, Dinamarca, Noruega y Nueva Zelandia, no lo aceptan.

Personalmente estoy a favor del *ombudsman* judicial y considero que son válidas las razones que expone el profesor Donald C. Rowat para apoyarlo, a saber: la supervisión la realiza una persona fuera del sistema, lo que elimina la posibilidad de pensar que los jueces se estén protegiendo mutuamente; es sólo una recomendación que no tiene obligatoriedad; se refiere sólo a asuntos procesales y generalmente respecto a la conducta de los jueces emite reprimendas o críticas. No es

usual que se refiera a conductas graves, pero el que lo puede hacer, resulta en un buen estímulo para la rectitud judicial.¹⁵

Sin embargo, el tema se seguirá discutiendo apasionadamente. Creo que al final terminará imponiéndose, por las razones expuestas por Rowat, el *ombudsman judicial*. En este sentido fue un gran triunfo que en 1991 se legisló en Gran Bretaña para la creación de un *ombudsman* para supervisar a los tribunales y a los abogados y esa legislación fue el producto del desacuerdo del *Lord Chancellor* con el *ombudsman* parlamentario sobre la facultad de este último para supervisar a la administración judicial¹⁶ y digo que fue un gran triunfo porque los jueces ingleses gozan de gran prestigio por su preparación e independencia.

Debe quedar claro que cuando hablo del *ombudsman judicial* me refiero a la supervisión procesal y de actos administrativos y a nada más. No considero correcto que pueda abarcar otros aspectos como en Suecia en donde inclusive se puede procesar al juez que no tomó en cuenta la opinión del *ombudsman*, aunque en la realidad, hasta donde conozco, últimamente no se ha utilizado esta facultad.

Al respecto del *ombudsman judicial* es aleccionadora la opinión de un juez sueco quien manifestó: “Hemos crecido dentro de este sistema. Ninguno de nosotros ha conocido uno diferente y estamos acostumbrados a él. Si nos lo encontráramos por primera vez, quizás nos sentiríamos incómodos. Pero tal y como las cosas son, no creo que ningún juez sueco

¹⁵ Rowat, Donald C., “¿Por qué un *ombudsman* para supervisar los tribunales?” en *Informe del Primer Congreso de Ombudsman de San Juan. El ombudsman judicial*, San Juan, Puerto Rico, Oficina del Procurador del Ciudadano, 1991, p. 29.

¹⁶ Rowat, Donald C., Óp. Cit., p. 30.

sienta ninguna pérdida de independencia cuando el *ombudsman* mira el trabajo que está realizando”.¹⁷

Qué diferencia tan enorme existe entre esta opinión y aquellos países en los cuales los jueces se niegan inclusive a proporcionar información al *ombudsman*, no para que éste valore sus actos administrativos y procesales sino los de los funcionarios de la administración pública.

Los jueces honestos y eficientes no tienen por qué temer la actuación del *ombudsman*.

El funcionario que realmente merece el nombre de tal se crece ante la crítica para desempeñar mejor sus labores. Se ejerce el cargo no para satisfacción personal, sino en razón de espíritu de servicio y para ser útil a la sociedad desde aquél.

La reiteración de criterios por parte del *ombudsman* en sus recomendaciones, escritos e informes, va creando una especie de jurisprudencia que debe auxiliar a todos los funcionarios públicos en sus labores. La jurisprudencia del *ombudsman* debe hacer más fácil la labor de gobernar y debe ayudar a fortalecer el sistema democrático.

17. Una de las funciones más importantes, quizá la más importante del *ombudsman*¹⁸ consiste en educar. Por ello debe saber divulgar su obra, que ésta llegue realmente a la sociedad para que conozca mejor sus derechos y sepa cómo defenderlos, y para que los funcionarios públicos sepan cómo cumplir mejor con sus obligaciones. En muchas ocasiones, el *ombudsman* tendrá que repetir sus sugerencias, consejos

¹⁷ Geilhorn, Walter, Óp. Cit., p. 238.

¹⁸ Reid, Colin T., Óp. Cit., p. 256.

y recomendaciones. No importa. Las deberá repetir cuantas veces sea necesario y nunca perder la paciencia. Esta labor educativa es la que realmente perdurará.

III. TRES ASPECTOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Sobre derechos humanos se han escritos cientos de volúmenes y aún se escribirán muchos más porque es uno de los temas más importantes para el hombre. Es el que se refiere a su dignidad y es una cuestión compleja que puede ser examinada desde múltiples perspectivas y por las más diversas disciplinas. Es esta ponencia sólo me referiré a tres aspectos de ellos: su internacionalización, su progresividad y quién los puede violar.

A partir del final de la Segunda Guerra Mundial, el tema de los derechos humanos se internacionalizó. La anterior afirmación no quiere decir que antes no hubiera antecedentes. Claro que los hubo. Pero el gran movimiento internacional comenzó después de aquel fatídico evento con declaraciones universales y regionales, la creación de comisiones y cortes regionales, pactos y protocolos sobre esa materia.

Así, encontramos que:

a) Cada día más estados aceptan la competencia de las comisiones y cortes, como ha acontecido en Europa occidental y como ya está sucediendo en América, aunque en este continente el proceso sea más lento y con más reticencias.

b) Cada día más los individuos pueden recurrir directamente a las instancias internacionales, siempre y cuando ha-

yan previamente agotado las internas. Realmente este principio rompió con una de las bases del derecho internacional clásico, en donde generalmente sus sujetos eran los estados.

La internacionalización de los derechos humanos y la creación de esas comisiones y cortes internacionales y regionales plantean un problema respecto a la idea clásica de soberanía. Esta cuestión es un tema apasionante, que implica una revisión de las teorías tradicionales de la soberanía y sobre la cual aún no existen todas las precisiones que necesariamente tendrán que darse en la doctrina y en la realidad.

Por ahora, sólo asentemos que en la realidad los países han delegado o subordinado, en muy diversos grados, algunos aspectos de su soberanía, mediante todas o algunas de las siguientes condiciones: a) ha sido por voluntad propia, b) la participación en el organismo supranacional es un plan de igualdad con los otros estados; c) se trata de alcanzar fines o desarrollar actividades que se realicen mejor por estados asociados que solos; d) se aceptan instancias jurisdiccionales supranacionales, porque se reconoce que los asuntos en cuestión no son de interés de la comunidad internacional o regional. Así la idea de soberanía presupone la libertad y la igualdad de los países y, a partir de ella, se aceptan las nuevas realidades que los propios países van creando.

Los aspectos antes mencionados han permitido que diversos países realicen delegaciones reales de soberanía a órganos y organizaciones regionales, así como la aceptación, en algunos de esos países, de la primacía del derecho internacional o del comunitario sobre el nacional.

Empero, no puede desconocerse que la base de estos desarrollos implica la igualdad jurídica de los estados, el

apego al derecho internacional, con todo lo que ello significa, y que la idea de soberanía continúe siendo la defensa de los países pequeños y débiles frente a los grandes y poderosos.¹⁹

Basados en esos pensamientos, claro es que la internacionalización de los derechos humanos no es un nuevo imperialismo, en el cual un Estado fuerte y poderoso se inmiscuya en los asuntos internos de otro Estado y lo quiera juzgar por presuntas violaciones derechos humanos, o que con ese pretexto pretenda dictar y determinar las políticas nacionales. Desde luego que no. La internacionalización de los derechos humanos es y debe ser, primordialmente, la aceptación de órganos jurisdiccionales, internacionales y regionales, integrados por jueces independientes y probos, que apliquen el derecho internacional sin presión de ningún Estado.

Aún no se precisa con claridad cuál es el equilibrio o el justo medio entre el derecho internacional de los derechos humanos y el orden interno de los mismos. Aún deberá de contestarse y precisarse la pregunta: ¿cuándo y cumpliendo qué requisitos se puede intervenir legítimamente en un Estado que está violando los derechos humanos de sus habitantes?

Los derechos humanos poseen una tendencia progresiva. Por ella se entiende que su concepción y protección nacional, regional e internacional, se va ampliando irreversiblemente, tanto en lo que toca al número y contenido de ellos como a la eficacia de su control. Esta es la misma idea que

¹⁹ Carpizo, Jorge, «Desafíos contemporáneos del derecho constitucional», en *Edición Conmemorativa del Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, 1991, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 264 y 265, y Carpizo, Jorge, *Tendencias actuales del Derecho: Los Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, pp. 5-6.

René Cassin expresó como la impresionante expansión del concepto de su contenido.²⁰

Lo anterior se ha favorecido a través de las convenciones sobre derechos humanos, las cuales poseen una gran flexibilidad que ha permitido que, a partir de las obligaciones centrales, los órganos que las aplican vayan ampliando su contenido y los estados lo acepten explícita o implícitamente.

Existen derechos que se van reconociendo y definiendo progresivamente. Tal es el caso de los económicos y sociales, en los cuales es necesario que existan los recursos materiales para poder satisfacerlos, como sería el derecho al trabajo y el derecho a la vivienda.

Desde luego, en esta clase de derechos los hay de exigibilidad inmediata, como son los derechos de sindicación y de huelga.

En esta progresividad ha sido y continuará siendo muy importante el derecho internacional consuetudinario, a través del cual los órganos internacionales de protección flexibilizan las normas procesales en beneficio de una mejor aplicación del sistema y de la justicia. A este respecto hay que tener presente que esta evolución no ha sido producto sólo de la voluntad política de los estados -dado que los órganos internacionales han tenido que actuar en contra de los intereses o posiciones de muchos estados- sino que aquí ha sido determinante, y deberá continuar siéndolo, la presión de la opinión pública internacional, a lo cual indudablemente han contribuido los nuevos medios masivos de comunicación, que con

²⁰ Cassin, René, "Les droits de l'homme" en *Recueil des Cours*, Holanda, Academie de Droit International, 1974. vol. 140, p. 326.

facilidad y rapidez informan actualmente a grandes sectores de la población del mundo.

Varias de las declaraciones de derechos humanos, principalmente las primeras en el tiempo, se formularon con limitaciones a los funcionarios públicos, precisándoles lo que no pueden realizar. Esta fue primordialmente la idea de las declaraciones norteamericanas e inglesas. Los derechos humanos definen aquella área que es propia a la dignidad de las personas y que debe ser respetada por las autoridades. En las relaciones entre particulares, los conflictos y los actos antijurídicos deben resolverse aplicando la ley, y se supone que es una relación entre iguales o que la ley trata de igualar las desigualdades sociales o económicas. Empero, en las relaciones entre un funcionario público que tiene poder del Estado y un particular, la relación no es de igualdad, y el derecho protege al particular: que todos sus derechos sean preservados al tener que actuar el funcionario de acuerdo con el principio de legalidad; lo anterior adquiere una importancia muy especial cuando se trata de los derechos inherentes a la naturaleza humana.

Luego, los derechos humanos se precisaron y se garantizaron frente a la autoridad. Por ello es que, para que exista violación a un derecho humano, es necesaria la intervención de un funcionario público.

El anterior concepto ha ido evolucionando y hoy en día, en mucho países y en amplios sectores de la doctrina, se admite que a veces la violación no la realiza directamente el funcionario público, sino algún otro agente social que cuenta con la anuencia, la tolerancia o el apoyo de un servidor público, y que en estos casos debe considerarse que sí existe violación a un derecho humano. Desde luego que así debe de ser,

porque en estas situaciones el individuo también está sufriendo una arbitrariedad, cometida por alguien que está respaldado por el poder del Estado.

El mundo moderno se ha vuelto muy complejo y el individuo actualmente se enfrenta a organizaciones y poderes fuertes que, en su actuación, pueden lesionar sus derechos al encontrarse en una situación de superioridad, como acontece en su relación con el Estado. Estas organizaciones pueden ser sindicatos, organismos profesionales o medios masivos de comunicación.

En estos casos, ¿si los directivos de esas organizaciones violan derechos, puede considerarse que también están violando derechos humanos? La contestación no responde a una necesidad teórica, sino a una muy práctica, ya que para el resarcimiento de los derechos humanos, los órdenes jurídicos cuentan generalmente con recursos más rápidos, ágiles, diversos y efectivos que cuando se trata de otra clase de violaciones.

Poco a poco las legislaciones nacionales irán considerando que organizaciones o agrupaciones de particulares sí pueden violar los derechos humanos por la fuerza que poseen y que colocan al individuo frente a ellos en un plano de desigualdad. Para el individuo, enfrentarse a esas organizaciones es muy parecido al poder de Estado. En su evolución, creo que deben considerarse que sí pueden violar los derechos humanos, se encuentran los medios masivos de comunicación y los sindicatos.

IV. EL OMBUDSMAN Y LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos, entonces, como ya afirmé, son un tema extraordinariamente importante. En los últimos 45 años su defensa se ha internacionalizado y su carácter progresivo se ha ampliado en forma considerable. Sin embargo, lo que aún queda por hacer para su protección real, en la inmensa mayoría de los países, es tan grande que a veces se puede sentir desánimo cuando, por el contrario, hay que verlos como un formidable reto que se tiene que enfrentar y superar.

En los próximos años y décadas tres temas serán recurrentes por su singular importancia: derechos humanos, justicia social y ecología. La justicia social y la ecología son parte de los derechos humanos pero por sí tienen tal peso que deben enunciarse en forma separada.

La institución del *ombudsman* ha sido y es exitosa como instrumento flexible y antiburocrático para combatir la arbitrariedad y la impunidad, y en muchos países se ha convertido en una de las mejores armas para la protección de los derechos humanos.

Con fundamento en lo expresado en esta ponencia, afirmo que el futuro del *ombudsman* está cada día más en ser uno de los instrumentos que otorga el orden jurídico para la mejor defensa de los derechos humanos. Desde luego, deberá seguirse ocupando de arbitrariedades o faltas menores, ello no se discute, pero su importancia real y trascendente está precisamente en la protección de los derechos humanos.

Ahora bien, la afirmación anterior puede ser contemplada desde dos ángulos.

Desde uno, mi afirmación es ya una tendencia en muchos países porque en la gran mayoría de ellos la protección real de los derechos humanos es una de las demandas sociales más fuertes y sentidas. Y esta tendencia se percibe desde el nombre que comienza a recibir los *ombudsmen* en el mundo: Procuraduría de los Derechos Humanos en Costa Rica y en Guatemala; Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México, Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles en Polonia. Inclusive la denominación española de Defensor del Pueblo tiene este significado.

Desde el segundo ángulo, aquellos países que opinan que los derechos humanos no tienen por qué tener un énfasis especial en la protección que realiza el *ombudsman*, que son sólo uno de los temas de su competencia. Lo anterior se ilustra con el último informe presentado por el *ombudsman* nacional holandés en el cual manifiesta que pone especial cuidado en la necesidad de que exista certeza y seguridad (*certainty*) en las relaciones entre el gobierno y los gobernados y que esa institución en Holanda no fue creada como un árbitro para la defensa de los derechos humanos, aunque se ocupe, entre otros aspectos, de arbitrariedades realizadas por los policías.²¹ La idea que creemos descubrir en la anterior afirmación es que el *ombudsman* holandés no se ocupa primordialmente de la protección de los derechos humanos porque en ese país no es necesario dada la realidad de su respeto.

Este segundo ángulo, de ser cierto, sólo lo sería quizás y a lo más en unos siete u ocho países de la tierra, y aun en ellos es discutible, pues si bien no existen violaciones graves sí afectaciones a los propios derechos humanos como lo ha

²¹ *De Nationale Ombudsman, Main points of the 1991 Annual Report of the National Ombudsman*, La Haya, National Ombudsman Office, 1992, p. 17.

puesto de relieve la jurisprudencia de la corte europea de los derechos humanos.

En consecuencia, se puede afirmar que democracia, derechos humanos y *ombudsman* son conceptos que se implican entre sí. Uno se apoya mutuamente en el otro.

Y desde este planteamiento considero que las competencias del *ombudsman* deberán aumentar. Únicamente numero algunos de los temas que deben discutirse y analizarse más:

a) El *ombudsman* y los derechos sociales. Creo que los aspectos administrativos de ellos y los de ejecución inmediata como la sindicación, deben ya ser de su competencia.

b) Respecto a los otros aspectos de los derechos sociales, tiene que actuar con prudencia y poco a poco porque esos se irán resolviendo y defendiendo mejor en cuanto un país tenga los recursos económicos para ello. Pero, dentro de la prudencia del *ombudsman* y de acuerdo con las circunstancias de cada país, debe ir interviniendo para ser sólo un auxiliar, pero un auxiliar valioso, en que esos derechos sean una realidad y tengan una buena protección.

c) También su competencia debe irse ampliando para conocer algunos de los derechos humanos en la tercera generación. El caso más claro es respecto a los asuntos ecológicos.

Con lo anterior no supongo que un solo *ombudsman* se ocupe de todos estos temas. Ello depende de las características de cada país. Podrán ser sólo uno o varios *ombudsmen*, pero si es uno, necesariamente tendrá que tener departamentos

especializados. Existen numerosos ombudsmen especializados al lado de los generales, en muchos ordenamientos.

d) Uno de los retos del *ombudsman* es ampliar y reforzar su capacidad técnica para realizar investigaciones.

e) Un aspecto de importancia en el cual el *ombudsman* tiene un papel relevante que jugar es respecto al incremento de la cultura y la educación de los derechos humanos en su país, desde sus informes anuales y especiales hasta la realización de cursos de capacitación, programas de radio y televisión, publicaciones, propuestas de temas de derechos humanos tanto para las escuelas primarias, secundarias y bachilleratos como para las universidades.

f) Y ciertamente, hay derechos humanos de los cuales no puede ocuparse como son los electorales porque no debe intervenir en las contiendas políticas y partidistas del país, donde tendrá poco que aportar y mucho que perder: nada menos que su autoridad moral. Es decir, el *ombudsman*, por su propia naturaleza, no debe tener competencia en ciertas materias.

Así, el *ombudsman* debe ser y es uno, desde luego sólo uno, de los varios instrumentos procesales que el orden jurídico crea para una mejor defensa y protección de los derechos humanos y en esta concepción amplia de sus facultades que sostenga, siempre hay que tener presente que un *ombudsman* debe actuar con prudencia y más prudencia pero, al mismo tiempo, con una gran firmeza, energía y convicción.

**ALGUNAS SEMEJANZAS
ENTRE EL *OMBUDSMAN*
ESPAÑOL Y EL MEXICANO**

Algunas semejanzas entre el *ombudsman* español y el mexicano¹

- I. Homenaje a la Constitución española de 1978
- II. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- III. Semejanzas en la concepción y el diseño fundamentales
- IV. Semejanzas y diferencias en las reglas de competencia
- V. Semejanzas en la designación del *ombudsman* y en sus garantías de autonomía
- VI. Semejanzas en el acceso y en el procedimiento
- VII. Contrapunto

¹ Artículo publicado por primera vez en: "Algunas semejanzas entre el Ombudsman español y el mexicano", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, julio-diciembre de 2003, 67-100 pp.

ALGUNAS SEMEJANZAS ENTRE EL OMBUDSMAN ESPAÑOL Y EL MEXICANO²

I. HOMENAJE A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución Española de 1978 es y ha sido muy importante para los países latinoamericanos incluido, desde luego, México. Eso se debe a diversas razones: a partir de 1980, varios de los países de la región transitaron de regímenes militares o autoritarios a democráticos y, en tal virtud, se crearon nuevas Constituciones, o las vigentes sufrieron reformas profundas; estos países coincidieron con España en la preocupación democrática, y varios, en la concepción del Estado social y democrático de derecho; los congresos constituyentes latinoamericanos conocieron la Constitución española, aunque su grado de influencia fue diverso en cada caso; tanto en un extremo como en el otro del océano Atlántico, se aceptaron instituciones que las democracias occidentales fueron perfeccionando a partir de la segunda posguerra mundial, con la finalidad de proteger los derechos humanos; los profundos cambios políticos fueron casi totalmente pacíficos, y mostraron que era posible, como en el ejemplo español, pasar de una dictadura a una democracia sin el recurso de la violencia; la idea central de la Constitución como pacto entre las diversas fuerzas políticas y sociales, pacto cuyo fundamento es la construcción o el fortalecimiento de un régimen democrático con estabilidad; además, debe tenerse presente que la Constitución española constituye una síntesis del constitucionalismo

² Agradezco las observaciones que el doctor Edgar Corzo Sosa realizó al manuscrito de este artículo. Cualquier imprecisión o error que éste pudiera tener, es responsabilidad exclusiva del autor. También agradezco la colaboración bibliográfica de la becaria Karla Pérez Portilla en la redacción del mismo.

europeo de la segunda posguerra mundial, especialmente del alemán, italiano y francés.

Es indiscutible que varias de esas razones estaban presentes en Latinoamérica con anterioridad a 1978, pero también es indiscutible que la Constitución española de ese año, y su proceso de creación, tuvieron, como ninguna otra, valor paradigmático en toda nuestra región, aunque varios factores sociales y económicos eran y son diferentes entre los diversos países de Latinoamérica y España.³

México impulsó una reforma política de envergadura — aunque existían antecedentes— a partir de 1977;⁴ tal proceso aún no ha concluido, porque todavía son necesarias diversas reformas constitucionales.⁵ En este prolongado proceso, en varias ocasiones, se hace y se ha hecho alusión a la necesidad de lograr un pacto mexicano de La Moncloa. Es decir, la Constitución española de 1978 y su integral proceso de creación constituyen una referencia constante en México, como un ejemplo esencial que debe tenerse muy en cuenta.

A los veinticinco años de su creación, rindo homenaje al instrumento jurídico que ha hecho posible la modernización política y económica de España, que ha sido inspiración importante en diferentes congresos constituyentes o reformado-

³ Valadés, Diego, “El nuevo constitucionalismo iberoamericano”, *La Constitución española de 1978. 20 años de democracia*, Madrid, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 472-476.

⁴ Carpizo, Jorge, “La reforma política mexicana de 1977”, *Anuario Jurídico. VI-1979*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 39-100.

⁵ Véase Carpizo, Jorge, México: “¿Hacia una nueva Constitución?”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 100.

res de Latinoamérica; lo rindo con este ensayo que persigue hacer resaltar algunas semejanzas entre el *ombudsman* español y el mexicano.

Jorge Madrazo califica a esa institución en Latinoamérica, como el *ombudsman criollo*, en virtud de que registra una paternidad sueca y una maternidad española, aunque los problemas a los cuales se enfrenta son muy diversos de aquellos que se presentan en los dos países europeos mencionados.⁶ Es probable que México sea el país de Latinoamérica en el cual el *ombudsman* español —el Defensor del Pueblo— haya tenido menos influencia, debido a la forma en que se creó y en que ha evolucionado. Sin embargo, resulta interesante contemplar las múltiples semejanzas que el Defensor del Pueblo español (DP) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mexicana (CNDH) guardan entre sí; similitudes mayores que sus diferencias. Ambas instituciones tienen mucho que decirse, así como que aprender de sus experiencias disímbricas y, en múltiples ocasiones, coincidentes.

Las dos instituciones han sufrido reformas legales desde su creación; la española menos que la mexicana. Las comparaciones las realizo respecto a las normas actuales que las rigen, aun cuando recurro a varios antecedentes de la CNDH para entender mejor su proceso de consolidación, mismo que, en dos ocasiones, ha implicado la modificación importante de su marco jurídico.

⁶ Madrazo, Jorge, *El ombudsman criollo*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1996, p. 10. Valadés, Diego, “El nuevo constitucionalismo...”, *Óp. Cit.*, nota 99, pp. 486 y 487.

II. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

A. Existe el prurito de andarles buscando antecedentes —y mientras más remotos, mejor— a las instituciones, aunque en muchas ocasiones resulte muy forzado su parentesco. Al DP se le ha relacionado indebidamente con la figura del Sahib-al-Mazalim de la España musulmana y con el Justicia Mayor de Aragón; a la CNDH, con la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847 del estado de San Luis Potosí y, ya en el siglo XX, con diversos organismos, entre los cuales se pueden mencionar: la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León en 1979, la Procuraduría de Vecinos del municipio de Colima en 1984. Ninguno de ellos puede ser considerado un *ombudsman*.

Los dos primeros *ombudsmen* en México fueron la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1985, y la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes, en 1988. Entre esos años se crearon organismos con rasgos semejantes a la institución sueca y, en años posteriores, algunos otros.⁷

El momento crucial y determinante para el *ombudsman* mexicano fue el nacimiento de la CNDH, la cual ciertamente no surgió como un *ombudsman*, pero muy poco tiempo después se legitimó socialmente como tal, y en esa virtud logró el rango constitucional. La historia de la CNDH es por demás

⁷ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, Óp. Cit., nota 1, pp. 11-14; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, pp. 465 y 466; Madrazo, Jorge, *El ombudsman criollo*, Óp. Cit., nota 102, pp. 17 y 18; Aguilar Cuevas, Magdalena, *Defensor del ciudadano* (ombudsman), México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-UNAM, 1991, pp. 113-136.

interesante; mucho nos dice sobre las instituciones, y quienes las crean y las dirigen.

B. La CNDH fue instituida el 6 de junio de 1990 mediante un decreto presidencial, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación —Ministerio del Interior—. Su función primordial sería promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos, construyendo los mecanismos de prevención, atención y coordinación para su salvaguardia. Con tal finalidad se le otorgaron a la CNDH algunas funciones similares a las de un *ombudsman*.

El presidente de la CNDH era designado por el presidente de la República; se preveía la existencia de un Consejo integrado por diez personas de reconocido prestigio social, invitados por el propio titular del Poder Ejecutivo. El primer presidente de la CNDH fue un ex rector de la Universidad Nacional y ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ese momento, y los miembros del Consejo fueron destacadas personalidades de criterio independiente, respetadas por sus biografías, como Héctor Aguilar Camín, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Escandón, Carlos Fuentes, Carlos Payán, Rodolfo Stavenhagen y Salvador Valencia Carmona.

Dicho Consejo redactó, discutió y aprobó su Reglamento Interno en el cual se declaró a la CNDH como un órgano de la sociedad y defensora de ésta, y se configuró jurídicamente como un *ombudsman*. Ese Reglamento, aprobado por prestigias personalidades sociales, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de agosto de 1990; caso único en la historia jurídica mexicana, porque su aprobación se debió a ciudadanos desvinculados en su mayoría del poder público,

y la naturaleza jurídica de la CNDH, en ese momento, era la de un órgano desconcentrado de una Secretaría de Estado.⁸

Durante el primer semestre de su existencia, la CNDH, al mismo tiempo que se organizaba, creó 15 programas de defensa de los derechos humanos y expidió 33 recomendaciones, las cuales en el segundo semestre aumentaron a 51. Muchas de estas recomendaciones se refirieron a casos graves, varios de carácter colectivo, de violaciones de derechos humanos. Algunas de ellas convulsionaron el mundo jurídico, político y social del país. La voluntad y la energía de la CNDH estaban claras. El organismo se había legitimado y convertido en un *ombudsman*. Lo anterior permitió a su primer presidente afirmar en el segundo informe semestral: “No tengo ninguna duda de que la Comisión Nacional ya echó raíces profundas en el pueblo mexicano. Llegó para arraigarse. Llegó para auxiliar a que nuestro Estado de derecho se perfeccione y a que exista una mejor impartición de justicia”.⁹

Poco después del primer aniversario de la CNDH, su Consejo instruyó al presidente del organismo para que preparara un proyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mismo que se presentó al presidente de la República, quien lo hizo suyo, y propuso que había llegado el momento de “constitucionalizar” a la Comisión Nacional, reforma que culminó con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de enero de 1992, agregándole un apartado B al artículo 102 constitucional. La figura del *ombudsman* se consolidó así en el orden jurídico mexicano.

⁸ *Gaceta CNDH 90/0*, México, agosto de 1990, pp. 9-23; Madrazo, Jorge, El ombudsman *criollo*, *Óp. Cit.*, nota 102, pp. 23 y 24.

⁹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos...*, *Óp. Cit.*, nota 1, p. 161; CNDH, *Primer Informe Semestral. Junio-diciembre de 1990*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1990, 51 pp.; CNDH, *Segundo Informe Semestral. Diciembre 1990-junio 1991*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

El 29 de junio de 1992 se publicó la Ley, aprobada por el Congreso de la Unión, la cual precisó que la CNDH era un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; se le otorgó la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto; la designación del presidente de la Comisión era hecha por el presidente de la República y sometida a la aprobación del Senado y, en sus recesos, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Con claridad se establecieron las atribuciones de la CNDH, entre las cuales sobresalía la formulación de recomendaciones públicas y autónomas.¹⁰

De esta manera concluyó la etapa heroica del *ombudsman* mexicano. La CNDH se había ganado, con su labor y sus resultados, la *auctoritas* moral que es indispensable en cualquier *ombudsman*.

En dos años, México había construido el sistema de *ombudsman* más grande y extenso del mundo; más amplio que el canadiense o el australiano, aunque como sistema, integrado por 33 *ombudsmen*, uno nacional y 32 locales, tenía y tiene grandes problemas y desafíos por delante.¹¹

El 13 de septiembre de 1999, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al marco constitucional del *ombudsman*, misma que indudablemente lo mejora. Respecto a la CNDH, los aspectos más sobresalientes son que expresamente se la menciona con esta denominación, lo cual resulta un reconocimiento al trabajo por ella realizado; que se le atribuye autonomía de gestión, que aunque ya la tenía, muy saludable es que se exprese a nivel constitucional; le otorga autonomía presupuestaria, porque su proyecto de presumpues-

¹⁰ *Gaceta CNDH*, 92/24, México, julio de 1992, pp. 9-27.

¹¹ Madrazo, Jorge, *El ombudsman criollo*, Óp. Cit., nota 102, p. 24.

to no puede ser modificado por el Poder Ejecutivo, quien lo remitirá, como parte del proyecto global de presupuesto, a la consideración de la Cámara de Diputados; el presidente de la Comisión Nacional, así como los consejeros, son designados por el Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, cuando menos por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes. No cabe duda alguna, el marco jurídico del *ombudsman* mexicano se perfeccionó.¹²

III. SEMEJANZAS EN LA CONCEPCIÓN Y EL DISEÑO FUNDAMENTALES

Veamos ahora, en los dos países, los postulados y los principios básicos de la institución del *ombudsman*, mismos que guardan similitudes entre sí en los siguientes aspectos específicos.

A. Tanto en España como en México, la voluntad política fue incorporar la figura del *ombudsman* a los respectivos órdenes jurídicos, pero no como una simple copia o calca del modelo escandinavo, sino realizándole las modificaciones pertinentes para satisfacer la realidad y las necesidades de cada país.¹³ En consecuencia, el DP y la CNDH presentan peculiaridades propias y diversas entre sí, las cuales difícilmente se encuentran en organismos similares de otros Estados.

La utilidad del derecho comparado se apoya precisamente en este aspecto: sirve de inspiración y motivación, pero

¹² Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 373-396.

¹³ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, "El Defensor del Pueblo (DP) y su impacto en España y América Latina", *Revista de la Asociación Iberoamericana del ombudsman*, Bogotá, Colombia, núm. 3, 1994, p. 59.

sin descuidar las características de cada país y de su orden jurídico.

B. Tanto en España como en México, el *ombudsman* está regulado a nivel constitucional, lo cual es un acierto, porque: a) es un indicio de su importancia en la ingeniería constitucional, b) sus actuaciones se dirigen primordialmente a los poderes del Estado, sufriría una *capitis deminutio* frente a ellos, si su estatuto fundamental o base no se encontrara a ese nivel, c) se le protege de los vaivenes de la política partidista y de las formaciones de la mayoría parlamentaria; siempre resulta más difícil reformar la norma suprema que la ordinaria, con lo cual se le preserva de la posible alteración de sus rasgos principales.

El precepto constitucional mexicano es más extenso — sin ser excesivo— y más preciso que el español. En el orden jurídico mexicano, tales precisiones eran y son indispensables a nivel constitucional; es nuestra tradición.

En el congreso constituyente español existió casi unanimidad respecto a la conveniencia de incluir la institución del *ombudsman* en ese orden jurídico. El debate al respecto casi no existió; el ánimo de los constituyentes fue evitar la controversia en este punto específico.¹⁴

Algo parecido aconteció en México cuando la CNDH fue elevada a rango constitucional, proyecto que fue enviado al Congreso Federal en noviembre de 1991. Ese proyecto fue aprobado por unanimidad en el Senado, y en la Cámara de Diputados por 229 votos a favor, 55 aprobatorios con

¹⁴ Gi-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, “El Defensor del Pueblo y el control parlamentario de la Administración”, *Anales de Derecho*, Murcia, núm. 10, 1990, pp. 196 y 197.

reservas y 3 en contra. Quienes votaron con reservas estaban de acuerdo con la existencia de la CNDH y sus funciones, pero, entre otros aspectos, deseaban que éstas fueran más amplias, aunque no correspondieran a un *ombudsman*.¹⁵

C. Tanto la CNDH como el DP persiguen dos principales cometidos o finalidades: la defensa y la protección de los derechos humanos, y el control de la actividad administrativa que pueda afectar derechos reconocidos por el orden jurídico.¹⁶

No cabe duda alguna de que el énfasis del DP y de la CNDH se encuentra en hacer efectivos los derechos humanos, protegidos en las respectivas Constituciones y en los tratados internacionales que ambos países han ratificado. En tal virtud, ambas Constituciones configuran sistemas de control no jurisdiccional, pero efectivo, de defensa y protección de los derechos humanos.

Así, el artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH) señala que ésta tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

¹⁵ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos...*, Óp. Cit., nota 1, pp. 83 y 84.

¹⁶ Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el ombudsman y el Poder Judicial en México", *El ombudsman judicial. Perspectivas internacionales*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1993, p. 205; Parejo Alfonso, Luciano, "El Defensor del Pueblo como institución de control de la administración pública", *Debate Defensorial. Revista de la Defensoría del Pueblo*, Lima, Perú, núm. 1, 1998, p. 10; Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, "La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 3, núm. 8, 1983, p. 67.

En ambas instituciones, la función del *ombudsman* recae en una persona. No hay pluralidad de ésta, como acontece en otros ordenamientos jurídicos, al existir varios *ombudsmen* en razón de su competencia.¹⁷

Situación diferente es que el *ombudsman* cuente con adjuntos o visitadores, con competencias especializadas para que lo auxilien, tal y como acontece en México y en España. Pero, el titular del organismo es únicamente uno.

D. Los *ombudsmen* o son independientes o no son tales. El primer *ombudsman* sueco lo sintetizó con acierto: “El *ombudsman* sólo depende de la ley”. En ese país escandinavo, quedó claro que la relación del *ombudsman* con el Parlamento se limita a) en sujetarse a las “instrucciones generales” —que tienen carácter de ley—, y por ningún motivo a indicación alguna en un caso concreto, y b) a informarle anualmente de sus actividades.¹⁸

Tanto en España como en México, los *ombudsmen* gozan de autonomía e independencia, el orden jurídico se las otorga, así como los instrumentos para que éstas sean reales.

Cierto, la Ley Suprema española califica al DP como “alto comisionado de las Cortes Generales” —éstas son el Poder Legislativo del Estado español—; sin embargo, el sistema que se construye, le otorga independencia técnica total de éstas; dicha fórmula no es la más acertada, en virtud de que si bien las Cortes lo designan, no depende de ellas ni necesita

¹⁷ Ull Pont, Eugenio, “El Defensor del Pueblo”, *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Derecho, 1978, t. II, p. 485.

¹⁸ Fairén Guillén, Víctor, *El Defensor del Pueblo* —ombudsman—, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, t. I, pp. 167 y 168.

de su confianza para el desempeño de sus funciones, dado que éstas no pueden someterlo a una “moción de censura”.¹⁹

La Constitución española no contiene mención expresa a la independencia del DP; el artículo 54 es lacónico y remite la regulación de la institución a una ley orgánica. Ésta es la Ley 3/1981 (LODP), la cual en su artículo 6.1, dispone: “El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio”.

La Constitución mexicana, en su artículo 102, B, señala que la CNDH cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y el artículo 54 de su Ley indica: “Ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con motivo de los informes a que se refiere el artículo 52 de esta Ley”.

Aparte de estas declaraciones precisas, las leyes respectivas contienen las garantías para esa independencia o autonomía de gestión.

E. Tanto en España como en México, cuando se creó el *ombudsman* y aun después, llovieron, como en diluvio, críticas y más críticas: que resultaba una idea superflua encaminada al fracaso, que debía reformarse el sistema de los medios de control jurisdiccional de la administración pública antes que

¹⁹ Sainz Moreno, Fernando, “Defensor del Pueblo y Parlamento (Relaciones con las Cámaras)”, *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pp. 41-43, 57 y 58. Fix-Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas-UNAM, 1982, p. 331; Aguilar Cuevas, Magdalena, Óp. Cit., nota 103, p. 75.

incorporar instituciones foráneas,²⁰ que tales innovaciones las propiciaban sólo juristas con tendencias extranjerizantes, que ninguna autoridad le haría caso, porque no posee instrumento alguno para hacer cumplir sus recomendaciones, que se obstruiría la labor de jueces, ministerios públicos y policías, que los delinquentes iban a encontrar apoyo en ella.

En México, varias de las críticas se realizaron de mala fe; en 1990 cuestionaron incluso la facultad presidencial para crear organismos desconcentrados, cuando dicha atribución mayormente no había sido discutida y sí admitida por la jurisprudencia.²¹

El primer DP fue electo el 28 de diciembre de 1982. Durante su primer año de labores —1983— recibió aproximadamente 30,000 quejas.²² La CNDH, en su primer año de funcionamiento, documentó 3,256 quejas.²³ Mientras juristas y políticos, al principio, mostraron escepticismo respecto al *ombudsman*, la sociedad no lo hizo. El número de quejas presentadas durante el primer año demuestra que su creación respondió a una necesidad social.

El número de quejas constituye sólo un dato indicativo, la calidad de la protección es lo realmente importante. Sin embargo, otra cifra: el DP, durante los primeros cinco años, se

²⁰ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *El Defensor del Pueblo (Comentarios en torno a una proposición de Ley orgánica)*, Madrid, Civitas, 1979, pp. 10-13; Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, "El Defensor del Pueblo y el control parlamentario...", Óp. Cit., nota 110, p. 194.

²¹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos...*, Óp. Cit., nota 1, p. 82.

²² Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, "El Defensor del Pueblo y el control parlamentario...", Óp. Cit., nota 110, p. 198.

²³ *Primer Informe...*, Óp. Cit., nota 105, p. 11; *Segundo Informe...*, Óp. Cit., nota 105, p. 24.

encontró con 98,179 quejas. La CNDH, durante sus primeros dos años y medio, recibió 15,644 quejas.²⁴

IV. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS EN LAS REGLAS DE COMPETENCIA

A. El problema de la delimitación del ámbito competencial del *ombudsman* no es tarea fácil, porque la sociedad, agraviada por las arbitrariedades de la administración pública, desea que abarque una competencia ilimitada, misma que sería contraria a la naturaleza de la institución.

Es claro que el *ombudsman* no es un remedio mágico, panacea o “sanalotodo”,²⁵ que pueda curar la insatisfacción de la sociedad por las arbitrariedades cometidas por la administración pública.

Aguiar de Luque y Elvira Perales señalan que el DP no tiene atribuidas competencias universales, ni se puede desbordar su capacidad; que lo realmente importante es que cumpla, en términos jurídicos y con eficacia, la defensa de los derechos que la Constitución le indica.²⁶

Como ejemplo que viene a confirmar lo asentado en los dos párrafos anteriores, se puede señalar que en Polonia, donde el *ombudsman* comenzó a funcionar en enero de 1988,

²⁴ *Dos años y medio en cifras. Junio 1990–Noviembre 1992*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1992, p. 12; Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, “El Defensor del Pueblo y el control parlamentario...”, *Óp. Cit.*, nota 110, p. 199.

²⁵ Maiorano, Jorge L., *El ombudsman, defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1987, p.4.

²⁶ Aguiar de Luque, Luis y Elvira Perales, Ascensión, “Intervención del Defensor del Pueblo en procedimientos jurisdiccionales”, *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, *Óp. Cit.*, nota 115, 1992, p. 171.

se esperaba que realizara cambios sustanciales a la ley y al funcionamiento del Estado, como si fuera superior a las autoridades a las cuales criticaba.²⁷

B. Pues bien, las competencias del DP y de la CNDH están bien precisadas.

La Constitución española, en el citado artículo 54, establece la regla general de competencia: supervisar la actividad de la administración pública, para la defensa de los derechos y deberes fundamentales que la misma establece en su título primero.

Además, en el articulado constitucional y en su Ley Orgánica, se encuentran otras facultades para el DP:

- legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo ante el Tribunal Constitucional, conforme a los artículos 162,1., incisos a) y b), constitucional; 29 de la LOPE, y 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional;
- supervisar las actividades de la Comunidad Autónoma en su ámbito de competencia, conforme al artículo 12.1 de la LOPD;
- solicitar la cooperación de los órganos similares de las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 12.2 de la LOPD;
-

²⁷ Letowska, Ewa, "The Polish *Ombudsman*: the Commissioner for the Protection of Civil Rights", *International and Comparative Law Quarterly*, Londres, vol. 39, part I, 1990, p. 209.

- sugerir modificaciones legislativas al órgano competente, y recomendaciones para la adopción de nuevas medidas a la administración, conforme a los artículos 28.2 y 30.1 de la LOPD;
- interponer el recurso de *habeas corpus* en vía ordinaria, conforme con la Ley Orgánica 6/1984.

El artículo 9.1 de su Ley Orgánica reitera la competencia constitucional del DP para realizar cualquier investigación, con la finalidad de esclarecer los actos y resoluciones de la administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz —es la expresión que utiliza esa Ley— del respeto a los derechos y deberes fundamentales y a los principios que la administración pública debe respetar, y que la propia Ley Suprema enumera en su precepto 103.1.

La Constitución mexicana establece también la regla general de competencia. El artículo 102.B. precisa:

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.

En consecuencia, su competencia es precisa: conocen de los *actos u omisiones administrativos* de cualquier autoridad que viole los derechos humanos. Así, a *contrario sensu*, quedan excluidos los actos materialmente jurisdiccionales y legislativos provenientes de cualquier autoridad. Por tanto, sí

pueden examinar los actos administrativos efectuados por los tres poderes que violen esos derechos, ya sean los ejecutivos, legislativos y judiciales, con una excepción: los actos administrativos del Poder Judicial federal.

Los artículos 2o. y 6o. de la LCNDH precisan esas reglas constitucionales, y el artículo 35 indica que el presidente del organismo, previa consulta con el Consejo del mismo, puede declinar su competencia en un caso determinado, si lo considera conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

C. Es la propia Constitución mexicana, en el citado artículo 102.B, la que dispone que la CNDH y los *ombudsmen* locales no son competentes “tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales”, y el artículo 7.IV de la LCNDH, precisa que tampoco respecto a consultas formuladas por autoridades, particulares o entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Este mandato constitucional ha sido uno de los aspectos más impugnados y discutidos respecto al *ombudsman* mexicano, precisamente porque han existido y existen personas que proponen que la competencia del *ombudsman* abarque tales materias. Las razones por las cuales ello no es posible se han esgrimido una y otra vez, y una más. Muy claras son aquellas que excluyen los asuntos jurisdiccionales y resulta superfluo recordarlas.

Las razones por las cuales se dejan fuera de su competencia los asuntos electorales, son principalmente las siguientes: no pueden sustituir a los tribunales electorales; se convertirían en verdaderos superpoderes por encima de los órganos constitucionales establecidos para el desarrollo de

todo el proceso electoral; intervendrían en las disputas políticas del país, sin aportar casi nada, a cambio de arriesgar su función como *ombudsman*.

Esos organismos no poseen competencia en asuntos laborales porque: esos conflictos generalmente se presentan entre particulares, patrón-trabajador, sin intervención de una autoridad, por lo cual puede presentarse una infracción laboral o incluso un delito, no una violación de derechos humanos; no es posible sustituir a los tribunales laborales y a los de circuito, porque se estarían examinando cuestiones jurisdiccionales; cuando en la relación laboral una de las partes es el Estado, a éste se le considera como patrón.²⁸

Quizás, en el futuro, algunos actos administrativos de la autoridad laboral, pudieran ser examinados por los *ombudsmen* mexicanos.

La reforma constitucional mexicana de 1999 a los *ombudsmen*, no alteró estas reglas competenciales, a pesar de las varias propuestas al respecto, lo cual fue correcto, porque en aras de una institución ideal —construida con argumentos erróneos— se destruiría al *ombudsman* real.²⁹

D. Las reglas constitucionales de competencia mencionadas, dejan claro que tanto el DP como la CNDH poseen facultades respecto de actos de la administración militar.

El artículo 14 de la LODP establece: “El Defensor del Pueblo velará por el respeto de los derechos proclamados en el título I de la Constitución, en el ámbito de la administra-

²⁸ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos...*, Óp. Cit., nota 1, pp. 23-25 y 91-93.

²⁹ Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios...*, Óp. Cit., nota 57, pp. 390 y 391.

ción militar, sin que ello pueda entrañar una interferencia en el mando de la Defensa Nacional”.

La supervisión de actos administrativos del ámbito militar no resulta fácil, porque ha sido un campo casi vedado a los civiles. Sin embargo, el DP ha ejercido sus facultades respectivas, dentro de un ánimo de colaboración, con resultados positivos. Al respecto se pueden citar algunos ejemplos: la inconformidad de familiares con actuaciones de autoridades jurídicas militares en casos de fallecimiento de soldados — accidentes, muertes violentas— y que al aclararse, se comprobó que varios de ellos constituían verdaderos delitos; la necesidad de la existencia de un control efectivo relacionado con la denegación de ascensos honoríficos y recompensas; la interpretación correcta del alcance y la amplitud de la prisión preventiva militar; la reducción de penas previstas en el Código de Justicia Militar relacionadas con los delitos contra el honor militar; demoras en procedimientos judiciales; prescripción en casos de desertión; novatadas brutales y malos tratos; respeto a derechos en arrestos prolongados; la existencia de recursos jurisdiccionales en sanciones disciplinarias, si afectan la libertad de los militares; revisión de los supuestos del delito de desertión; la expedición de nuevo reglamento penitenciario militar.³⁰

En México, es claro que de acuerdo con el mandato constitucional, la CNDH posee atribuciones de *ombudsman militar*, y esta facultad no ha sido cuestionada, aunque sí se ha propuesto que exista un órgano especializado y

³⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal...*, Óp. Cit., nota 115, pp. 334 y 335; Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, “La aportación de la institución del Defensor del Pueblo al mejor funcionamiento de la administración de justicia”, *El ombudsman judicial. Perspectivas internacionales*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1993, pp. 135-141.

separado de la CNDH, el cual se ocupe exclusivamente en esa supervisión.

La CNDH, el 25 de julio de 1990, a menos de dos meses de creada, emitió su Recomendación número 4, la cual fue dirigida al secretario —ministro— de la Defensa Nacional, solicitándole que se iniciaran los procedimientos indagatorios que establecían las disposiciones del fuero militar respecto al personal de tal índole que, supuestamente, había torturado a un ciudadano australiano detenido como presunto responsable de varios delitos, incluido uno en contra de la salud. Esta Recomendación fue aceptada sin reticencia alguna.³¹

En junio, agosto y octubre de 1991, la CNDH envió recomendaciones al Procurador General de Justicia Militar, para que se investigara la comisión de probables delitos cometidos por el personal del Ejército y de la Armada, como homicidios, torturas, declaraciones falsas y detenciones ilegales. Las tres recomendaciones fueron aceptadas; de inmediato comenzaron las investigaciones respectivas.³²

Sin embargo, fue la Recomendación 126/91 del 6 de diciembre de 1991, enviada al secretario de la Defensa Nacional y al procurador general de la República, respecto a un gran escándalo nacional, la que constituyó un parteaguas en la función de la CNDH como *ombudsman* militar. El caso consistió en que siete elementos de la Policía Judicial Federal fueron privados de la vida por miembros del Ejército Mexicano, el 7 de noviembre de ese año, en el Llano “La Víbora”, situado en un municipio del estado de Veracruz. Se recomendó

³¹ *Gaceta CNDH*, 90/0, Óp. Cit., nota 104, pp. 14-15. CNDH, *Primer Informe...*, Óp. Cit., nota 105, pp. 17, 18 y 23.

³² *Tercer Informe Semestral Junio-Diciembre de 1991*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1991, pp. 22-38 y 61-65.

investigar al personal militar que había intervenido en esos sucesos, tomando en cuenta las acciones y las omisiones en que había incurrido, las cuales habían transgredido la legislación penal y la disciplina militar, y que, en su caso, se procediera conforme a las normas y los procedimientos del fuero de guerra. La recomendación fue aceptada.³³

E. El *ombudsman* no puede conocer una cuestión jurisdiccional; es decir, no puede involucrarse en el problema jurídico de fondo que está a consideración del juez, tampoco puede revisar una sentencia. El *ombudsman judicial* se refiere a la supervisión que se realiza sobre diversos aspectos del procedimiento y sobre actos administrativos de los jueces. Esta facultad del *ombudsman* ha sido una de las más debatidas; empero, considero que resulta muy útil y necesaria.³⁴ Sin embargo, no existe en el derecho comparado una corriente uniforme. Por ejemplo, Suecia y Finlandia lo aceptan. Dinamarca, Noruega y Nueva Zelanda, no.

Tanto en España como en México, el *ombudsman* judicial es una realidad, aunque con matices y aspectos diversos.

Natural es que la doctrina española no guarde unanimidad sobre este delicado aspecto. Por ejemplo, Álvaro Gil-Robles lo apoya con decisión; en cambio, Luciano Parejo señala su preocupación por la reglamentación respectiva, la cual en

³³ *Cuarto Informe Semestral. Diciembre de 1991–Junio de 1992*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1992, pp. 19 y 95.

³⁴ Véase Rowat, Donald C., "Por qué un *ombudsman* para supervisar los tribunales", *Informe del Primer Congreso de Ombudsmanship de San Juan. El ombudsman judicial*, San Juan de Puerto Rico, Oficina del Procurador del Ciudadano, 1991, p. 29; Gellhorn, Walter, *Ombudsmen and Others*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996, p. 238.

su criterio puede causar interferencias entre el control del DP y la tutela judicial.³⁵

El artículo 13 de la LODP, a la letra dice:

Quando el Defensor del Pueblo reciba quejas al funcionamiento de la administración de justicia, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la Ley, o bien dé traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate; todo ello sin perjuicio de la referencia que en su informe general a las Cortes Generales pueda hacer al tema.

El artículo 17.1 de la propia LO señala que el DP no examina las quejas sobre las cuales esté pendiente resolución judicial, y que suspenderá dicho examen si, iniciada su actuación, se interpone por persona interesada demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional, aunque podrá investigar los problemas generales que se plantean en esas quejas. Termina el inciso ordenando que “En cualquier caso velará por que la administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados”.

Tales artículos pueden parecer restrictivos, y a mí me lo parecen. No obstante, se ha interpretado, afortunadamente, que no, y que son la expresión de la existencia de la función del *ombudsman judicial*; que lo único que sucede es que el legislador español señala un procedimiento distinto a la tramitación de la queja, ya que en esos casos el DP no inicia

³⁵ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *El Defensor del Pueblo (comentarios en torno...)*, Óp. Cit., nota 116, pp. 116-120. Parejo Alfonso, Luciano, “El Defensor del Pueblo como institución...”, Óp. Cit., nota 112, pp. 21 y 22.

una investigación directa, sino lo hace a través del Ministerio Fiscal; éste está obligado a investigar, a contestar al DP, quien le puede solicitar mayor información y puede emitir las sugerencias y recomendaciones pertinentes; además, el DP informa al ciudadano sobre su queja, y puede referirse a ésta en su informe ante las Cortes Generales. A mayor abundamiento, de acuerdo con el artículo 9.1 de su LO, el DP puede actuar de oficio, actuación que incluye la supervisión de la administración judicial.³⁶

Probablemente, el aspecto más importante en este punto es que se ha reconocido que el artículo 54 constitucional otorga competencia al DP en relación con todos los derechos fundamentales, incluido el artículo 24 que comprende diversos aspectos del derecho a obtener una efectiva tutela judicial, pero, claro está, con respeto total a la independencia de los jueces en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Para el jurista extranjero, lo fundamental es que en España existe, constitucional y legalmente, el *ombudsman judicial*; en la realidad, esta facultad se ejercita y, en ocasiones, en forma amplia. *De facto*, el DP mantiene una relación directa con el Consejo General del Poder Judicial y también, a veces, con el juez o magistrado del caso. Empero, resulta una limitación que el DP no pueda, como *ombudsman judicial*, investigar directamente las quejas referentes a este campo de sus atribuciones.

Asimismo, el DP en esta área, en sus informes generales, ha hecho la distinción entre la violación de un derecho

³⁶ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, "La aportación de la institución...", Óp. Cit., nota 126, pp. 94-97; Aguilar Cuevas, Magdalena, Óp. Cit., nota 103, pp. 76 y 77.

fundamental y el mal o anormal funcionamiento del servicio público de la justicia.³⁷

F. El *ombudsman* judicial mexicano es, en un aspecto, más amplio que su homólogo español y, en otro, más restringido.

La Constitución mexicana acepta la institución del *ombudsman* judicial respecto a los poderes judiciales de todas las entidades federativas y del Distrito Federal, pero no respecto del Poder Judicial de la Federación, principio que resulta contradictorio.

En el Reglamento Interno de la CNDH de julio de 1990, en su artículo 4o., se señaló expresamente, tal y como tenía que ser, que esa Comisión Nacional no poseía competencia respecto a “sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo”. Se entendió, en sentido contrario, que sí tenía la atribución de conocer los actos u omisiones administrativos de los tribunales federales y locales que violaran los derechos humanos. Así procedió la CNDH.

En su primer semestre de existencia, esa Comisión Nacional expidió 33 recomendaciones, y de ellas, 11 fueron dirigidas, entre otras autoridades, a magistrados y jueces federales y locales. La principal causa de esas recomendaciones consistió en que en los respectivos procesos penales se habían excedido, y con mucho, los plazos constitucionales para dictar sentencia. En algunas de esas recomendaciones también se solicitaba la investigación de conductas presuntamente delictivas del juez,³⁸ situación similar aconteció en

³⁷ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *ibidem*, pp. 98-110 y 116.

³⁸ *Primer Informe...*, Óp. Cit., nota 105, pp. 16-23.

el segundo semestre de actividades³⁹ de la propia Comisión Nacional.

La CNDH actuó, en sus funciones de *ombudsman* judicial, con prudencia. Empero, en los poderes judiciales se sintió gran malestar e incomprensión respecto a esas recomendaciones, especialmente en el ámbito federal. El pleno de la Suprema Corte de Justicia consideró que se vulneraban las funciones que poseía respecto a la fiscalización de magistrados y jueces, mismas que establecía la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁴⁰

El proyecto que el presidente de la República envió al Congreso de la Unión en 1991 para “constitucionalizar” el *ombudsman*, excluyó de la competencia de la CNDH los actos administrativos violatorios de los derechos humanos realizados por el Poder Judicial de la Federación, pero sí respetó la competencia de la Comisión respecto de esos actos ejecutados por los poderes judiciales locales.

Lo anterior resulta contradictorio: ¿por qué sí respecto a los actos administrativos de los poderes judiciales locales, y no respecto a los del Poder Judicial federal?

Se expusieron en esos días diversas razones. Realmente esa exclusión se debió a que el Poder Judicial federal así lo solicitó expresamente al presidente de la República, con los siguientes argumentos: a) que ese Poder lo era de la Federación, pero también de la unidad del Estado federal, como intérprete último de la Constitución, y que como tal se encuentra jerárquicamente por encima de los tres poderes de la Federación; que, por tanto, ningún órgano le puede indicar

³⁹ *Segundo Informe...*, Óp. Cit., nota 105, pp. 27-40.

⁴⁰ Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el...”, Óp. Cit., nota 112, p. 213.

cómo actuar, aunque sólo fueran recomendaciones; b) que el Poder Judicial federal cuenta con sus propios órganos de control de la conducta de magistrados y jueces, y c) que el régimen de inspección, que entonces existía, por parte de los ministros de la Suprema Corte era de por sí una especie de *ombudsman* judicial, propio de ese poder.

Además, la Suprema Corte de Justicia prometió que afinaría y reforzaría sus propios órganos y sistemas de control.

El presidente de la República ponderó las razones del Poder Judicial federal, y decidió aceptarlas para evitar un enfrentamiento entre poderes, y para superar cualquier sospecha de que a través del *ombudsman* judicial se intentara interferir en la independencia de ese poder.⁴¹

En la reforma constitucional de 1999, se decidió no tocar esta situación “peculiar”. Es más, la Suprema Corte presionó, y logró que el Consejo de la Judicatura Federal, que se estableció en 1995, perdiera su autonomía y quedara subordinado a ella, precisamente en ese año de 1999. En consecuencia, resultaba impensable la posibilidad de que la Suprema Corte admitiera la función de *ombudsman* judicial.

El Reglamento Interno de la CNDH de noviembre de 1992, que en el presente se encuentra en proceso de reforma y actualización, señala que cuando la Comisión Nacional reciba una queja respecto a una autoridad o funcionario del Poder Judicial de la Federación, acusará recibo al quejoso, no admitirá la instancia, y de inmediato la turnará a la Suprema

⁴¹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos...*, Óp. Cit., nota 1, pp. 94 y 95.

Corte de Justicia. Este artículo es anterior a la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

Entonces, como decía al principio de este inciso, el *ombudsman* judicial mexicano, en un aspecto, es más amplio que el DP, porque está facultado a investigar directamente las quejas respecto a los actos administrativos de los poderes judiciales locales.

En otro sentido, la CNDH se encuentra con competencia más restringida que el DP, porque no tiene atribuciones respecto a un amplio sector, y el más importante, del Poder Judicial, nada menos ni nada más que el de carácter federal.

V. SEMEJANZAS EN LA DESIGNACIÓN DEL OMBUDSMAN Y EN SUS GARANTÍAS DE AUTONOMÍA

A. El DP es designado por las Cortes Generales. La propuesta o propuestas, las realiza una comisión mixta integrada por legisladores de ambas cámaras, la cual está encargada de las relaciones con el DP. El Congreso de los Diputados elige al *ombudsman* cuando menos con el voto favorable de las tres quintas partes de sus miembros. En el Senado, para ratificar ese nombramiento se necesita la misma votación, y debe realizarse en un plazo máximo de veinte días posteriores a la elección.

Si tal quórum no se alcanza, la Comisión mencionada, en el plazo máximo de un mes, formula nueva o nuevas propuestas. En el Congreso, la votación requerida continúa siendo la ya indicada; pero en el Senado, entonces, es suficiente la mayoría absoluta de los votos de sus miembros para la

ratificación.⁴² Los legisladores que integran la Comisión respectiva, pueden realizar consultas informales a las más diversas organizaciones y asociaciones.

La designación del DP implica que se evite un gran debate público, en las cámaras de las Cortes, sobre los méritos de los candidatos o sus posiciones políticas, porque se podría lesionar la *auctoritas* del propuesto o propuestos. En consecuencia, las objeciones a los candidatos deben hacerse al nivel de la Comisión. Asimismo, el partido mayoritario o la coalición mayoritaria de partidos deben ser muy cuidadosos de no forzar el nombramiento de una persona afín o leal a sus idearios, porque podrían vulnerarse la objetividad y la credibilidad social del *ombudsman*.⁴³

B. En México, el presidente de la CNDH era designado por el presidente de la República, con la ratificación del Senado o, en los recesos de éste, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Al no establecerse un quórum especial de votación, éste era de la mitad más uno de los senadores presentes.

La reforma constitucional de 1999 modificó el sistema de nombramiento: ahora es responsabilidad exclusiva del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para la designación es necesario el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes.

⁴² Artículo 2o., incisos 2, 3, 4 y 5 de la LODP. Fernández Segado, Francisco, "El sistema constitucional español", Los sistemas constitucionales iberoamericanos, Madrid, Dykinson, 1992, p. 417; Sainz Moreno, Fernando, Óp. Cit., nota 115, pp. 49 y 50.

⁴³ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *El Defensor del Pueblo (comentarios en torno...)*, Óp. Cit., nota 116, p. 71.

El número de votos para dicha designación es acertado, porque probablemente ningún partido político cuente con ese número, lo cual traerá consigo mayor ponderación y prudencia en la misma, al tiempo que se apartan consideraciones partidistas.⁴⁴

El mandamiento constitucional se completa con el artículo 10 de la LCNDH, el cual dispone que la comisión correspondiente del Senado realice una amplia auscultación entre las organizaciones sociales, representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos promotores o defensores de los derechos humanos. Con base en esa auscultación, la comisión propone al pleno una terna de candidatos o, en su caso, la ratificación del titular.

C. El artículo 3o. de la LODP señala que puede ser electo DP cualquier español mayor de edad que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.

Esos requisitos son mínimos. No se exige la posesión de un título o conocimientos especializados; es una regla adecuada que permite flexibilidad en el nombramiento, aunque nunca estará de más que el DP posea conocimientos jurídicos.

Las funciones y atribuciones del DP están relacionadas con el poder público, por lo que considero correcto que se exija la posesión de la nacionalidad española.⁴⁵

El artículo 9o. de la LCNDH contempla mayores y más rígidos requisitos para ser satisfechos por el presidente de la Comisión Nacional, que aquellos exigidos a su homólogo español: ser ciudadano mexicano por *nacimiento*; tener por

⁴⁴ Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios...*, Óp. Cit., nota 57, pp. 381-383 y 499-503

⁴⁵ Sainz Moreno, Fernando, Óp. Cit., nota 115, p. 51

lo menos 35 años de edad; contar con experiencia en la materia de derechos humanos, gozar de buena reputación; y de carácter negativo: no desempeñar, ni haber desempeñado, cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en el año anterior a su designación; no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la República, gobernador, procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección. Estos requisitos negativos persiguen asegurar la independencia y la distancia políticas del *ombudsman* mexicano, lo cual es acertado, especialmente porque los dos primeros presidentes de la CNDH pasaron inmediatamente a ocupar el cargo de procurador general de la República, situación que trajo consigo muchas suspicacias y ataques a la Comisión Nacional, y que se debió al grave desprestigio y deterioro que tenía y tiene esa Procuraduría General, y al deseo de los presidentes de la República de intentar superar la desconfianza social que esa dependencia suscitaba y suscita.

El último requisito que establece el mencionado artículo 9o. es: tener preferentemente título de licenciado en derecho. Acertado resulta que en este aspecto exista flexibilidad, pero es muy saludable que un *ombudsman criollo* tenga pericia jurídica, debido a los delicados problemas que trata, y a que sus recomendaciones deben estar bien fundamentadas desde el punto de vista jurídico.

En cualquier institución, los aspectos personales de los titulares son muy importantes; en la del *ombudsman* son cruciales; resulta imposible incorporarlos en una disposición jurídica, pero el Poder Legislativo debe tomarlos muy en cuenta: a) compromiso real con la causa de los derechos humanos; no se trata de ocupar “un cargo” público, sino uno que exige

creer con devoción en esa causa; b) valentía o, como se ha dicho, “agallas”;⁴⁶ si no, la mejor persona, cumplirá muy mal con esa función; c) que esté decidido a servirle a la institución y no a servirse de ella; que no considere que su paso como *ombudsman* es para alcanzar con posterioridad posiciones políticas; d) que no esté identificado o vaya a servir a intereses de un determinado poder, como pueden ser: partidos políticos, gobierno, iglesias, medios de comunicación o grandes corporaciones empresariales, e) que goce de altísimo respeto social.

En una buena medida, el éxito de la institución del *ombudsman* depende de las cualidades y la *auctoritas* de quien la encabeza.

D. El DP es designado por un periodo de cinco años; el presidente de la CNDH también, únicamente que este último puede ser reelecto por una sola vez. Considero que el término del periodo es adecuado, no es muy prolongado ni muy corto.

E. El *ombudsman* debe tener garantizada su autonomía e independencia para cumplir sus funciones, debe poseer ciertas garantías como si se tratara de un juez. Éstas son:

a) la de *nombramiento*, para no quedar subordinado a ningún poder o grupo. Este aspecto se encuentra bien reglamentado, tanto para el DP como para el presidente de la CNDH,

b) la de *estabilidad*, al especificarse un periodo fijo para el desempeño del cargo,

⁴⁶ Ull Pont, Eugenio, Óp. Cit., nota 113, p. 490.

c) la *remuneración*, que debe ser muy adecuada. En México, el presidente de la CNDH recibe una remuneración similar a la de secretario —ministro— de Estado, así como varias e importantes prestaciones,

d) la de *responsabilidad*.

El DP goza de inviolabilidad, ya que no puede ser detenido, multado, perseguido o juzgado por las opiniones que formule o los actos que realice en el ejercicio de ese cargo.

En otros casos, mientras se desempeña como DP, sólo podrá ser detenido o retenido en caso de flagrante delito, y la correspondiente decisión le corresponderá a la sala de lo penal del Tribunal Supremo.

Las reglas anteriores le son también aplicables a los adjuntos del DP.

El DP cesa del cargo por alguna de las causas siguientes: a) renuncia, b) fin de su periodo, c) muerte o incapacidad sobrevenida, d) actuación con notoria negligencia en sus responsabilidades, e) condena, mediante sentencia firme, por delito doloso. En estas dos últimas causas, la decisión se toma por mayoría de las tres quintas partes de los componentes de cada cámara, mediante debate y previa audiencia del interesado.⁴⁷

El artículo 13 de la LCNDH indica que:

El presidente de la Comisión Nacional y los visitadores generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad

⁴⁷ Artículos 5o., incisos 1 y 2; 6o., incisos 2, 3 y 4 de la LODP.

civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

La Constitución mexicana en su artículo 102, apartado B, y la LCNDH establecen que el presidente de la Comisión Nacional sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la propia Constitución. Este título se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos y, en especial, a los procedimientos para la supresión de la inmunidad y el juicio político a los altos funcionarios federales y del Distrito Federal. Estos procedimientos y las resoluciones respectivas son responsabilidad del Poder Legislativo federal. El presunto inculpado tiene el derecho de audiencia.

Para proceder penalmente contra el presidente de la CNDH, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes si se puede proceder contra él. Dicha decisión, en el sentido que sea, no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si esa declaración es positiva, se le separa del cargo mientras esté sujeto al proceso penal.

En el juicio político es la Cámara de Diputados la que decide si acusa o no, por la declaración de la mayoría absoluta de los diputados presentes, y es la Cámara de Senadores la que juzga y resuelve mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. En este caso, las sanciones consisten en la pérdida del cargo y en la inhabilitación para ocupar otro o una comisión en el servicio público.

Considero que, tanto en el caso español como en el mexicano, se garantizan adecuadamente la autonomía y la independencia del *ombudsman*.

F. Un aspecto importante de la independencia del *ombudsman* consiste en que no debe estar obligado a declarar ante el Ministerio Público o ante el juez, respecto a las quejas que recibe.

El DP, en sus primeros años de existencia, no fue requerido por la justicia penal a rendir testimonio; sólo uno de sus asesores fue llamado a comparecer para que declarara ante juez penal, a incitación de la representación de los familiares de un preso muerto en prisión.

El asunto era de importancia singular, se encontraban en juego la independencia y la libertad de acción de los asesores del DP y el principio de la reserva de sus actuaciones.

Por las razones anteriores, el DP decidió dirigirse al juez y le informó, con ánimo de colaboración, de las actuaciones institucionales realizadas en ese caso, y de que no procedían la comparecencia ni la declaración del asesor, quien había actuado por delegación del propio Defensor. El juez aceptó ese criterio y, hasta donde llega mi conocimiento, no volvió a presentarse ninguna otra requisitoria de tal naturaleza, pero el DP decidió que los asesores, al realizar una visita o gestión de inspección, llevasen y presentasen una delegación escrita expresa del propio DP, quien, con sus adjuntos, gozan de las protecciones a las cuales he hecho referencia.⁴⁸

El artículo 12 del Reglamento Interno de la CNDH establece:

Los servidores públicos que laboren en la Comisión Nacional de Derechos Humanos no estarán obligados a

⁴⁸ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, "La aportación de la institución...", Óp. Cit., nota 126, pp. 133 y 134.

rendir testimonio cuando dicha prueba haya sido ofrecida en procesos civiles, penales o administrativos y el testimonio se encuentre relacionado con su intervención en el tratamiento de las quejas radicadas en la Comisión Nacional.

No obstante ese artículo, el 1o. de febrero de 2002, la Procuraduría General de la República de México citó a comparecer a dos visitadores adjuntos respecto a la investigación que estaban realizando relacionada con diversas quejas formuladas por custodios y servidores públicos de una cárcel federal de alta seguridad, ubicada en Jalisco. La CNDH aceptó que esos visitadores adjuntos comparecieran, aunque con fundamento en los artículos 4o. de la LCNDH y 12 de su Reglamento Interno, aquéllos expresaron el impedimento legal que existía para que pudieran declarar en relación con la investigación que estaban llevando a cabo en el ejercicio de sus funciones, y porque “el expediente respectivo no ha sido concluido todavía”, según expresión contenida en el comunicado de prensa de la propia CNDH. Ese precedente no es bueno y menos el segundo argumento esgrimido, porque, a *contrario sensu*, parecería que al concluirse un expediente, sí podrían declarar ministerialmente.

G. Otro aspecto de especial relieve para la independencia del *ombudsman* es el del presupuesto.

El artículo 37 de la LODP señala que la “dotación económica necesaria para el funcionamiento de la institución”, se encuentra en una partida comprendida en los presupuestos de las Cortes Generales.

La Constitución mexicana, como ya señalé, otorga autonomía presupuestaria a la CNDH. Los artículos 75 y 76 de la LCNDH se refieren a esa autonomía.

Es la propia CNDH la que elabora su anteproyecto de presupuesto, lo envía al Poder Ejecutivo para que lo incluya en el proyecto de presupuesto federal, pero aquél no puede modificar el anteproyecto de la Comisión Nacional. Sólo la Cámara de Diputados podrá alterarlo, aunque ésta escucha a las autoridades de la CNDH antes de aprobar cualquier cambio al documento.

En el ejercicio de su presupuesto aprobado, la CNDH no necesita ninguna autorización del Poder Ejecutivo, aunque, claro está, responde del buen manejo de esos recursos ante el Poder Legislativo⁴⁹

H. El artículo 2.2 de la LODP establece, como ya asenté, una Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones de las Cortes Generales con el DP y para que informe a los respectivos plenos en cuantas ocasiones se considere necesario. El siguiente inciso precisa que esa Comisión se reunirá cuando así lo acuerden conjuntamente los presidentes de las dos cámaras legislativas. Este sistema no ha estado exento de críticas.⁵⁰

En México no se encuentra precepto similar. Sin embargo, en la Cámara de Senadores existe la Comisión de Derechos Humanos, y en la Cámara de Diputados la de Derechos Humanos y Justicia, con las cuales el presidente de la CNDH intercambia opiniones cuando así lo considera prudente o cuando alguna de esas comisiones desea información o preguntarle su criterio sobre asuntos determinados. También tiene relaciones con otras diversas comisiones: de Grupos Vulnerables, de Equidad y Género, de Asuntos Indígenas, etcétera.

⁴⁹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos...*, Óp. Cit., nota 1, p. 381.

⁵⁰ Sainz Moreno, Fernando, Óp. Cit., nota 115, pp. 59-62.

La CNDH, recientemente, estableció una Coordinación General de Desarrollo Institucional, cuyas funciones principales son la relación y la colaboración permanentes de la propia Comisión Nacional con los poderes de la Unión y los entes públicos federales.

VI. SEMEJANZAS EN EL ACCESO Y EN EL PROCEDIMIENTO

A. Tanto en España como en México, el *ombudsman* puede iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, una investigación dentro del campo de su competencia;⁵¹ puede actuar de oficio, porque el control que realiza no es de carácter jurisdiccional ni sus decisiones son obligatorias jurídicamente.⁵²

Asimismo, en ambos países, la queja puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, pero sin restricción alguna —de acuerdo con la terminología de la LODP en su artículo 10.1—.

La legitimación activa para la presentación de las quejas es amplísima; realmente cualquier persona lo puede hacer sin importar nacionalidad, residencia, sexo, edad, incapacidad legal, reclusión penitenciaria, relación de dependencia con la administración o la titularidad de un derecho fundamental. De esta manera se supera el formalismo jurídico que impera en los tribunales, y que exige que quien ocurra a ellos, demuestre tener interés jurídico al respecto.⁵³

⁵¹ Artículo 9.1 de la LODP. Artículo 6o., fracción II de la LCNDH.

⁵² Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, *Óp. Cit.*, nota 112, p. 71.

⁵³ Pérez Luño, Antonio E., *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 102; Carpizo, Jorge, *Derechos humanos...*, *Óp. Cit.*, nota 1, p. 27; Fix-Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal...*, *op. cit.*, nota 115, p. 332.

El artículo 25 de la LCNDH es muy preciso: “Cualquier persona” puede presentar la queja. El propio artículo —aunque no era necesario que lo expresara— indica que esta legitimidad la poseen las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas.

B. Para la presentación de la queja existe un término —por razones de seguridad jurídica y administrativa—. Éste es, como regla general, en ambos países, de un año a partir de que aconteció la violación o de que se tiene conocimiento de ésta.

En España se ha considerado que ese término se puede superar cuando un diputado, un senador o diversas comisiones de las Cortes Generales o de sus cámaras, lo solicitan al DP —artículo 10.2 LODP—, así como por decisión del propio DP, con fundamento en su facultad para iniciar una investigación de oficio.⁵⁴ Sin embargo, la anterior es una interpretación muy forzada de la ley, porque ésta no lo establece en esa forma, señala el mencionado término y no indica excepción alguna al respecto; esas disposiciones se están refiriendo a aspectos muy diversos al del término.

En este sentido, resulta más precisa la reglamentación mexicana. El artículo 26 de la LCNDH dispone:

... En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trata de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

⁵⁴ Parejo Alfonso, Luciano, “El Defensor del Pueblo como institución...”, Óp. Cit., nota 112, pp. 19 y 20.

En México, cuando se creó la CNDH, el 6 de junio de 1990, se pudo presentar cualquier queja sin importar su antigüedad. El término de un año comenzó a contarse a partir del primero de agosto de 1991.

C. El DP decide respecto a cuáles quejas tramita y cuáles rechaza. En este último caso, se dirigirá al quejoso por medio de escrito motivado.

El *ombudsman* español —artículo 17.3 de la LODP— rechaza las quejas anónimas, y puede desestimar aquellas en que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, o cuando se irroque perjuicio al derecho legítimo de un tercero.⁵⁵

El artículo 33 de la LCNDH ordena que, cuando la queja sea inadmisibile por ser manifiestamente improcedente e infundada, se rechace de inmediato.

En ambos países se dispone que, si hubiera alguna vía jurídica para el caso contenido en la queja rechazada, se debe orientar al reclamante sobre ese punto.

D. Los servicios y las actuaciones del *ombudsman* son gratuitos, y no es necesario que el quejoso esté asesorado por un abogado o procurador. La queja debe presentarse por escrito; la norma mexicana agrega que en caso de urgencia puede formularse a través de cualquier medio de comunicación electrónico; no se aceptan quejas anónimas; sin embargo,

⁵⁵ Véase Parejo Alfonso, Luciano, “El Defensor del Pueblo como institución de control de la administración pública (contenido y alcance de su función, procedimientos de actuación y tipos, efectos y publicidad de sus resoluciones”, *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pp. 118-121.

en la práctica mexicana, si el quejoso lo solicita, sus datos serán confidenciales. El fundamento de esta práctica se puede encontrar en los artículos 78-81 del Reglamento de la CNDH.

El procedimiento y la investigación, en los dos países, se caracterizan por la informalidad y la flexibilidad, lo cual es un mérito y es parte esencial del funcionamiento de cualquier *ombudsman*,⁵⁶ en virtud de que una reglamentación detallada de esos aspectos llevaría a la institución al formalismo.

El artículo 18.1 de la LODP dispone que una vez que se ha admitido la queja, se inicia la investigación correspondiente, la cual será oportuna, sumaria e informal.

A su vez, la LCNDH, en su artículo cuarto, dispone que los procedimientos serán breves y sencillos y de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, procurándose, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades.

En México se ordena que, si el quejoso no habla o entiende correctamente el idioma español, se le proporcione gratuitamente un traductor. Esta norma es importante debido a que en el país aún existen grupos indígenas monolingües o cuyo dominio del idioma español es muy deficiente; éstos son los grupos más vulnerables; si no se les otorgara ese apoyo, no podrían presentar la queja de la violación sufrida.

Tanto en España como en México, el *ombudsman* solicita a la autoridad señalada como responsable un informe escrito sobre la queja, mismo que ésta deberá remitir en un plazo máximo de quince días, plazo que en España puede

56 Fairén Guillén, Víctor, Óp. Cit., nota 114, p. 73.

ampliarse a juicio del DP, y en México, reducirse en casos urgentes.

El DP considerará como conducta hostil y entorpecedora de sus funciones, la negativa o negligencia para enviar el informe inicial solicitado al funcionario o a sus supervisores presuntamente responsables, lo cual el DP hará público de inmediato y lo comentará en sus Informes.

El DP tiene acceso a toda clase de documentación o expediente administrativo, salvo la clasificada como secreta, de acuerdo con la ley. En este supuesto, la no remisión del documento habrá de ser acordada por el Consejo de Ministros. Si el DP considera que el documento secreto no remitido puede afectar “de forma decisiva a la buena marcha de su investigación”, lo hará del conocimiento de la Comisión Mixta parlamentaria, a través de la cual se relaciona con las Cortes Generales —artículos 19.3 y 22, incisos 1 y 3 de la LODP—.

En México, si la autoridad no remite información o documentación por considerarla de carácter reservado, debe expresar sus razones a la CNDH, la cual hará la calificación definitiva sobre la reserva; la autoridad es responsable penal y administrativamente por los actos y las omisiones en que incurra durante la tramitación de las quejas —artículos 68 y 70 de la LCNDH—.

E. La CNDH debe poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes los actos y las omisiones de las autoridades y funcionarios, con la finalidad de que se les apliquen las sanciones administrativas que correspondan. El Reglamento Interno de esa Comisión Nacional prevé diversos supuestos de esta situación.

La CNDH debe denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas —incluso ante el Ministerio Público— que cometan las autoridades y servidores públicos, y puede solicitar la amonestación pública o privada para éstos. Asimismo, probables delitos cometidos por particulares durante los procedimientos que sigue la propia Comisión Nacional, también debe ponerlos en conocimiento del Ministerio Público.

El DP informa al fiscal general del Estado los presuntos delitos de los cuales se entere en el ejercicio de sus funciones; éste le dará cuenta, periódicamente o cuando el DP lo solicite, respecto al trámite en que se encuentre esa “denuncia”.

F. La LCNDH faculta al visitador general responsable de la investigación, para: pedir a la autoridad presuntamente responsable informes o documentación adicionales; solicitar a cualquier otra autoridad o particulares toda clase de documentos e informes; practicar visitas e inspecciones; citar a peritos o testigos; solicitar de las autoridades competentes que tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones reclamadas o la producción de daños de difícil reparación para los afectados; solicitar la modificación de las medidas anteriores, cuando cambien las situaciones que las justificaron; valorar las pruebas en su conjunto de acuerdo con los principios de la lógica, de la experiencia y de la legalidad; extraer las conclusiones que emanen del expediente, para redactar el proyecto de recomendación, mismo que se fundamentará exclusivamente en la documentación y las pruebas que integran el expediente.⁵⁷

57 Artículos 39, 40, 41 y 42 de la LCNDH.

G. Las investigaciones se deben realizar dentro “de la más absoluta reserva” —es la expresión española—, tanto en relación con los particulares como con la autoridad, y de “manera confidencial” conforme al mandato mexicano.

El artículo 48 de la LCNDH dispone:

La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una recomendación o algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.

De esta misma manera opera el *ombudsman* español, lo cual es acertado, porque documentos públicos reservados o secretos que se le entregaron por su carácter de *ombudsman* y que no deben ser de dominio público, pudieran ser adquiridos por particulares aprovechando los expedientes del DP o de la CNDH para sus propios fines o intereses. Es decir, que a esas instituciones se pudiera utilizarlas para la obtención de esa clase de documentos que no son del dominio público.

A su vez, existen pruebas que resultarían peligrosas para los declarantes si fueran conocidas por las autoridades responsables, como aquellos testimonios contra agentes del Ministerio Público o de las policías, porque, y ha acontecido, sus compañeros toman represalias contra ellos.

H. En virtud de que, como bien se ha dicho, el *ombudsman* es una magistratura de consejo, opinión y persuasión, y no de acción y ejecución,⁵⁸ sus recomendaciones, resoluciones, advertencias, recordatorios e informes, carecen de fuerza

⁵⁸ Fernández Segado, Francisco, Óp. Cit., nota 138, p. 418.

obligatoria, del elemento coactivo. Así lo reconocen tanto la legislación española como la mexicana.

Las recomendaciones no pueden ser obligatorias para la autoridad, porque si lo fueran se convertirían en sentencias, o sea, en decisiones jurisdiccionales, y los *ombudsmen* se transformarían en tribunales “con todas las formalidades procesales que ello implica”; es decir, se tendrían que seguir todas y cada una de las etapas procesales; se perderían la flexibilidad, la antiburocracia e informalidad con que actúan esos órganos; se lesionaría la rapidez con que deben laborar, sin costo económico alguno para el quejoso. En otras palabras, la razón de ser del *ombudsman* desaparecería.

Las recomendaciones necesariamente tienen que ser públicas, deben ser del conocimiento de la sociedad. Este aspecto es importantísimo para el éxito del *ombudsman*, porque si esas fueran secretas, esta institución hubiera fracasado, ya que su *auctoritas* es de naturaleza moral y necesita el respaldo de la opinión pública.

Los funcionarios se sienten obligados a aceptar la recomendación, entre otras razones, por el costo político que les tendría el rechazarla, dado que la opinión pública se encuentra informada de su contenido. Así, la publicidad de sus actos se convierte en piedra angular de todas y cada una de las acciones del *ombudsman*, especialmente de sus recomendaciones⁵⁹ e informes.

I. En virtud de que sus recomendaciones y demás expresiones y resoluciones no son obligatorias para la autoridad, o sea que no son coercitivas,⁶⁰ tanto la norma española

⁵⁹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos...*, Óp. Cit., nota 1, pp. 89 y 90.

⁶⁰ Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, Óp. Cit., nota 112, pp. 71 y 72.

—artículo 17.3 de la LODP— como la mexicana —artículo 47 de la LCNDH—, indican que sus decisiones no son susceptibles de ser recurridas.

J. El artículo 36 de la LCNDH dispone que desde que se admite una queja, la Comisión Nacional se pondrá en contacto con la autoridad señalada como presunta violadora de los derechos humanos a fin de intentar alcanzar una conciliación entre las partes, pero siempre dentro del respeto a los derechos humanos que se consideran afectados, con la finalidad de lograr una solución inmediata del conflicto.

Si la autoridad se allana o se llega a una solución satisfactoria, se ordena el archivo del expediente, mismo que se reabrirá si el quejoso manifiesta que dicho compromiso no se ha cumplido en un plazo de 90 días. La CNDH, dentro de las siguientes setenta y dos horas, dictará el acuerdo correspondiente, proveerá las acciones y las determinaciones que correspondan.

Un camino adecuado para la resolución de las quejas es la conciliación o amigable composición, porque siempre será una solución más rápida que una recomendación. Su flexibilidad y antiburocratismo las hacen un medio ejemplar, además de que la persuasión y el diálogo se imponen a un solo punto de vista. Es una forma de demostrar a la autoridad, que el *ombudsman* es un verdadero colaborador; que únicamente persigue la realización de la justicia en el caso concreto.⁶¹

Cuando la conciliación o la amigable composición no prosperan, entonces se inicia el procedimiento que habrá de

⁶¹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos...*, Óp. Cit., nota 1, pp. 54 y 55; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional...*, Óp. Cit., nota 103, p. 474.

conducir a una recomendación o a un documento de no responsabilidad de la autoridad.

La CNDH hace uso constante de esta facultad de conciliación y amigable composición. Durante los dos y medio primeros años de su existencia, de las 15,644 quejas recibidas, 5,725 se resolvieron durante su tramitación u orientación al quejoso, y 976 a través de amigable composición; se encontraban en aquel momento 859 quejas en ese trámite.⁶²

Del 30 de noviembre de 1994 al 2 de diciembre de 1996, de las 16,892 quejas recibidas, 452 se resolvieron por medio de amigable composición, y del 8 de enero de 1997 al 14 de noviembre de 2000, de las 20,846 quejas recibidas, 948 se resolvieron por esa misma vía.

En España se ha opinado que la utilidad de esas fórmulas de solución, especialmente cuando existen múltiples intereses, como en las cuestiones ambientales, podría, sin duda, constituir “una buena experiencia para la progresiva renovación de nuestro sistema administrativo”.⁶³

VII. CONTRAPUNTO

Así como entre el *ombudsman* español y el mexicano existen muchas y variadas semejanzas, también encontramos en ellos diferencias de índole diversa.

Una parte de las investigaciones del *ombudsman* mexicano se realiza respecto a torturas, ejecuciones sumarias,

⁶² *Dos años y medio en...*, Óp. Cit., nota 120, pp. 12-13 y 20.

⁶³ Parejo Alfonso, Luciano, “El Defensor del Pueblo como institución...”, Óp. Cit., nota 112, p. 31.

desapariciones forzadas de personas, privaciones ilegales de libertad, corrupción organizada de ministerios públicos y policías, represión a grupos desprotegidos como los indígenas, y violaciones masivas de derechos en comunidades en cuanto tales. Esta situación marca una diferencia enorme con el Defensor del Pueblo español.

La estructura y la competencia jurídicas también presentan aspectos en los que difieren. Entre algunos de ellos podemos mencionar los siguientes: a) El DP está legitimado para interponer los recursos de *habeas corpus*, de inconstitucionalidad y de amparo; la CNDH, no; b) El DP es un alto comisionado de las Cortes Generales; la CNDH es un órgano constitucional autónomo; c) los informes del DP son ante el Parlamento; los de la CNDH, ante los tres poderes políticos; d) las facultades del DP para lograr que se impongan responsabilidades a los funcionarios incumplidos o con presunta responsabilidad, son notoriamente más amplias que aquellas que posee la CNDH; e) ésta cuenta con un Consejo Consultivo integrado por personalidades sociales, con facultades, entre otras, de reglamentación interna; el DP, no; f) los adjuntos del DP y los visitadores generales de la CNDH tienen diverso sistema de nombramiento y de responsabilidad; g) el sistema de relaciones entre la CNDH y las comisiones locales —*ombudsman* de las entidades federativas—, y entre el DP y sus similares en las comunidades autónomas, presentan peculiaridades propias.

Desde luego que los aspectos mencionados ameritan ser analizados y examinados con cuidado, lo cual no puede hacerse en este ensayo, que se ha enfocado a conocer las semejanzas y las similitudes entre esas dos importantes instituciones no jurisdiccionales de protección y defensa de los derechos humanos, y uno de los controles de la administración pública en España y en México.

**PRINCIPALES DIFERENCIAS
ENTRE EL *OMBUDSMAN*
ESPAÑOL Y EL MEXICANO**

PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL OMBUDSMAN ESPAÑOL Y EL MEXICANO¹

- I. Introducción
- II. Una diferencia aparente
- III. El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- IV. Los recursos de inconstitucionalidad y de amparo
- V. Los informes anuales y especiales
- VI. Los adjuntos y los visitadores generales
- VII. Medios auxiliares de carácter disciplinario o coactivo
- VIII. Algunas reflexiones

¹ Artículo publicado por primera vez en: "Principales diferencias entre el ombudsman español y el mexicano", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, enero-junio de 2004, 5-32 pp.

PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL OMBUDSMAN ESPAÑOL Y EL MEXICANO²

I. INTRODUCCIÓN

El *ombudsman* español quedó establecido en la Constitución de 1978, en su artículo 54; el mexicano, en 1990, con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a través de un decreto presidencial. Esa Comisión Nacional adquirió rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la adición del apartado B al artículo 102³ de la Ley Suprema.

Entre ambos *ombudsmen* existen semejanzas y diferencias. Las principales similitudes entre ellos se encuentran en: la concepción y el diseño fundamentales de las dos instituciones; la unidad de su titular; su independencia respecto a los poderes políticos u otros; muchas de sus principales facultades y competencias; la naturaleza no jurisdiccional de la protección de los derechos humanos y del control de la administración pública; su función como *ombudsman* militar y algunos aspectos de *ombudsman* judicial; la designación del *ombudsman* y sus garantías de autonomía; el periodo del cargo; el sistema de responsabilidades e inmunidades; la formulación del presupuesto; las relaciones con el Poder Legislativo; el sistema de presentación de quejas, y el procedimiento de investigación breve, sencillo, inmediato y flexible; la

² Agradezco las observaciones que el doctor Edgar Corzo Sosa realizó al manuscrito de este artículo. Cualquier imprecisión o error que éste aún pudiera contener, es responsabilidad exclusiva del autor. También reconozco la entusiasta colaboración bibliográfica de la becaria Karla Pérez Portilla en la redacción del mismo.

³ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, Óp. Cit., nota 1, pp. 81-98.

expedición de recomendaciones, advertencias, recordatorios e informes generales y especiales; la publicidad de sus actuaciones; la no coercitividad de sus actos, y que sus decisiones no son recurribles.

Los aspectos anteriores los he analizado en otro artículo;⁴ en éste, me propongo examinar las principales diferencias —algunas sólo aparentes— entre el *ombudsman* español y el mexicano.

No obstante, en el examen de las diferencias entre esos dos *ombudsmen*, hay que tener en cuenta, para el caso de México, dos cuestiones que, encontrándose más allá de las fronteras del orden jurídico, influyen decisivamente en su funcionamiento: a) la falta de confianza en el Estado de derecho y la carencia de una cultura de la legalidad que, por desgracia, imperan en la sociedad y en amplios sectores gubernativos, y b) la naturaleza de los asuntos que el *ombudsman* criollo conoce e investiga.

En relación con este segundo aspecto, hay que tener presente que las investigaciones que lleva a cabo el *ombudsman* mexicano abarcan: torturas, ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas de personas, privaciones ilegales de libertad, corrupción organizada de ministerios públicos y policías, represión a grupos desprotegidos como los indígenas, y violaciones masivas de derechos en comunidades en cuanto tales.

Un distinguido ex presidente de la CNDH, al referirse al *ombudsman* criollo, destacó la problemática que se presen-

4 Carpizo, Jorge, "Algunas semejanzas entre el ombudsman español y el mexicano", *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 9, julio-diciembre de 2003, pp. 67-100. Véase asimismo supra, pp. 67-106.

ta cuando personas y sectores ven en la función crítica del *ombudsman* hacia las autoridades, una plataforma política, especialmente partidista, para vulnerar al gobierno y debilitarlo con la finalidad de servir a sus intereses personales o de grupo.

A estas pretensiones hemos respondido muchas veces que los Derechos Humanos no tienen credo religioso, no están afiliados a ningún partido político y no tienen una ideología determinada, porque son en sí mismos una ideología.

Quien crea que un órgano del Estado como lo es el *ombudsman* deba ser definido y deba actuar como enemigo político del gobierno, está profundamente equivocado y lo único que en realidad busca es destruir a la institución.⁵

La anterior afirmación es cierta si consideramos que resulta muy fácil admitir las recomendaciones a favor, pero en ocasiones es difícil aceptarlas cuando esa misma persona, debido a circunstancias del destino, tiene que recibirlas. Lo mismo puede afirmarse cuando la defensa de los derechos humanos se convierte en *causa vivendi*, lo cual acontece si se le utiliza para obtener cargos y beneficios como la adquisición de recursos económicos o viajes frecuentes.

Por otra parte, el *ombudsman* mexicano está sujeto a fuertes y constantes críticas en los medios de comunicación, auspiciadas por sectores diversos del gobierno, por jefes policíacos y fiscales ministeriales, a quienes unen intereses políticos y económicos. En varias entidades federativas se amenaza al *ombudsman*, incluso de muerte, como en Chiapas, o se le quiere intimidar con denuncias penales, como en Jalisco.

⁵ Madrazo, Jorge, *El ombudsman criollo*, Óp. Cit., nota 102, pp. 19-21.

Ante estos hechos, algunos, sólo algunos, *ombudsmen* se han atemorizado y sus actitudes críticas se han suavizado. No creen, desde luego, en la causa de los derechos humanos, no están decididos a luchar por ellos, y desean tener los menos problemas o dolores de cabeza con sus respectivos gobiernos.

Esta es la realidad mexicana, la de nuestro *ombudsman* criollo, misma que no puede desconocerse, cuando se comparan las similitudes y las diferencias entre el *ombudsman* mexicano y el español.

II. UNA DIFERENCIA APARENTE

El Defensor del Pueblo (DP) se establece, en el artículo 54 de la Constitución española, como alto comisionado del Parlamento.

La CNDH goza de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, de acuerdo con el apartado B del artículo 102 de la Constitución Mexicana.

En consecuencia, pareciera que la naturaleza del DP y de la CNDH fuera diversa; mientras el primero es un comisionado de las Cortes Generales, la segunda es un organismo constitucional autónomo.

Veamos esas características con un poco más de cuidado.

Para Álvaro Gil-Robles, el *ombudsman*, en términos generales, surge como una *longa manu* del Parlamento para

controlar los excesos de la administración y de los tribunales, quien debe ser nombrado por el Poder Legislativo y quien sólo debe ser responsable ante éste; Gil-Robles precisa que el *ombudsman* tiene que actuar con la más absoluta independencia frente a las administraciones que fiscaliza, y con tal finalidad se le dota legalmente de garantías.⁶

Para Luciano Parejo, el carácter de comisionado parlamentario del DP no implica dependencia funcional, ni subordinación, menos que el Parlamento pueda dar instrucciones al DP, quien goza de garantías para actuar con libertad, y que —afirma— realmente constituye una *autoridad independiente*, figura cuyo auge constituye una realidad actual.⁷

El texto constitucional mexicano configura a la CNDH con una autonomía que hace imposible encuadrarla dentro de alguno de los tres poderes políticos tradicionales, ya que en su actuación es independiente de cualquiera de ellos, y se le garantiza esa independencia a través de su nombramiento, duración del encargo, remuneración y sistema de responsabilidades.

En esta forma, la CNDH se sumó a otros dos organismos: el Banco de México —que es el banco central— y el Instituto Federal Electoral —que organiza las elecciones de este carácter— para configurar lo que se viene denominando organismos constitucionales autónomos. Lo anterior hace

⁶ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, “El Defensor del Pueblo (DP) y su impacto en España y América Latina”, *Revista de la Asociación Iberoamericana del ombudsman*, Óp. Cit., nota 109, p. 54.

⁷ Parejo Alfonso, Luciano, “El Defensor del Pueblo como institución de control de la administración pública (contenido y alcance de su función, procedimientos de actuación y tipos, efectos y publicidad de sus resoluciones)”, *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y Perspectivas*, Óp. Cit., nota 151, pp. 115 y 116.

necesario replantear diversos aspectos de la teoría de la división de poderes en México, en virtud de que esos organismos, en sus funciones técnicas, no dependen de ninguno de los poderes políticos, aunque, desde luego, son responsables de sus actuaciones, pero sólo ante el Poder Legislativo, a través de procedimientos de responsabilidad especiales, y con quórum de votación, en algún caso, también especial. Es decir, dentro de los marcos indicados por la Constitución, actúan con plena libertad.⁸

Entonces, en este aspecto específico, la diferencia entre el *ombudsman* español y el mexicano es sólo de matiz, debido a que coinciden en lo esencial: se les asegura que puedan actuar con independencia. En México, tal garantía se encuentra en la Constitución; en España en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (LODP), cuyo artículo 6.1, precisa: “El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio”.

En consecuencia, la formulación jurídica de la naturaleza de ambas instituciones es diversa; no obstante, *en el fondo coinciden*: las dos son independientes en su actuación. Ninguna autoridad puede instruir las en sentido alguno; son, como quiera denominárseles, órganos constitucionales autónomos o autoridades independientes. *Luego, en este aspecto específico, la diferencia, entre ambas instituciones, es sólo en apariencia; su independencia las asemeja.*

⁸ Carpizo, Jorge. *Nuevos estudios constitucionales*, Óp. Cit., nota 108, pp. 379 y 380.

III. EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA OMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El 6 de junio de 1990, el decreto presidencial que creó la CNDH ordenó la constitución de un órgano colegiado denominado Consejo, integrado por diez personalidades sociales.⁹ Éste constituyó una peculiaridad, debido a que los *ombudsmen* no cuentan con órgano colegiado alguno; sin embargo, en México tal órgano fue, y es, una necesidad.

Cuando el 28 de enero de 1992, la institución mexicana del *ombudsman* se elevó a rango constitucional, no se mencionó la existencia del Consejo, debido a que se persiguió ser breve y delinear únicamente los aspectos constitutivos de un sistema no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos. La Constitución, en esa ocasión, fue adicionada con sólo tres párrafos.

La Ley de la CNDH (LCNDH) de 1992, aprobada por el Congreso federal, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de ese año; contuvo y contiene varios artículos respecto a la integración y las funciones de ese Consejo.

El 13 de septiembre de 1999 se publicó una reforma constitucional a ese sistema no jurisdiccional, misma que fue más extensa que la de 1992; actualmente, dicho sistema se regula en ocho párrafos. El quinto se refiere al Consejo:

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

⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Óp. Cit., nota 103, p. 469.

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 sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.¹⁰

La sola inclusión de este párrafo en la Constitución, en ese año de 1999, es indicativo de la especial significación que tiene el Consejo, al cual se le agregó el adjetivo de Consultivo. Esta peculiaridad del *ombudsman* mexicano la hizo suya la Constitución nueve años después de la existencia de ese Consejo, con lo cual quedó claro que su creación, en 1990 y su ratificación en 1992, fue un acierto y una necesidad.

¿Por qué se estableció en 1990 ese órgano colegiado denominado Consejo? Porque existió una atmósfera de escepticismo respecto a que la CNDH pudiera realmente cumplir con las funciones y las finalidades para las cuales estaba siendo instituida; se pensó que la existencia de un Consejo integrado por diez personalidades con prestigio social, sin actividad partidista reciente, permitiría que se fortaleciera la confianza de la sociedad en la CNDH, y que se contemplara que ésta era primordialmente un órgano de Estado, en el cual la sociedad tenía y tiene una fuerte presencia. En aquel entonces, se era consciente de que en el mundo no existía ninguna figura semejante dentro de la estructura de un *ombudsman*, que dicho Consejo sería una novedad mundial y, por cierto, nada ortodoxa en la teoría y en la práctica de esa institución.

¹⁰ Carpizo, Jorge, "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos", *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 3, 2000, pp. 27-51.

Sin embargo, el Consejo jugó y juega un papel sobresaliente en la existencia de la CNDH; por ejemplo, su presidente se reunía y reúne periódicamente con ese órgano colegiado, el cual expidió normas, reglamentos y acuerdos de carácter general, y apoyó decididamente al primer presidente de la Comisión en los enfrentamientos que tuvo con diversas autoridades, con motivo de la expedición de varias recomendaciones.

Muy loable fue que diez personalidades de México aceptaron ese reto y otorgaron el aval de su prestigio a la nueva institución, lo cual mucho la ayudó para su aceptación social plena.

El cargo de miembro del Consejo es completamente honorario.

El Consejo ha ayudado a la estabilidad de la Comisión Nacional, y constituye una parte muy valiosa de la experiencia que la institución ha acumulado.

Este órgano colegiado es presidido por el presidente de la CNDH. De los diez miembros del mismo, cuando menos siete de entre ellos, no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El artículo 19 de la LCNDH señala las facultades del Consejo, a saber:

- a) establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;
- b) aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;

c) aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la propia Comisión;

d) opinar sobre el proyecto de informe anual que el presidente de la Comisión Nacional presenta;

e) solicitar al presidente de la Comisión Nacional información adicional respecto a los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto esa institución; y

f) conocer el informe del presidente de la Comisión Nacional sobre el ejercicio presupuestal.

Como es fácil percatarse, el Consejo es una especie de órgano legislativo interno de la CNDH, cuyas atribuciones se encuentran señaladas en Ley expedida por el Congreso de la Unión; sin embargo, sus facultades son amplias si se tiene en cuenta que es quien expide el Reglamento Interno, y quien señala las reglas generales de la actuación de esa institución.

El Consejo funciona en sesiones ordinarias y extraordinarias; las ordinarias deben llevarse a cabo cuando menos una vez al mes. Las extraordinarias pueden convocarse por el presidente de la Comisión Nacional o a solicitud de por lo menos tres miembros del Consejo. Las decisiones de éste se toman por mayoría de votos de los miembros presentes.

El Consejo se apoya en una Secretaría Técnica, cuyo titular es propuesto por el presidente de la Comisión Nacional. Esta Secretaría tiene diversas funciones, entre ellas se encuentran las de brindar apoyo a los consejeros en el ejercicio de sus funciones, elaborar los proyectos de actas de ese cuerpo colegiado, proponer al Consejo las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la CNDH,

así como la realización de estudios, y el mantenimiento y la custodia del acervo documental de esa Comisión Nacional.

La existencia del Consejo Consultivo, dentro de la estructura del *ombudsman* nacional mexicano, constituye un buen ejemplo de cómo las instituciones no pueden ser una calca o una imitación extralógica de instituciones foráneas, sino que tienen que ser ajustadas a las necesidades y realidades del país receptor. El derecho comparado no ofrece recetas, sino ideas, conceptos, rumbos y experiencias.

IV. LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE AMPARO

A. El DP se encuentra legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo, conforme a lo dispuesto en la Constitución, en la LODP y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). La CNDH no posee ninguna de esas atribuciones ni algo parecido o similar, aunque esta clase de atribuciones sí ha influido en algunos países latinoamericanos, mismos que las han aceptado y se las han otorgado a sus *ombudsmen*, como en el caso de: Guatemala, en 1985, Colombia, en 1991, y Costa Rica, en 1992.¹¹

Esta legitimidad procesal que se atribuye al DP constituyó una peculiaridad del ordenamiento español en virtud de que es diferente de las facultades que los *ombudsmen* escandinavos poseen. Si bien estos últimos pueden acudir a los tribunales ordinarios para solicitar la imposición de sanciones, incluso del orden criminal, para los funcionarios que cometan

¹¹ Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el ombudsman y el Poder Judicial en México", *El ombudsman judicial. Perspectivas internacionales*, Óp. Cit., nota 112, pp. 193 y 194.

faltas y delitos, no poseen, como en el caso español, la facultad de interponer acciones judiciales para la defensa de los derechos humanos, ni para cuestionar la constitucionalidad de ordenamientos de carácter general.¹²

Esa doble legitimidad procesal que el DP tiene, no la posee simultáneamente ningún otro órgano en el sistema jurídico español. El *ombudsman*, al ejercer esas facultades, se encuentra dentro de la *ratio* de su existencia: el control del poder; pero en esta situación no se trata de la supervisión tradicional, la cual es importantísima, de los actos de la administración pública y servidores, sino de la propia actividad normativa y no normativa del Parlamento, del gobierno central, del Poder Judicial, y los órganos legislativos y ejecutivos de las comunidades autónomas. Desde luego, este control no tiene carácter jurisdiccional, debido a que lo único que el DP puede hacer es apelar al Tribunal Constitucional; el DP se convierte, entonces, como bien se ha afirmado, en un órgano impulsor de la jurisdicción constitucional,¹³ facultad que, incluso, se ha llegado a considerar como esencial, si ante una violación de Derechos Humanos, no resulta suficiente la persuasión, la publicidad de las críticas o la autoridad moral de las resoluciones del *ombudsman*.¹⁴

En España, se discute si la facultad que tiene el DP para interponer esos dos recursos, abarca toda la Constitución o si

¹² Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999, p. 390.

¹³ Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, "La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Óp. Cit., nota 112, pp. 73-75.

¹⁴ Aguiar de Luque, Luis y Elvira Perales, Ascensión, "Intervención del Defensor del Pueblo en Procedimientos Jurisdiccionales", *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Óp. Cit., nota 122, p. 165.

se restringe a los derechos fundamentales consagrados en el título I de aquélla. A este aspecto regreso posteriormente.

Los *ombudsmen* de las comunidades autónomas españolas no poseen legitimidad para interponer ninguno de esos dos recursos.

Cuando el DP recibe la solicitud de interposición de alguno de esos recursos, ésta se turna al área o áreas respectivas de acuerdo con la materia; área que estudia el asunto y presenta un informe a la Junta de Coordinación y Régimen Interior; Junta que puede citar a quienes intervinieron en el estudio y en la elaboración del informe para las aclaraciones pertinentes. Si no hay consenso sobre el informe, éste se pone a votación. La Junta da cuenta al DP; es éste quien decide con libertad, debido a que el aludido informe no lo obliga en sentido alguno.¹⁵

B. El recurso de inconstitucionalidad se presenta ante el Tribunal Constitucional y con él se impugna la constitucionalidad de una ley o de una disposición normativa con fuerza de tal. Si el recurso prospera, la norma impugnada pierde ese carácter.

Esta facultad del DP cobra su verdadero valor si se tiene en cuenta que el Ministerio Fiscal no la posee, y que es, a través del DP, el único camino por medio del cual un ciudadano puede promover, en forma indirecta, a través de una queja, un recurso de inconstitucionalidad. Si el DP decide interponer ese recurso, realmente se está convirtiendo en

¹⁵ Pérez-Ugena y Coromina, María, “El Defensor del Pueblo en los procesos de tutela constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Curso 1993–1994*, Madrid, 1995, pp. 345 y 346.

garante de la Constitución;¹⁶ “su mirada crítica” la dirige a normas generales. Los criterios en los cuales el DP habrá de basarse son: el título I de la Constitución española que se refiere a los derechos y deberes fundamentales; los procedimientos de creación, adición o reforma de las leyes dispuestas en la Constitución, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.¹⁷

De acuerdo con la LOTC, en sus artículos 27,2, y 32,1, b, el DP puede interponer el recurso de inconstitucionalidad contra: a) los Estatutos de Autonomía y las demás leyes del Estado Español, de la naturaleza que sean; b) las leyes de las comunidades autónomas; c) las disposiciones normativas y actos del Estado o de las comunidades autónomas con fuerza de ley; d) los tratados internacionales; e) los reglamentos de las Cortes Generales y de sus cámaras.

En España se discute, como ya asenté, si el DP está legitimado únicamente para interponer el recurso de inconstitucionalidad cuando, en su criterio, se viola alguno de los derechos y libertades protegidos en el mencionado título I de la Constitución, o si tal legitimación abarca todos los artículos de la ley suprema. Quienes sostienen la tesis restrictiva, la fundamentan en que el artículo 54 de ese ordenamiento señala esos derechos como la materia, el *telos* propio, de la competencia del DP, aunque el Tribunal Constitucional pareciera que ha interpretado esta facultad en forma no tan restrictiva, como es el caso de su sentencia 150/1990, relacionada con aspectos fiscales,¹⁸ pero en la misma lo que se examina es la

¹⁶ Pérez-Ugena y Coromina, María, Óp. Cit., nota 173, pp. 347-349.

¹⁷ Pérez Calvo, Alberto, “Aspectos constitucionales del Defensor del Pueblo”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, Madrid, núm. 4, 1979, p. 85.

¹⁸ Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, Óp. Cit., nota 112, p. 78; Pérez-Ugena y Coromina, María, Óp. Cit., nota 173, pp. 350 y 351.

integridad de los principios de igualdad, progresividad y seguridad jurídica, que son derechos humanos.

En sentido contrario, se sostiene que el DP no encuentra ninguna restricción al respecto, debido a que la LOTC no la señala y que, incluso, es conveniente que posea tal legitimación para el caso de que los otros órganos que poseen esa facultad no pudiesen o no estimasen conveniente ejercerla.¹⁹

Varios distinguidos tratadistas, incluso, consideran que el DP no debe estar legitimado en ningún caso para la interposición de este recurso, porque se puede correr el peligro de una posible politización de la institución, por lo cual resulta preferible que ésta sea sólo una magistratura de opinión.

El DP ha ejercido esta facultad con prudencia,²⁰ lo cual se deduce con facilidad de los considerandos que ha expuesto en los asuntos en que ha decidido no ejercerla.

Como ejemplo, se puede señalar el caso de la ley catalana de política lingüística de 1998. El DP no presentó el recurso de inconstitucionalidad, pero sí envió al Parlamento de Cataluña, de acuerdo con sus atribuciones, diversas interpretaciones y sugerencias de modificaciones a esa ley. El DP manifestó a ese órgano legislativo:

En líneas generales, debe señalarse que durante el examen de la ley se han planteado dudas sobre la constitucionalidad de varios de sus preceptos. Sin embargo, te-

¹⁹ Álvarez Conde, Enrique, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996, vol. I, p. 496.

²⁰ Véase Abad Yupanqui, Samuel, "La legitimación del Defensor del Pueblo Español en materia de Amparo: ¿una experiencia a tomar en consideración?", *Anuario Jurídico*, Lima, Perú, año I, núm. I, 1991, p. 40.

niendo especialmente presente los antecedentes normativos, haciendo una interpretación sistemática del conjunto de las disposiciones de la ley, aplicando el principio de interpretación más favorable a la constitucionalidad de las normas, así como el principio de conservación de las mismas, este Defensor del Pueblo, se ha decidido por la no presentación del recurso; al entender que determinadas disposiciones de la Ley de Política Lingüística no son indubitablemente inconstitucionales, al poder hacerse de las mismas, interpretaciones que resultan constitucionalmente adecuadas. Por tanto, con el espíritu de procurar que el desarrollo normativo y la aplicación de la referida ley resulten conformes en todo momento con el marco constitucional vigente, se hacen las siguientes consideraciones...²¹

Asimismo, el DP asentó en ese asunto que estaría atento a que la interpretación de los preceptos de esa ley fuera la constitucionalmente correcta; que, en caso contrario, acudiría, cuando así procediera, a la vía del recurso de amparo, para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos.

C. En México, para la reforma constitucional de 1999, se presentaron varios proyectos; uno de ellos fue el de la CNDH, aunque no llegó al Congreso de la Unión de manera oficial, tampoco había sido aprobado por el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional. Una de las propuestas de ese proyecto consistió en otorgar a la CNDH la facultad para presentar acciones de inconstitucionalidad. El proyecto del Taller Ciudadano de Propuesta Legislativa también insistió en este aspecto.²²

²¹ Álvarez de Miranda y Torres, Fernando, "Sugerencias y recomendaciones que formula el Defensor del Pueblo", *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núm. 2, 1998, pp. 255, 256 y 270.

²² Carpizo, Jorge, *Derechos humanos...*, Óp. Cit., nota 1, pp. 134, 135, 145 y 146.

Las comisiones respectivas del Senado mexicano rechazaron esas propuestas, principalmente, con dos argumentos:

1. Los derechos humanos ya están ampliamente protegidos en la Constitución a través de diversas defensas, e incluso por medio de dicha acción, cuyo ejercicio corresponde a varias autoridades, y

2. La acción de inconstitucionalidad existe en nuestro país sólo desde 1994; es decir, es un proceso de defensa constitucional reciente en México y en 1996 se amplió el número de titulares de la misma en materia electoral; en consecuencia, es conveniente que esa acción se desarrolle y fortalezca en el sistema jurídico mexicano antes de que se siga ampliando el número de sus titulares.

El primer argumento es endeble y no es cierto. Los derechos humanos no se encuentran “ampliamente protegidos” en México. Piénsese únicamente que si la Suprema Corte declara que una ley es inconstitucional, el efecto de la sentencia de amparo protege sólo a quien presentó la acción, cuando quienes no lo hicieron son generalmente quienes más necesitan ese amparo legal, y no utilizaron la acción procesal por carencias sociales o económicas. Es por ello que, desde hace más de tres décadas, he propuesto, entre varios otros, que los efectos de esas sentencias de amparo sean *erga omnes*.

Considero que el segundo argumento fue correcto. Estoy a favor de que la CNDH pueda, y es sólo cuestión de tiempo para lograrse, ejercitar la acción de inconstitucionalidad, únicamente respecto a la protección y la defensa de los derechos humanos, en virtud de que éstas son precisamente las atribuciones por las cuales fue creada y existe. Si esa

legitimidad se ampliara a toda la Constitución, se correría el riesgo de politizar a la CNDH, con lo cual nadie ganaría; todos perderíamos.²³

Esta facultad, como en España, habría de ser ejercida con especial prudencia y con sólidos fundamentos jurídicos; no puede contemplarse como un enfrentamiento con el Poder Legislativo, sino como una de sus facetas en la defensa de los derechos humanos; sería realmente una atribución casi extraordinaria, que debería utilizarse en casos excepcionales, como un complemento, cuando resulte indispensable, a su facultad primordial de control de la administración pública, la cual constituye su campo propio.

D. El recurso de amparo en España se interpone ante el Tribunal Constitucional cuando supuestamente se violan los derechos fundamentales y las libertades públicas, garantizadas en la Constitución en los artículos del 14 al 29, y la objeción de conciencia, reconocida en el 30, de acuerdo con la norma 53.2 de la propia Constitución.

Es el artículo 162. b, constitucional el que confiere legitimidad al DP para interponer el recurso de amparo, y el precepto 46 de la LOTC precisa esa legitimidad, en relación con los artículos 42, 43 y 44 de la propia Ley.

Esa facultad concedida al DP reviste también peculiaridades propias, porque en este caso el *ombudsman* español no se encuentra “ante supuestos de mal funcionamiento del servicio judicial, en cuanto administración pública, sino impugnando el fondo de una resolución judicial a través de las

²³ Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios...*, Óp. Cit., nota 108, p. 389.

vías procedimentales para ello”;²⁴ es decir, el DP persigue la restitución de la garantía constitucional negada o vulnerada por la decisión judicial.

Esta facultad del DP puede contemplarse desde tres ángulos: a) el particular afectado por la sentencia que supuestamente viola alguno de sus derechos fundamentales, preferirá recurrir esa sentencia directamente ante el Tribunal Constitucional, que aguardar el criterio del *ombudsman*, quien libremente decide si ejercita o no esa facultad; la práctica y experiencias españolas corroboran este ángulo; b) para la autoridad administrativa resulta conveniente que el DP interponga el recurso, porque ya no tendrá que lidiar con el DP sobre dicho caso, sino que éste queda *subjudice*, y su definición tardará un buen tiempo; y c) el particular puede verse tentado a solicitar la intervención del DP debido a que su caso se fortalecería jurídicamente si el *ombudsman* lo hace suyo; el peligro, entonces, podría ser el caudal de solicitudes que aquél recibiría para que interpusiera el recurso de amparo, lo cual sobrepasaría su capacidad de respuesta; esta situación no ha acontecido en España.²⁵

Ahora bien, esta facultad del DP tiene una característica similar al recurso de inconstitucionalidad, en cuanto debe ser una atribución casi extraordinaria y que sea utilizada con prudencia; así ha actuado el DP. Ejemplos de casos en los cuales se justifica que el DP ejercite esta facultad —porque legalmente ya la tiene—, son: cuando la persona cuyo derecho fundamental ha sido violado, no puede presentarlo por sus

²⁴ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, “La aportación de la institución del Defensor del Pueblo al mejor funcionamiento de la administración de justicia”, *El ombudsman judicial. Perspectivas internacionales*, Óp. Cit., nota 126, p. 112.

²⁵ Aguiar de Luque, Luis y Elvira Perales, Ascensión, Óp. Cit., nota 122, pp. 168 y 169.

propios medios, sin importar la causa de ello, como podría ser el caso de pobreza; cuando la afectación vulnera intereses colectivos o “difusos”; cuando resulta prudente, en virtud del interés superior, proteger esos derechos fundamentales.²⁶

Esta facultad del DP ha sido cuestionada, porque la persona afectada en sus derechos puede presentar ante el Tribunal Constitucional dicho recurso; en consecuencia, el *ombudsman* corre el peligro de convertirse en un simple despacho de abogados, descuidando las facultades que le son propias; incluso, Álvaro Gil-Robles, quien llegaría a ocupar el cargo de DP, en 1981, manifestó su oposición radical a esta atribución del DP, y que sólo la debía ejercer en “casos superextraordinarios”,²⁷ aunque con posterioridad modificó su postura: en 1993, se declaró partidario de que el *ombudsman* español también pudiera actuar en la vía ordinaria; hoy en día, sólo está legitimado para ello en un caso.²⁸ En la actualidad, en esos asuntos, se auxilia del Ministerio Fiscal, quien debe colaborar con él.

El DP ha sido y es prudente en el ejercicio de esta atribución, relacionada con el recurso de amparo interpuesto ante el Tribunal Constitucional.

E. En México, en el citado proyecto de reformas de la CNDH para la modificación constitucional de 1999 se expresaba que, respecto a los asuntos que se sometieran a su conocimiento, la Comisión Nacional podría interponer el juicio

²⁶ Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, Óp. Cit., nota 112, pp. 77 y 78; Abad Yupanqui, Samuel, Óp. Cit., nota 178, pp. 38, 43 y 45. Véase Fix-Zamudio, Héctor, “El derecho de amparo en México y en España. Su influencia recíproca”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 7, 1979, p. 259.

²⁷ Citado por Abad Yupanqui, Samuel, Óp. Cit., nota 178, p. 37.

²⁸ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, “La aportación de la institución...”, Óp. Cit., nota 126, p. 112.

de amparo. No estuve ni estoy de acuerdo con esa propuesta,²⁹ por las razones siguientes:

a) Para los casos particulares, su función fundamental se encuentra en la expedición de recomendaciones, su labor de amigable composición y en la solicitud de medidas precautorias.

b) Para los casos generales, su trabajo consiste en informes especiales y, en los muy graves, en denuncias penales, pero sólo si la gravedad lo justifica, porque su labor es recibir denuncias e investigarlas, más que realizarlas. Este aspecto es independiente de la obligación que tiene de poner en conocimiento del Ministerio Público los probables delitos que encuentre durante sus investigaciones.

c) El amparo mexicano tiene características especiales; el actor debe demostrar “interés jurídico” en el caso. Además, hay que tener en cuenta que los efectos de la sentencia de amparo son, como ya asenté con anterioridad, relativos; es decir, que sólo protegen y amparan a quien ejerció la acción de amparo.

d) Se correría el peligro de que la CNDH se convirtiera en un gran despacho de abogados o en una oficina de *legal aid*, lo cual no le corresponde. Siempre me ha preocupado que, por aumentar su competencia, se descuide lo que un *ombudsman* debe hacer. A la CNDH le puede ocurrir lo que pregona un conocido refrán popular: “el que mucho abarca, poco aprieta”.

²⁹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos...*, Óp. Cit., nota 1, p. 139.

e) La CNDH no puede sustituir a otros organismos. Su importante labor la debe realizar muy bien, en forma expedita y sin formalismos. No puede descuidar sus verdaderas funciones para tratar de ser “un curalotodo”,³⁰ y que resulte un “curalonada”.

f) El individuo que considere afectado un derecho humano, siempre podrá recurrir al juicio de amparo. Si su situación hace muy difícil lo anterior, para ello existen organismos *ad hoc*, como los bufetes jurídicos gratuitos o universitarios, la defensoría de oficio, etcétera.

Esta propuesta afortunadamente no prosperó en el Congreso de la Unión de México.

F. El artículo 17.4 de la Constitución española consagra el procedimiento de *habeas corpus* para obtener “la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente”, y el artículo 3o. de la Ley respectiva incluye al DP entre quienes se encuentran legitimados para hacer valer ese procedimiento. Ésta es la única ocasión en la cual el DP está facultado para actuar ante la jurisdicción ordinaria.

Al respecto, un distinguido ex DP escribió:

No ha sido ésta una legitimación meramente formal. El Defensor del Pueblo la ha ejercido, si bien muy excepcionalmente, puesto que hasta el presente la mera intervención y diálogo con las autoridades policiales ha permitido resolver

³⁰ Maiorano, Jorge L., *El ombudsman, defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Óp. Cit., nota 121, p. 4.

aquellos casos que de otra forma habrían obligado a la interposición de este recurso.³¹

En México, el *ombudsman* no posee facultad similar. El *habeas corpus* es fundamentalmente una de las manifestaciones de nuestro amparo. Estoy de acuerdo en que no posea esta atribución por las mismas razones que expuse, en párrafos anteriores, en relación con el juicio de amparo.

En México, tal vez lo más cercano a ese procedimiento se encuentra en la LCNDH, artículo 40, al contemplar la posibilidad de que el visitador general solicite, en cualquier momento, a las autoridades la toma de medidas cautelares o precautorias para evitar la consumación irreparable de violaciones, o la producción de daños de difícil reparación para los afectados. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias. Los artículos 112 al 115 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (RICNDH) precisan el procedimiento para el ejercicio de tales facultades.

No obstante, éstas no se han ejercido con frecuencia. Durante 2001, la CNDH las solicitó en 25 ocasiones, dos se refirieron al área penitenciaria, 19 a cuestiones relacionadas con la integridad personal, y 4 a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

La CNDH, en su informe anual de 2002, al respecto, señaló lacónicamente: “Durante el periodo sobre el que se informa se atendieron 15 asuntos, los cuales se refirieron a cuestiones relacionadas con la integridad personal”.

³¹ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, “La aportación de la institución...”, Óp. Cit., nota 126, p. 111.

V. LOS INFORMES ANUALES Y ESPECIALES

A. La Constitución española señala que el DP debe rendir cuenta a las Cortes Generales. El artículo 32.1 de la LODP precisa que esta obligación es de carácter anual, y la debe cumplir cuando las Cortes se encuentren reunidas durante el periodo ordinario de sesiones.

El artículo 33 (numerales 1 y 4) de la propia Ley Orgánica indica que ese Informe Anual contendrá el número y tipo de las quejas presentadas, de las rechazadas y sus causas, de las investigadas y su resultado, especificando las sugerencias y recomendaciones admitidas por las administraciones públicas. El DP expone un resumen del Informe ante los plenos de las dos cámaras, y los grupos parlamentarios intervienen para fijar sus posiciones respecto al Informe.

El Informe tiene carácter público y se edita, lo cual debe revestir singular importancia, porque se supone que el funcionario cuida no ser exhibido, ante el Parlamento y la opinión pública, como poco respetuoso de la Constitución, de la ley y de los derechos humanos. Al Informe incluso se le ha considerado como un “arma final” para que el DP cumpla con los objetivos que el orden jurídico le señala.³²

En el Informe podrá —yo diría, deberá— señalar a los funcionarios negligentes, incumplidos, o que obstaculicen su labor.³³

³² Ull Pont, Eugenio, “El Defensor del Pueblo”, *Lecturas sobre la Constitución española*, Óp. Cit., nota 113, t. II, p. 490. Respecto a la publicidad de los actos del *ombudsman*, puede consultarse Fairén Guillén, Víctor, *El Defensor del Pueblo — ombudsman—* Óp. Cit., nota 114, t. I, pp. 488 y 489.

³³ Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, Óp. Cit., nota 112, p. 70.

Con motivo del Informe Anual, el DP tiene tres comparecencias parlamentarias: ante la Comisión Mixta y ante las dos cámaras. El verdadero intercambio de información e impresiones ocurre en el primer órgano mencionado, en virtud de que las cámaras han de ser cuidadosas, en relación al Informe, para respetar la independencia del DP y no vulnerar su prestigio social; en consecuencia, no se pueden presentar propuestas de resolución. No obstante, los grupos parlamentarios, al “fijar su postura” y hacer preguntas al DP,³⁴ tienen la oportunidad de manifestar su criterio sobre diversos aspectos de la administración pública contenidos en el Informe, y de la propia actuación del *ombudsman*.

Los informes anuales del DP son importantes, porque ellos muestran el grado de compromiso del gobierno con el cumplimiento del orden jurídico y el respeto a los derechos humanos. En realidad, además, es un examen general del estado que guarda la sociedad y de algunos de sus problemas cruciales.

Sin embargo, pareciera que cada año va disminuyendo el interés del Parlamento y de los medios de comunicación por esos informes. Al respecto, es sintomática la declaración de un legislador del grupo parlamentario catalán en el Senado quien, en 1995, dijo:

Como cada año, a medida que van transcurriendo las legislaturas, se pasa el trámite de escuchar al Defensor del Pueblo, y yo me atrevo a decir que sin pena ni gloria, en la Comisión Mixta primero y en el Congreso y Senado después y, sin embargo, al año siguiente oímos y, los que lo ojeamos,

³⁴ Sáinz Moreno, Fernando, “Defensor del Pueblo y Parlamento (relaciones con las cámaras)”, *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Óp. Cit., nota 115, pp. 14 y 15.

leemos en el Informe los mismos problemas de jurisdicción, de acción y de medios del Defensor del Pueblo.³⁵

Tal criterio es preocupante; el Informe anual debe ser uno de los instrumentos más valiosos con los que cuenta el *ombudsman*. Si el órgano legislativo no toma interés en el Informe, la institución se debilita; si los medios de comunicación casi lo ignoran, la importancia y, en consecuencia, la eficacia del *ombudsman* sufre gravemente: los funcionarios públicos se sentirán inclinados a ignorarlo.

B. En México, la Constitución, en su artículo 102, apartado B, ordena que el presidente de la CNDH presente un Informe Anual de actividades a los poderes de la Unión.

El periodo que debe abarcar el Informe es el mismo que el del español, aunque en México se expone ante los tres poderes federales, y no sólo ante el legislativo como sucede en España.

El artículo 52 de la LCNDH precisa que el Informe se presenta en febrero sobre las actividades realizadas en el año inmediato anterior, que primero se comparece ante el pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, después ante el presidente de la República y ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que dicho Informe debe difundirse ampliamente para su cabal conocimiento por parte de la sociedad, principio de publicidad que es idéntico al español.

El artículo 53 de esa misma Ley ordena:

³⁵ Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo, "El ruido en el informe del Defensor del Pueblo sobre 1994", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, núm. 265, 1995, pp. 86 y 87.

Los informes anuales del presidente de la Comisión Nacional deberán comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes. Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos.

El hecho de que el mencionado artículo 52 determine que el Informe Anual se presente en febrero, mes en el cual el Congreso de la Unión se encuentra en receso, automáticamente deriva esa competencia a la Comisión Permanente, tal y como lo expresa el propio artículo. Es indudable que tendría mayor efecto y resonancia si el Informe se diera a conocer ante el pleno de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, tal y como fue el propósito del poder reformador de la Constitución, porque si no, ésta diría expresamente que la competencia corresponde a la Comisión Permanente, como sucede con otros artículos constitucionales.

Además, el hecho de que posteriormente ese Informe se presente por separado ante los otros dos poderes federales, exhibe inconvenientes en virtud de que se convierten en ceremonias reiterativas y aburridas. El Informe ante el presidente de la República no despierta mayor interés en nadie, porque el contenido ya se conoce; en cambio, el presidente

aprovecha la ocasión para hablar de la política de derechos humanos de su gobierno, y es esta intervención la que los medios de comunicación resaltan, porque no es más que un “refrito” de lo que se escuchó días antes en la Comisión Permanente.

La Suprema Corte de Justicia no ha mostrado, desde su creación, simpatía ni comprensión algunas a la CNDH. La presencia del presidente de la Comisión Nacional ante el pleno de ese alto tribunal sólo sirve para que los medios de comunicación transmitan la frialdad de la recepción al *ombudsman*, y el fastidio que a los ministros de la Corte les causa tener que escucharlo por mandato constitucional.

Por esas razones, la disposición española es mejor: el informe debe rendirse únicamente ante el Poder Legislativo.

También, en México —y es preocupante—, a los informes del presidente de la CNDH cada día se les presta menor atención por parte de los poderes políticos y de la opinión pública; no porque el respeto a los derechos humanos haya mejorado sensiblemente, sino porque el formato del Informe ante los tres poderes, su reiteración en tres ceremonias, hace que pierda interés.

Cuando la CNDH se creó, los informes se rendían cada semestre, y así se realizó en cuatro ocasiones. La reforma de 1992 los convirtió en anuales, lo cual fue acertado, debido a que el periodo semestral se contempló como transitorio y se debió al deseo de arraigar a la institución en la sociedad mexicana, lo cual se logró. Los informes constituían un gran acontecimiento y acaparaban la atención de la opinión pública. Cada Informe resultó ocasión propicia para que la sociedad reiterara su apoyo a la CNDH. Esos informes fueron uno

de los cauces a través de los cuales esa Comisión Nacional se prestigió socialmente en poco tiempo, prestigio que constituyó su capital social.

Los informes anuales deben ser un instrumento útil de conocimiento y análisis de la sociedad mexicana y de su gobierno, y de cómo superar violaciones de los derechos humanos.

Desde luego que para preservar la autonomía y la independencia de la CNDH, ninguno de los poderes puede someter a votación el informe, censurarlo o rechazarlo, tal y como también acontece en España, aunque en los dos países se acostumbra hacerle preguntas al *ombudsman* durante su comparecencia ante los respectivos órganos legislativos.

La afirmación anterior la derivó de lo ordenado en el artículo 54 de la LCNDH. “Ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con motivo de los informes a que se refiere el artículo 52 de esta Ley”.

Este artículo, he sostenido en ocasión anterior, junto con la disposición constitucional que es muy precisa, constituye uno de los pilares de la independencia y la autonomía de gestión de la CNDH.

C. Tanto en México como en España, el *ombudsman* puede presentar, además de los anuales, informes especiales o extraordinarios. El artículo 71 de la LCNDH faculta a la Comisión Nacional a rendir informes especiales cuando subsistan “actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento” por parte de autoridades y funcionarios

públicos que deben intervenir o colaborar en las investigaciones del *ombudsman*.

El artículo 32.2 de la LODP indica que el DP puede presentar un informe extraordinario a las Cortes Generales, cuando la gravedad o urgencia de los hechos así lo ameriten.

En ambos países, esos informes son públicos y también deben ser impresos, y tanto en una como en la otra nación, múltiples informes especiales se han presentado. En España, éstos han versado, entre otros grandes temas, sobre la situación de los ancianos y la de las residencias de la tercera edad, los menores internos en centros especializados por decisión judicial; los problemas de la población gitana; la condición de los soldados que cumplen con el servicio militar; el régimen de internamiento de los enfermos mentales en centros especiales, previa resolución de la autoridad judicial; la protección de los derechos de los extranjeros; malos tratos causados por policías y agentes de la seguridad del Estado.³⁶

Muy importante fue el informe general que el DP presentó en 1987 sobre el funcionamiento del sistema penitenciario en España, mismo que condujo a una de las reformas más profundas sobre este aspecto en aquel país, en las últimas décadas. Sobre este tema, la CNDH también ha redactado informes especiales.

Este último informe español mencionado —también los mexicanos— se hizo público, después de múltiples visitas a los centros penitenciarios, las cuales eran imprevistas y se

³⁶ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, “El Defensor del Pueblo (DP) y su impacto...”, Óp. Cit., nota 109, pp. 61 y 62.

inspeccionaban todos sus servicios, así como el trato que recibían los reclusos.³⁷

En México, entre algunos de los más importantes informes especiales elaborados por la CNDH, se pueden mencionar los siguientes: sobre las violaciones de los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana; la Memoria Mixe sobre la situación de los derechos humanos en esa zona; sobre el Programa Piloto de la Sierra Norte de Puebla; sobre el Programa de Agravios a Periodistas; sobre el Programa Penitenciario a un año de su creación; sobre el problema de las expulsiones en las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas y los derechos humanos, y sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas, ocurridas en la década de los setenta y principios de los ochenta.

Asimismo, la CNDH presentó anteproyectos de leyes al presidente de la República, los que éste hizo suyos y, posteriormente, con las modificaciones del caso, el Congreso de la Unión discutió, adicionó, alteró y aprobó. Entre algunos de los más importantes se pueden señalar: Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, reformas a códigos penales y de procedimientos penales para despenalizar conductas con sanción de prisión, debido a su escasa gravedad; claro deslinde de los delitos que se persiguen de oficio a los de querrela necesaria; criterios que el juez debe seguir para imponer la pena de prisión; nuevas garantías para el otorgamiento de la libertad provisional; garantías constitucionales a los menores infractores.³⁸

³⁷ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, "La aportación de la institución...", Óp. Cit., nota 126, p. 123.

³⁸ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos...*, Óp. Cit., nota 1, pp. 209-213.

VI. LOS ADJUNTOS Y LOS VISITADORES GENERALES

A. Al DP lo auxilian dos adjuntos, el primero y el segundo, a quienes puede delegarles sus funciones, y quienes lo sustituyen, por su orden, en caso de imposibilidad temporal o de cese.

El DP nombra y separa a los adjuntos, previa autorización de la Comisión Mixta Congreso-Senado.

Los requisitos de nombramiento de los adjuntos, así como sus prerrogativas e incompatibilidades, son los mismos que rigen para el DP.³⁹

Los adjuntos cesan automáticamente en el momento que toma posesión un nuevo DP, o por alguna de las causas que señala el artículo 16 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo (ROFDP), dentro de las cuales no se señala la pérdida de la confianza por parte del DP. El ordenamiento jurídico persigue dar seguridad y estabilidad a los adjuntos; en consecuencia, éstos no son nombrados y removidos libremente por el DP. Si este último le pierde la confianza a un adjunto, tiene la posibilidad de pedirle la renuncia, pero si aquel la niega, la única opción que le queda es solicitar a la mencionada Comisión Mixta su cese por la causa de notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo, lo cual tiene que razonar, o sea, enumerar los motivos de esa “notoria negligencia”. La Comisión Mixta escucha al adjunto, y debe seguir para el cese el mismo procedimiento que para su designación.⁴⁰

³⁹ LODP: artículos 2.6; 3; 6; 7 y 8.

⁴⁰ ROFDP: artículos 3.2 y 16. Véase Sáinz Moreno, Fernando, Óp. Cit., nota 115, pp. 52-54.

Los adjuntos son directamente responsables ante el DP y ante la citada Comisión Mixta, aunque es difícil deducir de las disposiciones que rigen al DP, en qué casos se surte dicha responsabilidad ante la Comisión Mixta, a menos que sea cuando alguno de ellos está sustituyendo al DP; sin embargo, la disposición respectiva tiene un sentido amplio.

Esta regla puede causar conflictos internos en la oficina del *ombudsman* español, lo cual lo debilitaría; por ejemplo, si el DP solicita el cese de un adjunto y la Comisión Mixta no lo autoriza. Además, el sistema de dos jefes nunca logra buenos resultados. El adjunto debe ser responsable únicamente ante el DP.

B. La CNDH puede contar hasta con cinco Visitadores Generales —que equivalen a los adjuntos españoles—; en la actualidad existen cuatro.

Los requisitos que los visitadores generales deben satisfacer para su nombramiento, son menos que los que debe cumplir el presidente de la CNDH, salvo que para este último no es indispensable poseer el título de licenciado en derecho; sí para los visitadores generales, y que tengan cuando menos tres años de ejercicio profesional.

Los visitadores generales son nombrados libremente por el presidente de la Comisión Nacional, son funcionarios de confianza, así que los puede despedir si se la pierde.

Los visitadores generales, al igual que el presidente de la CNDH, no pueden ser detenidos ni sujetos a responsabilidad

civil, penal o administrativa, por actos realizados en el ejercicio de sus funciones.⁴¹

Considero que el sistema mexicano de los visitadores generales es mejor que el de los adjuntos españoles, debido a que evita —cuando menos en teoría—, que se puedan dar fracturas al interior de la institución, lo cual resultaría muy dañino, teniendo en cuenta que gran parte de la eficacia del *ombudsman* radica en su autoridad moral.

VII. MEDIOS AUXILIARES DE CARÁCTER DISCIPLINARIO O COACTIVO

A. Ciertamente es que, por regla general, las recomendaciones, peticiones y sugerencias del *ombudsman* carecen de fuerza coactiva, porque incluso los sistemas en los cuales dicha regla sufre alguna excepción, ésta se ejerce rara vez.

No obstante, el *ombudsman* posee ciertos medios para lograr que sus actuaciones sean apoyadas y sus resoluciones aceptadas, más allá del instrumento importante de la publicidad de sus actos e informes.

El artículo 19.1 de la LODP dispone que “Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones”, y se ha afirmado que esta norma no es una buena intención, porque el artículo 371 del Código Penal tipifica la falta de auxilio a la autoridad. Así, el DP puede solicitar al Ministerio Fiscal la aplicación de ese artículo.⁴²

⁴¹ LCNDH: artículo 13; y artículos 23 y 59 del RICNDH.

⁴² Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, *Óp. Cit.*, nota 112, p. 70.

B. El DP, si encuentra presumiblemente fundada la queja por el abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión de un funcionario —artículo 23 de la LODP—, informará al superior jerárquico, formulándole sugerencias, y podrá, en caso de omisión, llevar el asunto al conocimiento del correspondiente ministro; precepto parecido se encuentra en México, en el artículo 72 de la LCNDH.

La persistencia en una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación, por parte de cualquier funcionario, de acuerdo con el artículo 24.1 de la LODP, puede ser objeto de un informe especial, amén de que se destaque en el Informe Anual.

En México, la LCNDH, en su artículo 38, dispone que la falta de rendición o el retraso injustificado del informe de la autoridad, implica responsabilidad para ésta; y en el artículo 71 señala, similar al precepto español, que podrá rendir un informe especial cuando persista la actitud evasiva, omisiva o de entorpecimiento por parte de las autoridades que deben auxiliar al *ombudsman* en sus investigaciones. El artículo 73 indica que la Comisión Nacional puede solicitar al titular de la dependencia la amonestación pública o privada del funcionario incumplido.

El artículo 109 del Reglamento Interno de la CNDH —Reglamento que actualmente se encuentra sujeto a una revisión general— dispone que si el funcionario deja de proporcionar información a esa Comisión en más de dos ocasiones diferentes, el asunto se turna a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se lleve a cabo el procedimiento correspondiente y se le apliquen las sanciones que procedan.

C. El artículo 26 de la LODP dispone:

El Defensor del Pueblo podrá, de oficio, ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso local, sin que sea necesaria en ningún caso la previa reclamación por escrito.

En este caso, el DP actúa como un particular que ejercita la acción en un proceso judicial de naturaleza civil o en un expediente disciplinario.⁴³ No deja de ser extraño que el *ombudsman* actúe como un particular. En México no existe ninguna disposición parecida o similar.

En cambio, el artículo 70 de la LCNDH ordena:

Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Dichas responsabilidades administrativas están claras en la legislación mexicana. Respecto a las de naturaleza penal, la CNDH podrá, como un particular, hacer la denuncia ante el Ministerio Público Federal, pero, ¿cuáles serían los delitos que se podrían tipificar?

⁴³ Yubero Martínez, Tomás, "Control extrajudicial de las administraciones autonómicas", *Diez años de desarrollo constitucional. Estudios en homenaje al profesor Don Luis Sánchez Agesta*, Madrid, núm. 15, monográfico, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1989, p. 739.

D. El artículo 25 de la LODP norma que cuando el DP, en virtud del ejercicio de sus funciones, tenga conocimiento de alguna conducta o hecho presumiblemente delictivos, lo hará, de inmediato, del conocimiento del Fiscal General del Estado, quien le informará periódicamente, o cuando lo solicite, el trámite en que se encuentren las actuaciones que se originaron con esa información. Disposición parecida —artículo 71, párrafo segundo de la LCNDH—, se encuentra en México, aunque este precepto expresamente sí se refiere a las autoridades o servidores públicos, así como a los particulares; y no se menciona la obligación del Ministerio Público de informar al *ombudsman* al respecto.

E. El numeral 2 del artículo 24 de la LODP fue derogado en 1995. En él se preceptuaba que el DP podía denunciar ante el Ministerio Fiscal, por el delito de desobediencia, al funcionario que obstaculizaba su investigación, ya fuera negándose o por negligencia en el envío de los informes solicitados, obstruyendo el acceso a expedientes o a documentación administrativa necesaria para la correspondiente investigación del DP.

En esta forma, parece que el *ombudsman* español perdió una facultad importante para superar obstáculos en sus investigaciones, porque ese artículo de naturaleza penal constituía un instrumento que reforzaba la capacidad de investigación del DP, ante autoridades y funcionarios renuentes a colaborar.

En México, la CNDH nunca ha contado con una atribución semejante.

F. Tanto en México como en España, el *ombudsman* cuenta con medios, y varios son similares, más allá de los

morales, para que las autoridades colaboren con las investigaciones que realiza. Este aspecto es muy importante, porque la propia *auctoritas* moral del *ombudsman* sufriría si los funcionarios públicos pudieran reiteradamente ignorar las solicitudes del *ombudsman*, y tal actitud no llevara consigo ninguna consecuencia.

Todo parece indicar que en España existen medios de carácter penal más eficaces que en México, con la finalidad de que el *ombudsman* presione a las autoridades renuentes a colaborar con sus investigaciones, en virtud de que en este último país, si bien se habla de responsabilidad penal, no está claro cuáles son los tipos penales que se pueden aplicar a esas autoridades renuentes. Lástima que el *ombudsman* español perdió la facultad expresa de denuncia del delito de desobediencia.

Desde el ángulo administrativo, todo parece indicar que el *ombudsman* mexicano está mejor equipado jurídicamente que el español para solicitar responsabilidades administrativas en virtud de sus facultades para pedir amonestación pública, o que la respectiva Secretaría finque responsabilidades al funcionario renuente, aunque la última palabra al respecto la pronuncia una dependencia de la propia administración pública federal, que depende directamente del presidente de la República.

VIII. ALGUNAS REFLEXIONES.

A. Hoy en día, la institución del *ombudsman*, tanto en España como en México, es parte integrante del orden constitucional; socialmente se ha legitimado porque han servido a una mejor defensa y protección de los derechos humanos. Su

existencia se contempla con naturalidad y no existen voces importantes que soliciten su desaparición, después del gran escepticismo que la institución despertó, en ambos países, cuando fue creada.

No obstante, parece ser que ambos *ombudsmen* tuvieron fuerza y presencia sociales impactantes al inicio de su función; su vigor requiere, hoy en día, ser fortalecido en todas las áreas, lo cual redundaría en beneficios colectivos.

Es probable que ambos *ombudsmen* se hayan burocratizado en algún grado, que al superarse la etapa de la novedad de la institución en los dos países, la atención que suscitaron se haya atenuado, que la reiteración de los graves problemas que el *ombudsman* expone, ha mermado interés por sus diversos pronunciamientos.

Es necesario que ambos *ombudsmen* tengan nuevo aliento, que refuercen su presencia social para que no se vaya a deteriorar su eficacia en la defensa y protección de los derechos humanos.

B. He escrito dos artículos sobre las semejanzas y las diferencias entre el *ombudsman* español y el mexicano. Esta separación es bastante arbitraria, porque si bien en algunos casos es diáfana; en otros, no lo es tanto. En consecuencia, más que nada, esa diferenciación responde a un método expositivo que puede ayudar a comprender a ambos *ombudsmen*.

Además, las comparaciones no pueden concretarse a los aspectos jurídicos, en virtud de que las realidades sociales, políticas y económicas son muy diferentes en los dos países estudiados. Desde esta perspectiva, España ha logrado

estabilidad social y política, aunada a una gran prosperidad económica. En cambio, México se encuentra con graves rezagos sociales, la mitad de la población sufre pobreza y, una parte de ella, pobreza extrema. Las desigualdades sociales son realmente ofensivas. En México no existe cultura de la legalidad, y se cometen violaciones atroces, en ocasiones de carácter colectivo, a los derechos humanos. Esta realidad determina en gran parte la naturaleza de las quejas que la CNDH conoce, y el papel especialmente difícil que corresponde al *ombudsman* criollo en México.

C. Desde el punto de vista jurídico, las principales diferencias entre el *ombudsman* español y el mexicano, son:

a) El español está legitimado para interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo y *habeas corpus*. El mexicano, no.

b) El mexicano cuenta con un Consejo Consultivo, que es una especie de órgano legislativo interno. El español, no.

c) A los dos les están atribuidas funciones de *ombudsman* judicial. No obstante, el español no puede investigar *directamente* las quejas de carácter administrativo referentes al Poder Judicial. El mexicano, sí.

El español tiene competencia respecto a las quejas interpuestas sobre actos no jurisdiccionales de *cualquier* órgano del Poder Judicial. El mexicano no posee esa competencia respecto a los actos del Poder Judicial federal.

Es decir, en esta específica cuestión, el *ombudsman* mexicano es, en un aspecto, más amplio que su homólogo español y, en otro, más restringido.

D. Existe una cuestión extraordinariamente importante que no ha sido analizada en ninguno de los dos artículos: las relaciones entre el *ombudsman* estatal o nacional, y los *ombudsmen* autonómicos o locales.

El aspecto anterior reviste una trascendencia especial en virtud de que, tanto en un país como en el otro, es un tema estrechamente ligado a la *forma de Estado*; es decir, al Estado federal en México y al régimen de las autonomías en España. Baste sólo resaltar dos aspectos: a) en España se realizan anualmente las jornadas de coordinación entre los defensores del pueblo. En México existe la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, que se reúne dos veces al año; b) la bibliografía española de artículos especializados sobre este tema específico es la más amplia de todas en lo que respecta al DP. En México no es así, porque la bibliografía especializada, en artículos respecto a la CNDH y las comisiones locales, es escasa.

Este tópico amerita un artículo por sí mismo; además de investigación de campo.

E. Las experiencias y la doctrina del *ombudsman* en uno de estos países debe servir para enriquecer al otro. Son ya varias décadas que los juristas españoles y mexicanos estamos muy cerca; el intercambio de ideas y prácticas se lleva a cabo con mayor intensidad conforme transcurre el tiempo.

En el campo específico del *ombudsman*, además de las relaciones bilaterales entre los diversos *ombudsmen* de los dos países, el diálogo encuentra un cauce más en la Federación Iberoamericana del *Ombudsman*, asociación dentro de la cual España y México mantienen una voz escuchada y respetada.

**EL SER Y EL DEBER SER
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

EL SER Y EL DEBER SER DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO¹

Jorge CARPIZO

INDICE

- I. Introducción
- II. Principios y funciones
- III. Universidad de masas y universidad popular
- IV. Excelencia académico y democracia
- V. Gobierno y administración
- VI. Personal académico
- VII. Estudiante universitario
- VIII. Enseñanza universitaria
- IX. Investigación
- X. Difusión cultural
- XI. Colofón

¹ Carpizo, Jorge, *El ser y el deber ser de la UNAM*, México, UNAM, Serie Ensayo, no. 5, 1988, 40 p.

I. INTRODUCCION

Este ensayo no constituye un diagnóstico sobre la situación general de la Universidad Nacional Autónoma de México; ese diagnóstico lo hice ya en abril de 1986, con el trabajo "Fortaleza y Debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México", en el cual expuse los principales problemas de la Casa de Estudios.

En la presente ocasión no formulo proposiciones, porque mi finalidad consiste en volver a mostrar las ideas y los principios sobre los cuales se han construido las que anteriormente he formulado y las que en lo sucesivo formularé.

Reitero ahora pensamientos que he expuesto durante más de tres años. En ese sentido, no es original lo que diré; mucho de esos pensamientos los ha exteriorizado, en diversos tiempos y ocasiones, los universitarios que han fortalecido a la Universidad de nuestros días.

Este ensayo se ha enriquecido con el esfuerzo y las opiniones de un número de distinguidos universitarios, con quienes discutí el primer borrador. La coordinación de las labores a él conducentes, la realizaron el Secretario General Académico y su grupo de trabajo. A expondré, mi profundo agradecimiento. Sin embargo, soy el único responsable de la actual manifestación de todas y cada una de ellas.

Llevo más de tres años empeñado en impulsar la superación académica y en resolver los problemas de nuestra Universidad. Del primer conjunto de medidas que presenté, orientadas a la superación académica, tres reglamentos tiene suspendida su aplicación; muchas de las otras medidas en él propuestas, son ya parte del actuar cotidiano de la Institución.

Con todo, es imposible desconocer que el ritmo de esa reforma se ha tornado lento y en ocasiones se ha visto desvirtuado por conflictos y problemas políticos. Empero, la Universidad continúa trabajando académicamente y muy bien en numerosas dependencias.

En este momento en que la Universidad va a comenzar una etapa de reflexión sobre sí misma, deseo colaborar expresando en voz alta cuál es, a mi juicio, el ser y el deber ser de la Universidad Nacional Autónoma de México.

II. PRINCIPIOS Y FUNCIONES

La Universidad Nacional Autónoma de México es fruto de un gran esfuerzo de nuestro pueblo; un esfuerzo animado por la esperanza en el cumplimiento del proyecto histórico de una nación que busca funda en la libertad, en la razón, en la educación y en la cultura el porvenir de un México más justo y soberano.

La Universidad fundada por Justo Sierra tenía la misión de formar las conciencias emancipadas que requería el México libre, moderno y progresista. Nació como vínculo de unión entre los mexicanos, como instrumento de innovación y en contra de posiciones dogmáticas. La Universidad de hoy ha de seguir guiándose por esos principios originarios y por la rica experiencia que ha acumulado a partir de su creación.

Nuestra Universidad es nacional porque es fruto de la historia y de las tradiciones de la nación mexicana; porque se encuentra comprometida con el pueblo que le dio origen y que la sostiene y vigoriza; porque los problemas nacionales son objeto de su principal interés y se esfuerza por proponer

las soluciones desde la perspectiva que le es propia; porque ha colaborado y seguirá haciendo en la construcción de un país que dé a sus habitantes mejores condiciones de vida individual y colectiva.

En el contexto actual de las relaciones internacionales de poder, la UNAM ratifica su compromiso con la nación, al propiciar su inserción en la llamada revolución de la inteligencia o científico tecnológica. La Institución sirve ahora de mejor manera a México, si contribuye a crear la ciencia y la tecnología que afirmen su soberanía e independencia.

La búsqueda de la superación y excelencia académicas que debe caracterizar a la Universidad, resulta un imperativo insoslayable a la luz del mencionado compromiso. Queremos una mejor Universidad que esté en condiciones de cumplir la misión que le ha conferido el pueblo de México. Este requiere y merece una Universidad Nacional en la cual cada uno de sus miembros haga su mejor esfuerzo; una Institución que genere los conocimientos necesarios para dar respuesta a los grandes problemas nacionales. La Universidad que debemos poner al servicio de México, no ha de ser una institución mediocre, pues no se encontraría en posibilidad de hacer aportaciones a la solución de dichos problemas, sino una Universidad de excelencia, sólidamente académica y, a la vez, popular, no populista.

La Educación superior pública en general, y la universitaria en particular, en atención a los ideales democráticos, contribuyen a que los individuos tengan acceso a los estratos más altos del conocimiento, y son promotoras de la cultura, del desarrollo, de la movilidad social y de la equidad. La Universidad no debe propiciar la obtención de privilegios, sean éstos individuales o de grupo, si bien ha de reconocer en todo

momento las diferencias que, desde el punto de vista del conocimiento, existen entre sus miembros.

La autonomía con que cuenta nuestra Universidad a partir de 1929, y que desde hace menos de una década consagra la Constitución General de la República, faculta a la Institución para gobernarse a sí misma; para enseñar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con el principio de libertad de cátedra, de investigación y de discusión, para definir sus planes de estudios y programas, para determinar el marco del ingreso, promoción y permanencia del personal académico, y para administrar su patrimonio.

Tanto en el precepto constitucional como en la Ley Orgánica que nos rige, se hace expreso el reconocimiento de la nación a la capacidad de los universitarios para gobernarse. Por mandato de aquélla, se creó la Universidad Nacional para el cumplimiento de fines específicos que define la propia Ley Orgánica, pero la nación también le confirió la facultad de gobernarse con miras a ellos.

En principios, la idea de autonomía tiene su fundamento en el hecho de que la cultura no puede desarrollarse sino en un ámbito de libertad. La consagración constitucional de la autonomía universitaria presupone una relación de respeto entre el Gobierno, las fuerzas sociales y políticas y nuestra Institución. Esta relación impone y exige de todas las partes el reconocimiento de las respectivas facultades y campos de acción. La definición y práctica de la autonomía entrañan que la Universidad no se confunde con esas fuerzas ni con el Gobierno. Nuestra Institución no puede concebirse como simple reproductora de los valores e ideología de aquéllos, pues no adoctrina en favor de unas u otro. La capacidad crítica propia de los universitarios, su rechazo a dogmas y a hegemonías,

impide que la Institución se someta a una determinada fuerza social o política. La Universidad ha de proporcionar el ejercicio creciente de la crítica racional y, por esta vía, la reafirmación de su ser autónomo y nacional.

La autonomía universitaria implica, pues, no sólo un logro de nuestra comunidad sino, sobre todo, un compromiso y una responsabilidad frente a la sociedad. La autonomía, en última instancia, es una fórmula para garantizar que la Universidad y los proyectos académicos en ella desarrollados, estén al servicio de los intereses sociales, sin que aquélla sea perturbada por distintos grupos de poder político y económico. Por ende, la autonomía no debe romper los nexos que existen entre la sociedad y la Universidad, sino garantizar que ésta pueda examinar, al margen de pugnas e intereses sectarios, temas fundamentales para aquélla.

Utilizar la autonomía como pretexto para llevar a cabo acciones ajenas a los fines de la institución, es desoír el mandato de la nación. La Universidad tiene capacidad de autogobernarse en aquellos aspectos definidos en la Constitución de la República y para cumplir las funciones que le encomienda la sociedad y están plasmadas en su Ley Orgánica.

El principio de autonomía implica la libertad de cátedra y de investigación, de discusión y análisis. Sin ella es imposible el desarrollo de la cultura, que no se acrecienta en la uniformidad sino en la crítica, el diálogo y el despliegue de la creatividad sin ataduras. La Universidad quedaría mutilada en sus mismos fundamentos si abdicara de la crítica, de la facultad de analizar todo conocimiento, todo hecho, incluidas ella misma y la sociedad donde se inserta. Sufriría asimismo una mengua sustancial si dejara de ser el espacio en que se manifiestan todas las ideas, todas las corrientes científicas y

filosóficas, donde los universitarios confronten las opiniones que tienen acerca de ellas, sin dogmatismos ni hegemonías ideológicas. Sin embargo, tal libertad no puede ser concebida como el derecho a ignorar la observancia de los programas de trabajo y de investigación, o a soslayar el cumplimiento de los planes y programas de estudios, que constituyen, a su vez, el derecho de los estudiantes a que se les dé la educación que se le promete.

La Universidad configura un ámbito privilegiado en el cual han de discutirse sin cortapisas, pero con fundamento y respeto, todas las corrientes del pensamiento todas las posiciones ante la vida. Es parte esencial de la conciencia crítica del país y, también en este sentido, un logro invaluable del pueblo de México.

La Universidad rechaza cualquier dogmatismo y favorece la actitud crítica, educa para la tolerancia y para saberse desempeñar en una sociedad plural.

III. UNIVERSIDAD DE MASAS Y UNIVESIDAD POPULAR

La educación es un derecho fundamental de las personas, y condición de progreso individual y colectivo. Por consiguiente, todo individuo tiene derecho a ser educado y capacitado para desarrollar un trabajo socialmente útil, pero también la obligación de esforzarse por merecer la oportunidad que significa pertenecer a un organismo educativo público. Sin embargo, no es posible que una sola institución de las muy diversas del sistema nacional de educación superior, atienda ese derecho; que en una sola recaiga la obligación de responder en su totalidad a los problemas que son propios de dicho sistema en su conjunto. Por eso no es posible suscribir la

idea de que la UNAM debe crecer indefinidamente. Se trata, más bien, de atender, de manera compartida y dentro de un plan global, a las necesidades formuladas por distintos sectores, dado que la enseñanza superior no debe estar centrada en una o algunas ciudades de la República, sino difundirse en la totalidad del territorio nacional. Insistir en la centralización de la cultura, es insistir en una etapa secular de centralización general que en muchos aspectos la nación ya está superando.

La UNAM es una institución que tiene una elevada matrícula, y por esto algunos conciben como una universidad de masas. Pero si por masa se entiende un conjunto integrado por individuos anónimos y carentes de vínculos sólidos entre sí, un agregado de sujetos cuyas actitudes y comportamientos son uniformes, sin diferencias entre ellos, el cual los individuos pierden el sentido de su función particular dentro de un todo, entonces la Universidad no es de masas.

Nuestra Institución nunca se ha propuesto formar al hombre masa, despersonalizado, homogeneizado; tampoco ha concebido a sus alumnos en términos de meros números. Por el contrario, ha dado cabida a miles de estudiantes, respetando la personalidad de cada uno y fortaleciendo su sentido de solidaridad en la comunidad.

A fin de lograr este propósito, la Institución, ella misma heterogénea y variada, cuenta con diversos sistemas de docencia, diferenciados en ciclos escolares de distinto nivel; con áreas de investigación científica y humanística, donde trabajan académicos de las más distintas posturas teóricas e ideológicas, con diferentes enfoques y métodos; ofrece, asimismo, una gama muy amplia de opciones en el campo de la difusión cultural. Una Universidad plural y crítica como es la

nuestra, y aun diseminada en espacios geográficos con características distintas y específicas, mal podría homogeneizar a sus miembros, borrar las diferencias que, desde el punto de vista del conocimiento y de la experiencia existen entre ellos.

Ante el desafío planteado por el modo de educar a todos los componentes de una población tan heterogénea y numerosa como la de la Universidad, se presenta una falsa disyuntiva: promover y aceptar el ingreso irrestricto de alumnos y académicos, la disminución de requerimientos, la permanencia indefinida sin exigencias de plazos ni logros, o bien propugnar la excelencia académica que entraña proponernos, como universitarios y como Institución, las más altas metas, proporcionar los medio que ellas requieren y esforzarnos cotidianamente por alcanzarlas.

Por razones de manipulación política, de facilidad y conveniencia, de tendencia a menores esfuerzos, hay quienes pretenden que se reduzca los requisitos establecidos, renunciando así de antemano, al desarrollo de las más altas capacidades posibles de estudiantes, profesores e investigadores. Esta es una actitud característica de la sociedad de masas en el sentido apuntado, pues tiende a borrar las diferencias y a igualar en la mediocridad. La UNAM, en tanto que se propone como meta la excelencia académica al servicio de México, no puede aceptar la baja general de niveles y rendimientos, pues ello redundaría en perjuicio del país.

La baja general de requisitos y exigencias condenaría a la mayoría al pauperismo académico. De aceptarse tal pretensión, se daría en la Universidad la reproducción de las desigualdades de origen, la negación de la proclamada igualdad de oportunidades.

Parecería justificarse, entonces, el inaceptable prejuicio sobre la división de la especie humana entre quienes son educables y quienes no lo son, y se incrementaría el desinterés por enfrentar eficazmente el problema planteado por el deber de educar a todos. Ello posibilitaría, además, los intentos tendientes a la manipulación demagógico populista de una masa con escasos niveles de preparación, conciencia e información, pero descontenta y movilizable, en cuyo nombre y representación se pretende imponer cambios en la Universidad.

La Institución, en tanto que se interesa por desarrollar las cualidades y capacidades de sus miembros, no puede configurar un proyecto académico populista; el suyo es popular, en el sentido de poner la cultura superior al alcance del pueblo.

IV. EXCELENCIA ACADEMICA Y DEMOCRACIA

En contra de un proyecto de Universidad que entroniza la mediocridad, el mínimo esfuerzo, la apatía y el desinterés como principios supremos, con el subyacente fin de crear condiciones propicias a la manipulación política, se presenta uno que se le opone frontalmente; la Universidad de elevada matrícula que se rige por el desiderátum de la excelencia académica; que en lugar de requisitos y exigencias mínimos, busca el cumplimiento óptimo de los fines y funciones propios de la institución en su conjunto y de cada uno de los sectores e individuos que la integran. La excelencia que pretende alcanzar la Universidad ha de manifestarse en la definición de las más altas metas y objetivos que deben cumplir todos sus integrantes dentro de las posibilidades de la Institución y del país, y en la creación de las condiciones para lograrlos.

La excelencia que debemos propiciar todos los miembros de la comunidad reside en trabajar, cualquiera que sea la tarea que tengamos encomendada hasta límite de nuestras capacidades y poniendo en juego todos nuestros conocimientos, habilidades y experiencias.

La realización de este proyecto requiere valentía para no arrendarse frente a los obstáculos, decisión para superar los problemas, confianza en las capacidades de los universitarios, sentido de solidaridad para seguir todos juntos este magno propósito.

Unicamente dicho proyecto que garantiza la realización de lo que no es propio como personas y como Institución, es el que sirve al pueblo de México. Sólo a los grupos más retrógrados conviene una Universidad con bajos niveles académicos. Esta ni posibilita la movilidad social de sus miembros, ni la soberanía nacional.

La UNAM debe, a partir de la búsqueda de la excelencia académica, crear condiciones propicias al desarrollo de todos sus miembros, compensar en parte las desigualdades sociales, ofrecer apoyos a los alumnos que demuestren capacidad, y contribuir a evitar los fracasos escolares como fenómeno de injusticia y de desperdicio de recursos humanos de gran valor potencial para nuestro país.

La UNAM es al propio tiempo una Institución democrática y democratizadora; desea formar a sus miembros sin distinción de origen, raza, sexo o credo; se empeña en garantizar una enseñanza de calidad que propicie la movilidad social con base en el esfuerzo personal, al insertar en la sociedad a egresados bien preparados. Además, directa o indirectamente, la investigación que se realiza en el ámbito universitario

aporta soluciones a problemas que afectan a la sociedad, y la difusión de la cultura que hace la Institución pone al alcance de un público amplio los beneficios del saber en general.

Por otra parte, desde su fundación, se le asignó a la Universidad la encomienda de contribuir a realizar el ideal político y social enunciado en términos de democracia y libertad.

La UNAM procura el cultivo de todas las ciencias, el análisis crítico de todas las ideologías; asimismo, a lo largo de su historia, se ha esforzado por propiciar en su ámbito las condiciones que hacen posible la vida democrática: la libertad de opinión, de reunión y de asociación, la tolerancia, el debate racional de las ideas. Asumir la democracia como forma de convivencia, significa aceptar la pluralidad y el diálogo como elementos fundantes de un consenso donde prevalezca la razón. La verdadera democracia se aparta del asambleísmo que pretende la manipulación de las voluntades, la sustitución de la voluntad real de la comunidad por la de una minoría de activistas, o el reemplazo de los argumentos por actitudes de fuerza o de facto.

En la Universidad, el proceso de democratización se enriquece con la participación de los universitarios en sus cuerpos colegiados, los cuales constituyen instancias de decisión y autoridad que atienden al cumplimiento de los fines asignados a la Institución. En la medida que la mayoría de los organismos colegiados son representativos, la participación en ellos es una forma de práctica democrática.

No corresponden a la Universidad ser un ariete que se utilice para golpear al sistema político. Tampoco puede concebirse la existencia de una Universidad progresista y de avanzada, si ella no cuenta con los niveles adecuados en

materia académica. El ideal de una universidad crítica no es compatible con una práctica dogmática y sectaria, ni con resultados decrecientes en calidad y cantidad.

La Universidad no puede renunciar a su obligación de ocuparse de la política, en cuanto a examinar críticamente y formular conclusiones acerca de los problemas de la sociedad. En este sentido, la dimensión política de la Universidad se afianza en su Ley Orgánica.

El ejercicio de la política en la Universidad ha de tender a la superación de ésta, a cumplir de mejor manera los fines que le son propios y no a satisfacer propósitos de las organizaciones y partidos políticos. No se trata de utilizar a la Institución para el logro de los fines particulares de este o aquel grupo en su búsqueda de poder, sino de definir, de modo concertado, una política académica que permita la superación de la Universidad y el debate con argumentos académicos sobre las diversas opciones sociales y políticas para el futuro de nuestra sociedad.

V. GOBIERNO Y ADMINISTRACION

No es posible identificar la forma como se constituye el gobierno en la sociedad, con la manera en que se configura en la universidad. Mientras que en aquella la autoridad se funda en el concepto de soberanía popular, en una universidad pública y autónoma la autoridad deriva de su legislación y de su naturaleza y fines esencialmente académicos. Entre 1933 y 1934, la Universidad tuvo un gobierno que degeneró en manipulación del sufragio; la manipulación privó sobre lo académico, y la anarquía y el asambleísmo dejaron a la Universidad a merced de diferentes grupos políticos. Así se impidió que la

Institución cumpliera las funciones que son propias. Esta experiencia hizo evidente que la razón del gobierno universitario es el cumplimiento de los fines institucionales y el desarrollo de los proyectos académicos. Por consiguiente, es la naturaleza de la Universidad lo que condiciona la idoneidad de una u otra forma de gobierno. De aquí que no sea válido tomar decisiones por cuando a cómo ha de gobernarse y organizarse la Institución, independientemente de dichos fines.

Tampoco es posible definir las formas de participación de la comunidad en el gobierno universitario, haciendo abstracción de las particularidades de esa comunidad dedicada al saber la cual es la Universidad, ni dejando de lado las diferencias que existen entre su miembros desde el punto de vista del conocimiento y de las funciones que cumplen en la Institución: enseñar, aprender, investigar y difundir la cultura.

La participación de los universitarios en los órganos de autoridad, definidos en la Ley Orgánica, ha de servir para asegurar un mejoramiento permanente de la Institución; ha de ser una participación informada, responsable, crítica, fundada en el conocimiento y en la experiencia, es decir, la base de un gobierno en que priven los principios y procedimientos universitarios.

En la Ley Orgánica, en concordancia con los fines asignados a la Universidad, se define la estructura de su gobierno: Consejo Universitario, Rector, Junta de Gobierno, Patronato, Directores de Escuelas, Facultades e Institutos y Consejos Técnicos. Dichas autoridades son de dos tipos: colegiadas y unipersonales o individuales; para cumplir sus funciones, está previsto que ambas se auxilién de cuerpos colegiados, tales como consejos internos, consejos asesores, comisiones dictaminadoras, consejo de estudios de posgrado, etcétera.

Las autoridades universitarias, sean individuales o colegiadas, se rigen por un orden jurídico que establece un sistema de relaciones de interdependencia, el cual impide la hegemonía de alguna de ellas. Debe haber, pues en la Institución, un complejo tejido de autoridades y, por tanto, de responsabilidades, fundado en la diversidad y complementariedad de las funciones que desempeña.

En el Consejo Universitario está representada la comunidad: profesores, alumnos y trabajadores, y es deseable que pronto se le incorporen los investigadores. A él competen tareas esenciales para la vida de la Institución: expedir la legislación de la misma, sancionar los planes de estudios, aprobar nuevas carreras, crear dependencias de docencia y de investigación, aprobar el presupuesto, nombrar a los integrantes de la Junta de Gobierno, etcétera. A su vez, la Junta de Gobierno designa a las autoridades unipersonales: el propio Rector y los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos.

De esta manera, la misma ley da sustento a la interrelación de las autoridades universitarias: una parte de ellas es designada por la Junta de Gobierno, y la otra es electa por la comunidad, como ocurre en el caso de los miembros de los Consejos Técnicos y de la mayoría de los del Consejo Universitario.

Así pues, la comunidad se encuentra presente en ese tejido de relaciones conformado por las autoridades:

En la designación de los miembros del Consejo Universitario que a su vez, nombran a los integrantes de la Junta de Gobierno, en cuyas manos está la designación de las autoridades unipersonales. Asimismo, es preciso tomar en cuenta que para designar a las autoridades unipersonales o a los

representes de la comunidad ante los órganos colegiados, no sólo se busca el cumplimiento de la ley sino el consenso, muchas veces manifestado en forma de sufragio.

Por otra parte, en términos generales, en el seno del Consejo Universitario hay un equilibrio entre los miembros designados por la Junta de Gobierno, como es el caso de los Directores de Escuelas, Facultades e Institutos, y los electos de manera directa por la comunidad: profesores, alumnos y trabajadores. Hay que insistir en que el número de los representantes electos por la comunidad es mayor. Asimismo, no podemos entender el gobierno universitario como si se tratara de una confrontación entre alumnos, profesores y autoridades. Estas últimas son o están integradas por académicos en funciones de director, y, por otra parte, los intereses de los alumnos y de los profesores son concordes.

Si partimos de la idea de las relaciones de interdependencia y de las funciones específicas que cumplen las autoridades, habrá que concluir que hay una distribución de responsabilidades y atribuciones, de modo que es errónea la concepción según la cual el Rector, el Consejo Universitario o la Junta de Gobierno tienen en su mano todas las decisiones de la Institución. De hecho, una multitud de asuntos esenciales para la definición y conducción de la vida académica es de la competencia de cuerpos cuyos integrantes han sido electos, como es el caso de los Consejo Técnicos. Son ellos los que examinan con minuciosidad los programas y planes de estudios, mientras que el Consejo Universitario lo hace en lo general; los que aprueban la contratación y promoción del personal académico; los que dictaminan respecto de si los integrantes de las ternas para designar directores se ajustan a lo dispuesto en nuestros ordenamientos jurídicos, etcétera.

Las autoridades deben ser designadas o electas, según lo prevé la legislación, conforme a procesos irreprochables desde el punto de vista de su limpieza, en los cuales participe no un pequeño grupo, sino la comunidad toda para que por ello, en verdad, se sienta representada. Ahora, la elección de consejeros técnicos y universitarios es directa. En ambos tipos de consejo está la comunidad viva y actuante.

Así pues, es una preocupación compartida por toda la comunidad, que debe haber transparencia en la elección y designación de autoridades; pero además se desea que en cada caso existan razones objetivas que la sustenten y puedan ser exhibidas por haber partido de criterios claros y académicamente válidos. La vía del gobierno universitario es la de las autoridades representativas de la comunidad, o unipersonales con consenso, que actúan en el marco de la legislación y que en todo momento pueden dar razón de sus actos.

No hemos agotado el actual modelo de gobierno que, en la Ley Orgánica nos dio la nación, y que mejora los anteriores, como podemos comprobarlo al examinar, así sea brevemente, la historia de nuestra Universidad, la Institución ha venido perfeccionando la forma de autogobernarse. Un ejemplo de ello es la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios, cuya misión es garantizar a la comunidad la plena vigencia y justa aplicación del derecho.

En nuestra Universidad priva la democracia representativa fundada en la ley. Los universitarios, de acuerdo con las funciones que les corresponden en la Institución, eligen libremente y de manera directa a quienes habrán de representarlos en los cuerpos colegiados, la mayoría órganos de autoridad. Hemos de procurar que nuestros representantes en dichos órganos colegiados sean los alumnos más distinguidos

o los académicos más destacados, según el caso, a fin de propiciar la superación de la Universidad. Esto dará a nuestros representantes y a los cuerpos colegiados, no sólo autoridad jurídica sino moral, y los dotará de plena legitimidad a los ojos de una comunidad constituida para el logro de objetivos académicos.

La administración de nuestra universidad se ha complicado y crecido en la medida en que se ha incrementado el número de alumnos, de personal académico, instalaciones y aun de espacios. Sin embargo, el incremento necesario en los servicios de apoyo requiere de cuidadosa evaluación y estudio de modo que sean cada vez más eficientes y acordes con las necesidades reales de la Institución. En los últimos años, la Universidad no ha crecido en la administración central con nuevas plazas administrativas, pero no puede decirse lo mismo de otras áreas. En todo caso, se ha de obedecer a un principio fundamental: la administración debe estar al servicio de la academia y no a la inversa. Como otro de los principios rectores de las actividades de apoyo, ha de insistirse en que éstas deben llevarse a cabo con la menor cantidad posible de recursos, particularmente en un país como el nuestro en donde, por razones históricas, la administración tiende a ser omnipotente y centralizadora.

La administración en nuestra Universidad ha de revestir esas dos tendencias: debe funcionar de suerte que su presencia no se advierta y ha de desconcentrar sus trabajos.

En ocasiones nos percatamos de la existencia del aparato administrativo, más por los problemas que genera que por los que resuelve. El propósito es que éste, ganando en eficiencia, no se convierta en un impedimento para llevar a cabo las labores sustantivas de la Universidad. Asimismo, y

en este sentido, se ha dado pasos importantes; intentamos desconcentrar las tareas administrativas; de acuerdo con las necesidades de una Institución en que concurren decenas de miles de alumnos y académicos en múltiples campus. Es decir, se trata de agilizar la toma de decisiones y la tramitación de los documentos respectivos, eliminando instancias innecesarias.

En atención a la eficiencia de la administración, la Universidad se ha preocupado por capacitar y preparar, de mejor manera, al personal encargado de realizar las distintas labores de apoyo, con concursos de primaria y secundaria, y con otros específicos, acordes a las tareas de ese personal. Sin embargo, no se han alcanzado en plenitud las metas propuestas; por esa razón es preciso seguir buscando vías por las cuales, sin menoscabo de los derechos laborales, la Institución pueda disponer del personal más calificado en cada uno de los puestos y en el menor tiempo posible, ya que los trámites para ocupar plazas vacantes son todavía muy engorrosos.

En la administración de la Universidad colaborar también, de manera importante, el personal académico que, temporalmente, ocupa puestos directivos. De esta suerte la Institución no se encuentra en manos de burócratas sino de académicos que participan, incluso durante el desempeño de sus tareas académico-administrativas, en labores de docencia e investigación. Esto podría ser visto por algunos como un defecto; pero dado que se trata de administrar la academia, se requieren, para hacerlo, personas con criterios académicos.

Uno de los problemas más delicados de la administración es el ejercicio del presupuesto que la Federación otorga a la Universidad y de los recursos que se allega por otras

vías. La parte mayor de ese presupuesto proviene del pueblo, por mediación del Estado, de modo que las posibilidades económicas de la Institución se encuentran determinadas por el subsidio federal. A pesar de los incrementos recibidos, el presupuesto universitario es insuficiente para satisfacer cabalmente a nuestras necesidades. Si bien el 85% se emplea en el paga de salarios y prestaciones, éstos han sufrido un serio deterioro que es preciso remediar. A los gastos irreductibles tales como agua, luz, teléfonos, seguros, etcétera, se dedica el 7.5% del total del presupuesto. En este rubro cabe considerar las partidas dedicadas a la adquisición de libros y revistas técnicas y científicas, las cuales son supervisadas cuidadosamente por la administración central, de modo que se utilice sólo con el fin para el cual fueron creados. Para el gasto corriente de la Institución, resta un 7.5%. De esta suerte, la Universidad requiere de un mayor presupuesto, tomando en cuenta que los recursos económicos que tiene la educación como destino, constituyen una inversión. Necesita, asimismo, ampliar el porcentaje dedicado a nuevos proyectos.

Por ello además de las solicitudes ante el gobierno federal, se promueve ahora el incremento de recursos por la vía de los egresados, de donaciones y, particularmente, de fideicomisos, con el propósito de lograr mayor movilidad económica y fortalecer así el cumplimiento de las funciones esenciales de la Universidad.

El manejo cuidadoso del presupuesto y de los otros recursos que provienen, por ejemplo, de los fideicomisos, ha permitido la compra de equipo científico de fundamental importancia para las labores de investigación, y aun la construcción de algunos edificios. Asimismo, gracias a que la Institución ha incrementado su patrimonio, se han podido atender

varios requerimientos ineludibles, básicamente relacionados con la investigación.

En el ejercicio de su presupuesto, la Institución ha sido escrupulosa. La Universidad da cuenta a la comunidad en general y a la universitaria en particular del empleo del subsidio y de sus recursos, y dispone en su interior de los procedimientos y controles que le permiten cuidar que cada dependencia ejerza su gasto también de manera justificada. La administración universitaria responde así del uso de los recursos, de modo que también ella se inserta en ese tejido de responsabilidades que caracteriza a la Universidad.

VI. PERSONAL ACADEMICO

La calidad de la Universidad se encuentra en relación directa con la de su personal académico.

Desde su fundación, la Universidad Nacional ha sido un centro de primordial importancia en la cultura mexicana. Relevancia y prestigio le ha otorgado su profesorado. La galería de nuestros maestros e investigadores coincide, en buena parte, con la de los hombres que han hecho la ciencia, la tecnología, las humanidades y las artes del México contemporáneo. Creadores de cosas nuevas y factores esenciales del porvenir, forjadores de hombres, nuestros profesores e investigadores han convertido a la Universidad en polo de cultura que ejerce su influencia creadora sin limitarse a su propio ámbito, sino antes bien, irradiándola sobre la nación entera.

Los universitarios, mediante su actividad cotidiana, han contribuido a definir el perfil contemporáneo de la cultura mexicana, a desentrañar las características del ser nacional,

y así han creado un valladar a las importaciones culturales que hacen abstracción de nuestra historia, de nuestras raíces. La labor de profesores e investigadores da testimonio de que la ciencia, la tecnología, las artes y las humanidades son quehacer, a la vez que patrimonio de los mexicanos.

Los autores de nuestra Ley Orgánica acertaron al definir al profesor al mismo tiempo como investigador, pues el trabajo académico es a la vez búsqueda y comunicación, o bien, diálogo que tiene como sustento la investigación. Así pues, en rigor, todo profesor debe investigar y todo investigador debe ejercer la docencia: ésta es la concepción que subyace a nuestra legislación y su principio inherente al trabajo académico.

Al ejercer la docencia se trasmite y recrea el conocimiento desde una posición personal determinada, en el marco de los planes y programas de estudio y bajo el principio de la libertad de cátedra.

La recreación del conocimiento no sólo es el fruto de un intento de adecuación didáctica, sino también del diálogo con los estudiantes. De aquí que la docencia exija, ante todo, una actitud de probidad intelectual y de aprecio y respeto a los alumnos. El académico en funciones de docencia, ha de transmitir conocimientos al igual que valores e ideales.

Por su parte, el ejercicio de la investigación supone no una simple recepción del conocimiento sino una actividad de búsqueda, eminentemente creativa, independencia de juicio y, en especial, capacidad para cuestionar las supuestas evidencias.

La investigación se hace en la Universidad precisamente para beneficio de nuestra comunidad y de la sociedad que nos sostiene, con el fin de ampliar el conocimiento en general, de ahí que no puede pensarse en un investigador universitario que guarde para sí sus descubrimientos o conclusiones. Este debe procurar hacer aportaciones al conocimiento, ya sea puro o aplicado, y si es el caso, proponer soluciones a los problemas nacionales.

Cualquiera que sea la modalidad de la investigación, han de propiciarse su difusión y crítica con objeto de elevar el nivel de los conocimientos de la comunidad universitaria y del país en general.

Los problemas nacionales e internacionales demandan de las Instituciones educativas, la formación de personal académico que se adapte mejor a las actuales exigencias y necesidades sociales y al cambio constante en el orden del conocimiento.

El primer imperativo de la formación del docente es el dominio y la profundización en el área donde se desempeña. En la medida en que la Universidad ha de atender requerimientos nuevos y crecientes de la sociedad y del conocimiento, ha puesto énfasis en la definición y el desarrollo de un programa de formación, actualización y superación de su personal docente. El propósito es contar con académicos sólidamente formados y al día en cuanto a los avances del área de su dedicación. Sólo así la Institución podrá cumplir cabalmente los fines para los cuales fue creada.

Si, como queda dicho, la excelencia de una Institución se halla en relación directa con la calidad de su personal académico, el proceso de selección del mismo de capital

importancia. La Universidad no debe contratar sino a aquél demuestre la idoneidad de sus conocimientos y la solidez de su vocación, pues la vida académica se sustenta en los valores el saber, en la generosidad y la probidad intelectuales.

Los esfuerzos por lograr la superación académica de la Institución, es decir la preparación de mejores alumnos, la realización de investigaciones productivas y la amplia difusión, por las más diversas vías, de los logros de la Universidad, han de sustentarse, en primer término, en la consolidación de un personal académico de excelencia, en cada uno de nuestros Institutos y Centros, Escuelas y Facultades. Ese ha de ser el eje de cualquier reforma universitaria, pues en manos de los académicos se encuentra la vida toda de la Institución.

La Universidad no debe abatir los requisitos para la contratación del personal académico, como ha ocurrido algunas veces. La selección de profesores debe hacerse siempre de manera escrupulosa, conforme a criterios académicos y siguiendo un plan de desarrollo institucional.

En los procesos de ingreso, definitividad y promoción, se debe expresar el criterio de la Universidad de propiciar la evaluación permanente del personal académico para impedir la apatía, el estancamiento, y distinguir a aquellos de sus miembros que han hechos mayor esfuerzo.

Puesto que la Universidad reconoce que su personal académico la sustenta y vigoriza, no puede dejar de interesarse por ofrecerle las mejores condiciones para el cumplimiento de sus labores. Sabemos que no es congruente exigir dedicación y esfuerzos continuados por consolidar una Institución de calidad, si ésta, en reciprocidad, no ofrece mejores salarios, bibliotecas, laboratorios y espacios de trabajo.

La situación económica del país impone limitaciones a todos. Sin embargo, la Universidad ha defendido siempre la tesis de que descuidar la educación en general y la superior en particular, es ahondar las causas del subdesarrollo; que el progreso del país no puede darse al margen de la cantidad y calidad de la educación y de la investigación; de aquí que la sociedad debe apoyarse en todo momento, aun especialmente en una etapa de crisis.

A los esfuerzos del pueblo por dedicar a la educación y a la investigación un presupuesto suficiente, han de corresponder los esfuerzos de las instituciones académicas por obtener mejores resultados.

La Universidad ha luchado y seguirá haciéndolo, con toda firmeza y convicción, por el logro de mejores condiciones de trabajo para su personal, a fin de continuar, así, enseñando, investigando y difundiendo la cultura en cumplimiento del compromiso que tiene consigo misma y con México.

VII. ESTUDIANTE UNIVERSITARIO

En un país como el nuestro, ser estudiante universitario constituye un privilegio, pues por este solo hecho quien lo es se integra a un sector favorecido, en relación a la mayoría de una población con enormes carencias en materia de educación.

No hay un estrato, ya sea estudiantil o académico, que se erija en la única razón de ser de la Institución. La relación entre los diferentes sectores debe ser de interdependencia, no de dominación o subordinación.

Para comprender la ubicación de los estudiantes en la Universidad, es preciso tomar en cuenta sus derechos y obligaciones emanados, justamente, de su condición privilegiada de estudiante, así como de su función en la estructura universitaria.

En primer término, hay que insistir en el derecho que tiene todo alumno a recibir la mejor preparación posible, derecho que compromete a todos los sectores que integran a la Universidad. Estamos obligados a llevar a cabo el mayor esfuerzo, tanto personal como institucional, para garantizarlo, para establecer las condiciones que hagan posible su ejercicio.

Una universidad deficiente, que dé cabida a la mediocridad, que permite que sus estudiantes de cualquier nivel egresen con una pobre formación, traiciona ese derecho. Si la Institución no logra la mejor preparación de su egresados, no únicamente son éstos quienes fracasan sino, en cierto sentido, aquélla como un todo.

No sólo debemos pretender dar a nuestros estudiantes los conocimientos fundamentales a la vez más avanzados, pertinentes a una disciplina específica, sino que la Universidad ha de proponerse formar mejores ciudadanos, enriquecidos en sus posibilidades y realizaciones por su experiencia como universitarios.

El personal académico que no asiste a sus labores, o no dedica el tiempo que estatutariamente debe dedicar a los alumnos o a preparar sus clases está lesionando profundamente el derecho de los estudiantes a obtener una buena preparación.

La orientación vocacional ha de buscar conciliar la libertad del estudiante con las necesidades del país y con el juego de un mercado de trabajo cada vez más complejo y competitivo.

Los estudiantes tienen también el derecho a una tramitación respetuosa, ágil y expedita de sus asuntos ante las dependencias universitarias. La Institución ha de esforzarse cada día más por mantener vigente este derecho y por simplificar los trámites que ellos efectúan.

Los estudiantes universitarios en general tienen el derecho a ciertas formas asistenciales relacionadas con la salud, la alimentación, la obtención de libros baratos, algunas atendibles por la propia Universidad, como ha ocurrido con las becas alimenticias, otras por el Estado, como es el derecho a la protección de la salud, reconocido recientemente. En cualquier caso, la Universidad, dentro de sus posibilidades y en el marco de las funciones que le son propias, ha de esforzarse por procurar la formación integral de sus alumnos, a la vez por buscar vías más adecuadas de recompensar y estimular a los que son excepcionales.

A estos derechos, además de los contenidos en nuestra legislación, como es natural, corresponden ciertas obligaciones de los estudiantes. Si su primer derecho es recibir una formación óptima, como contrapartida está su deber primordial de esforzarse por alcanzar esa preparación y aprovechar las oportunidades que la universidad les ofrece. En la Institución no puede regir la ley del menor esfuerzo para ninguno de los sectores que la integran.

En particular, los alumnos deben estudiar, investigar, participar en tareas de difusión de la cultura, trabajar de

manera cotidiana por lograr el mejor desarrollo posible de todas sus capacidades; no rendirse a la autocomplacencia, sino ser cada vez más exigentes consigo mismos y por sí mismos, no simplemente por coacciones o presiones externas, o bien por el simple cumplimiento de los requisitos académicos. Si el estudiante se interesa sólo por acreditar asignaturas, sin importarle el conocimiento, tiende, con frecuencia, a defender procedimientos que hace más fácil la adquisición de un título o grado que acaba por carecer de valor real. Con esta actitud sacrifica la posibilidad, única en su vida, de obtener una sólida preparación que le permita realizarse plenamente como persona útil a la sociedad y a sí mismo. En la medida en que el alumno se esfuerza y autocritica, tiene derecho a exigir lo mismo de los demás.

Aparejado a este deber se encuentra el de utilizar de la mejor manera los recursos que la sociedad, por mediación de la Universidad le proporciona. El derroche de los mismos, el aprovechamiento insuficiente que implica no cumplir con sus obligaciones, no estudiar y no esforzarse por superación cotidiana, va en detrimento no sólo del estudiante y de la Universidad, si no sobre todo del pueblo en general que concede a la Institución los recursos para llevar a cabo sus funciones.

Otro deber fundamental de los estudiantes es la solidaridad con la sociedad que hace posible su preparación universitaria, solidaridad que ha de expresarse en diversas formas: en el servicio social eficaz y no como simple trámite, en la investigación propia de cada nivel, en el cumplimiento de todas y cada una de las actividades señaladas en los programas y planes de estudios, en la sujeción a los plazos fijados en estos últimos, ya que al permanecer más tiempo en la Universidad cierran el acceso a otros alumnos. En ocasiones, los estudiantes universitarios no se ha percatado de este

deber de solidaridad y exigen la satisfacción de demandas sin tomar en cuenta a la sociedad en su conjunto, sobre todo a los sectores más desprotegidos.

La sociedad confía y espera mucho de los jóvenes, ellos son su porvenir. Nuestro futuro como nación se halla en sus manos. Esta esperanza los compromete de muy diversas maneras, y a esa condición de juventud que depende de la naturaleza, habrán de agregar su propio esfuerzo.

A los estudiantes, la juventud y el esfuerzo los obliga a prepararse con dedicación, entusiasmo y rigor, a superarse cotidianamente en la realización de las labores inherentes a su situación de estudiantes. Sólo así ganarán su derecho a intervenir en la sociedad, sólo así podrán responder al reto que entraña la construcción de un mundo mejor que aquel que les quedará como legado.

VIII. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

La Universidad educa y enseña. Tradicionalmente ha colaborado en la formación del pueblo de México, al crear y recrear un mundo de cultura, al transmitir a la sociedad un conjunto de actitudes y valores.

El profesor no puede renunciar a ejercer la autoridad racional que le dan su propio conocimiento y la congruencia entre sus ideas y sus acciones. El maestro ha de exigir al alumno cumplimiento, responsabilidad, honestidad, dedicación, esfuerzo cotidiano, por ser el primero que orienta su actividad de acuerdo con estos principios. La autoridad del profesor debe sustentarse pues, en primer término, en el reconocimiento que el alumno hace de su calidad y personalidad.

El marco en que se da la relación de enseñanza es el definido en los planes de estudios. Ellos no sólo constituyen un listado de las asignaturas por cursar en determinado tiempo, sino incluyen, además, el perfil del alumno que se desea formar, los procedimientos didácticos y los conocimientos para lograrlo, así como el régimen de trabajo que deben cumplir tanto el profesor como los alumnos. De aquí la importancia que reviste para la universidad contar con planes y programas de estudios actualizados, acordes con las necesidades del conocimiento, del país y de la propia Institución.

La Universidad crea planes de estudios con la conciencia de lo que esto implica; cada uno de ellos es una responsabilidad más de la Institución ante el país. En tal virtud, no puede permitir que por deficiencias en dichos planes, porque no estén de acuerdo con los avances del conocimiento, con el mercado de trabajo o con la realidad nacional o porque no se disponga del personal académico y de los recursos materiales necesarios, se formen profesionales y graduados frustrados o destinados al desempleo. Ni debe formar bachilleres que no posean una cultura general, que no reúnan los requisitos para cursar con éxito una licenciatura y ubicarse adecuadamente en la sociedad. La Universidad debe estar a la vanguardia del saber y ha de preparar hombres útiles al conocimiento y al país.

La enseñanza no consiste en hacer exámenes, ni el aprendizaje en simplemente acreditarlos. El motor del proceso son la vocación y el interés del profesor y de los alumnos. Sin embargo, por razones de diversa índole, es indispensable llevar a cabo determinadas evaluaciones.

La Universidad es heterogénea y reconoce en todo momento la diversidad de vías en la unidad de sus fines. Así

como no hay una sola manera de enseñar y aprender, tampoco la hay de evaluar. Su personal docente ha de tener la posibilidad, debidamente regulada, de efectuar todos los tipos de evaluación de los alumnos.

En este contexto, es importante precisar el sentido de las evaluaciones. No se trata de poner obstáculos a la conclusión de los estudios, sino de que los resultados de dichas evaluaciones sirvan a los docentes, como medio de orientar su quehacer cotidiano, de valorarse incluso como profesores, y a los alumnos, para disponer de un referencial objetivo de su aprendizaje. Por tanto, más que impedimentos al proceso de enseñanza, las evaluaciones constituyen un recurso fundamental dirigido a mejorarlo, incluso en lo tocante a los planes y programas de estudios.

Además, considerando la responsabilidad de nuestra Universidad para con la sociedad que le da origen, la evaluación constituye la forma como puede certificarse la adquisición del conocimiento. La Institución ha de evaluar con el fin de poder avalar. Los títulos, diplomas y grados que expide. Por tanto, las evaluaciones son un recurso indispensable para asegurar que los alumnos poseen un mínimo de conocimientos, así como para valorar el desempeño de los docentes y el cabal cumplimiento de los planes de estudios.

Desde el punto de vista de los vínculos entre profesor y alumno, que configuran el sustento del proceso de enseñanza-aprendizaje, es necesario hacer una referencia a la tecnología educativa. Esta ha de colaborar a una mejor enseñanza, a facilitar y reforzar dicho proceso; ha de significar una actualización de las actividades académicas; pero no podemos perder de vista que el manejo de las herramientas de

la tecnología educativa por sí solo, no mejora la calidad de la enseñanza, ni la de las relaciones que ella supone.

Por otra parte, el sistema de universidad abierta debe contribuir, de manera sustantiva, a las tareas docentes de la Universidad y a resolver algunos de los problemas que presenta el sistema formal de enseñanza; ha de construir una alternativa a éste con la excelencia que deseamos posea toda la Institución; debe incursionar en nuevos campos como el de la educación continua, y colaborar, en general al logro de las tareas que la sociedad le ha encomendado a la Universidad Nacional.

Si hiciéramos un balance pormenorizado del proceso educativo de la Universidad, habría que repararse en la existencia de grandes desniveles, tal y como lo señalamos claramente en el documento "Fortaleza y debilidad de la UNAM". La Institución en ciertas áreas se encuentra a la vanguardia, mientras que en otras ha sufrido un deterioro, de modo que no podemos sentirnos plenamente satisfechos con lo que hasta ahora se ha hecho en materia de docencia, como tampoco de investigación y difusión de la cultura. Los logros no deben llevarnos a la autocomplacencia, como tampoco las limitaciones a la autodenigración; unos y otras han de servirnos de estímulo para continuar por el camino de la excelencia, y para superarnos principalmente en aquellas áreas que están por debajo de lo que el país exige a su Universidad Nacional.

IX. INVESTIGACION

La Investigación, fundamentalmente, es un ejercicio de la creatividad humana, una búsqueda de nuevos conocimientos respecto de la realidad natural o social, una actitud que

cuestiona el saber ya obtenido. Se caracteriza por la indagación y la crítica, tanto del mundo como del saber acerca del mundo. Supone la idea de que el conocimiento no ha sido establecido de una vez para siempre, sino más bien que éste se va enriqueciendo y depurando, gracias al esfuerzo de los individuos y de las generaciones.

La investigación en el área de humanidades crea y reproduce los valores históricos, filosóficos, morales, políticos, lingüísticos y artísticos de la humanidad y del pueblo mexicano en particular. Asimismo, produce conocimiento respecto de las relaciones del hombre en la sociedad, en sus más diversas facetas, dando con ello elementos para fundamentar y analizar, con sentido crítico, los diversos proyectos de nación que formulan los distintos sectores de la sociedad.

Qué clase de pueblo somos, cuáles las características de nuestra historia, qué tipo de gobierno es el que más nos conviene, cuáles son las expectativas de una nación que surge bajo el signo de la dominación, son preguntas que con sus respuestas constituyen el acero de nuestras investigaciones humanísticas y sociales.

En el área de la investigación científica y tecnológica, la situación actual impone nuevas exigencias y retos. Un país que pretenda alcanzar la autonomía y el desarrollo, requiere, de manera imperativa, participar activamente en la revolución científico-tecnológica o de la inteligencia, ya que de no hacerlo ni siquiera su sobrevivencia se hallará garantizada. Esa revolución en la ciencia y en la técnica exige un esfuerzo sistemático por adquirir el saber qué y el saber cómo, y en los países latinoamericanos, y en general de llamado Tercer Mundo, en virtud de sus propias condiciones, las universidades públicas juegan un papel determinante en este sentido.

Nuestras universidades, al realizar investigación, colaboran para que el país genere conocimientos científicos y tecnológico, o bien se apropie de los resultados del mismo de acuerdo con sus necesidades, lo cual se expresa en autonomía y desarrollo crecientes, pues la brecha científico-tecnológica ha contribuido a la división del mundo en naciones polo o superpotencias, y naciones periféricas o dependientes. Con frecuencia, aquéllas ven en la investigación una nueva modalidad de la explotación; éstas han de considerarla como el camino contemporáneo hacia la liberación, la supervivencia y puede existir es el conocimiento.

México y los países latinoamericanos en general no pueden operar una simple transferencia de la ciencia y de la tecnología que elaboran las superpotencias, pues ellas obedecen a sus necesidades y no a las nuestras. Los países que se limitan a importar los productos de la revolución de la inteligencia, como antes lo hicieron con los de la revolución industrial, pueden acarrear sobre sí más problemas que aquéllos que pretenden resolver, pues usan tecnología diseñada con respecto a otros niveles de desarrollo, a otras condiciones.

La investigación resulta indispensable tanto para crear ciencia y tecnología, como para saber cuáles productos de esta última van a importarse. En ningún caso puede adoptarse una actitud meramente pasiva, que excluya la exigencia de hacer investigación propia. En países como el nuestro, esta tarea constituye, en buena medida, una responsabilidad de las universidades que han de colaborar, cada vez más, a situarlos en la vanguardia del conocimiento.

Hemos propiciado, desde hace años, la creación y consolidación de una comunidad de investigadores dinámica, madura e informada, que configure un clima adecuado al

desarrollo del conocimiento. Sin embargo, hay otros centros internacionales de investigación que ejercen una poderosa atracción sobre nuestros intelectuales que van al extranjero en busca de mejores condiciones de trabajo. Sabemos también que algunos académicos ya no encuentran atractiva la vida del investigador y se dedican a otras labores mejor remuneradas. Por eso hacemos todo lo posible por obtener recursos suplementarios que permitan arraigar a nuestros investigadores, muchos de ellos ya de renombre internacional. Es preciso reconocerles su amor a la Universidad y al país.

Disponemos de cabal libertad para hacer investigación. Este precepto fundamental ha de servir de eje en la definición de la política institucional de investigación integradora de todos los esfuerzos que en esta materia se realicen, a fin de apoyar la atención a problemas centrales del conocimiento y de la sociedad, y la vinculación del aparato científico con las necesidades principales del país.

Por lo que hace a los recursos destinados a la investigación, la universidad no dispone de todos los que serían necesarios, pero sí le asigna cuantos hoy están a su alcance. Sabemos que una buena parte de ellos se dedica al pago de salarios y que queda poco para compra de equipo y todo tipo de insumos, para viajes de estudio y práctica de campo. La Institución seguirá buscando apoyar con mayor amplitud y eficiencia a la investigación humanística, a la científica y a la técnica, ya que no es posible descuidar ninguna de estas modalidades; habrá de aportar más recursos tanto a la investigación pura como a la aplicada, pues tampoco es conveniente privilegiar a alguna de ellas. Este es uno de los grandes retos que deberá enfrentar, a muy corto plazo, la Universidad de hoy.

Otra de las funciones centrales de la Institución, e preparar a su personal académico, tanto a investigadores como a docentes. En este sentido ha redefinido recientemente los ejes de su política respecto de los estudios de posgrado, con el propósito de desarrollar, mediante la investigación, la creatividad de los alumnos; de difundir conocimientos de vanguardia y por consiguiente, de favorecer la formación de nuevos investigadores y docentes de calidad, bien informados, preparados en los métodos de las diferentes áreas del conocimiento y capaces, ellos mismos, de hacer investigación original.

Hemos procurado renovar nuestros posgrados y seguiremos haciéndolo. Ahí se forman nuestros profesores e investigadores, así como, en general, el personal que influirá en las más diversas áreas de la sociedad, por lo cual debemos poner especial interés en que dichos estudios tenga la excelencia propia de este nivel.

Uno de los aspectos que definen a nuestra Institución Universidad es, justamente, el hecho de que lleva a cabo labores de investigación.

La magnitud de la investigación que se realiza en la Universidad, la ubica en un sitio prominente dentro del contexto nacional, no sólo en relación a otras universidades sino con respecto de cualquier otro centro de investigación público o privado. Este hecho extraña una gran responsabilidad frente a la sociedad, pero también de ésta en relación con la comunidad dedicada a la búsqueda del conocimiento.

Por medio de la investigación conocemos mejor la naturaleza y la sociedad, lo cual propicia el desarrollo y la autonomía de nuestro país. Mas para que la investigación sea posible, deben concurrir factores de diversa índole que van

desde el reconocimiento a esa labor, hasta el apoyo material que debe dársele. La sociedad ha de tener presente que, en buena medida, del impulso que sea capaz de dar a la investigación depende de la calidad de su propio futuro.

X. DIFUSION CULTURAL

La difusión de la cultura está dedicada a la formación de los universitarios para enriquecerlos espiritualmente, de modo principal a través de las artes antiguas y modernas y la divulgación de la ciencia.

Mediante la difusión cultural, la Universidad, además, da a conocer a numerosos grupos de población las más diferentes formas de la cultura.

La Universidad Nacional ha creado modelos de difusión, como ocurrió en la radio y en casas abiertas al pueblo, como la del Lago, el Museo Universitario del Chopo, el Palacio de Minería y recientemente la Casa Universitaria del Libro.

La Universidad, en ninguna de sus funciones sustantivas, en una Institución de élites; es una Universidad Nacional que ha de atender a la superación cultural de la sociedad en general; sin embargo, en tanto que Universidad, ha de buscar, al propio tiempo, difundir las mejores expresiones de la alta cultura así como de la cultura popular; ha de seguir dando a conocer la cultura clásica, ah de experimentar nuevas expresiones e incluso poner a la luz manifestaciones culturales desconocidas, tanto del pasado como del presente.

La difusión cultural extramuros es una de la diversas vías de que dispone la Universidad para actualizar y reafir-

mar su vínculos con la comunidad; constituyen una modalidad más de contacto entre la Institución y el pueblo, que se ha dado desde su fundación hasta el momento presente. Las formas pueden haber cambiado con el paso de los años, mas siempre ha permanecido el interés acendrado por mantener el contacto con los diferentes sectores que configura a la nación mexicana.

Las actividades culturales han de complementar la formación que se da en las aulas, pero no sólo de modo que los universitarios reciban la cultura como simples espectadores, sino con el propósito de que participen activamente en su creación, recreación y difusión.

Es cierto que la difusión ha puesto más énfasis en las diferentes formas del arte, por ser éste el que de manera directa despierta la sensibilidad; pero no debe olvidarse la difusión de las humanidades, de la ciencia, de la tecnología, del pensamiento social, como manifestaciones del quehacer de la Universidad, y en tanto que componentes indispensables de la formación integral de los estudiantes y de la sociedad en general. La difusión cultural ha de expresar los resultados de la enseñanza y de la investigación, a la vez que apoyarlas para la mejor preparación de nuestros alumnos, pues no son actividades desvinculadas sino antes bien, complementarias.

Esta tarea de difusión de la cultura es consustancial a nuestra universidad Nacional. Ella tiene la misión de llevar a la sociedad tanto la cultura mexicana como la universal hecha propia; por igual, como ya se dijo, la alta cultura y la popular, con el propósito de participar en la impostergable tarea de consolidar nuestra propia identidad. Una nación que pierde sus raíces culturales y que no las nutre con el saber de todos los tiempos y de todos los rumbos, así como con un proyecto

de vida coherente, plausible y valioso, tiende a disolverse, a perder su sello propio, a menguar su ser colectivo. La Universidad por la vía de la difusión cultural, seguirá colaborando en la configuración y consolidación de la identidad nacional.

XI. COLOFON

Los universitarios de hoy no podemos arriesgar los logros de nuestra Institución; ella nos ha sido entregada como un legado de las generaciones precedentes y habremos de heredarla, enriquecida, a las del futuro. Este propósito ha de ser el que anime nuestros pensamientos y nuestras acciones.

Estamos en la Universidad, al filo de dos posibilidades antagónicas e irreconciliables: o la Universidad afirma su ser y los principios que la constituyen, o reniega de sí y de su historia, de su misión y compromiso con la nación.

La primera es una posibilidad de vida; la de construir, a partir de lo que somos, lo que queremos ser; la de superar las carencias y fortalecer lo logrado; en suma, la de persistir, de existir. La otra daría paso no a una modalidad distinta de la universidad, sino a su aniquilación como tal, a la destrucción de una comunidad que se define por indagar, transmitir y difundir el conocimiento para el bien de la sociedad. La alternativa se expresa –y esto no constituye una exageración- en términos de universidad o no universidad.

Quienes estamos a favor de la universidad como Institución, y de la nuestra en particular, no podemos menos que reconocer sus limitaciones y defectos. En lo personal, los ha puesto de manifiesto, siempre con afán de verdad. Al hacerlo, no tuve en mente echar a otros en cara su responsabilidad

por el estado que guardaba, si no, antes bien, asumir la responsabilidad de conducir los esfuerzos de nuestra comunidad para mejorarla. Muchos universitarios me acompañaron y acompañan en este empeño; amplios sectores de la sociedad lo reclamaron y reclaman como propio, pues como suya ven a la Universidad Nacional.

Quienes estamos a favor de la Universidad, deseamos que se afirme como el espacio donde una comunidad heterogénea y rica busca el saber en sus más diversas expresiones; mas no el saber por sí mismo, sino para ponerlo al servicio de los hombres en general y de los mexicanos en particular; un saber que nos haga mejores como individuos y como nación, que esté al servicio del bienestar, de la paz de la felicidad y de la justicia.

Quienes estamos por la persistencia y sobrevivencia de la Universidad, la deseamos cada vez mejor, más académica, porque la queremos más próxima a nuestro pueblo, más comprometida con su destino. La deseamos más sólida en lo interno, para que pueda proyectarse con más fuerza en las circunstancias nacionales, para que sus logros sean al propio tiempo de los universitarios y de la sociedad en su conjunto.

Este propósito sólo será realidad si trabajamos por consolidar la vida académica, la cual únicamente crece y da frutos en un ambiente de libertad y de respeto, de tolerancia a las discrepancias, de diálogos, de discusión sin pretensiones de hegemonía por parte de individuos, grupos o sectores. La Universidad sólo continuará viviendo si nos esforzamos por consolidar como un espacio donde la libertad propicie la creatividad, donde la crítica enriquezca el conocimiento y éste oriente la acción de la propia Universidad de país.

Quienes estamos a favor de la Universidad, quienes queremos que sirva a nuestro pueblo, que sea promotora de la justicia social, que aporte soluciones a los graves problemas por los cuales atraviesa nuestro país, tenemos un primer, fundamental e insoslayable compromiso: superarnos cotidianamente en nuestro hacer de universitarios, ya sea como docentes, investigadores, alumnos, funcionarios o egresados. La consolidación de la Universidad, supone no palabras ni actitudes espectaculares, demagógicas o populistas. México y su Universidad Nacional requieren de un esfuerzo de superación individual y colectiva, de la decisión renovada de ser mejores, de actuar con miras a la consecución de fines que no afirmen como personas y como nación.

La enunciación de este precepto es simple, su realización ardua. Entraña un proyecto de vida individual y colectiva; exige una voluntad férrea para llevarlo a cabo; entrega, dedicación y valentía. A su cumplimiento he convocado a los universitarios desde el primer día de mi rectorado, porque siempre he confiado en sus capacidades, porque siempre he confiado en sus capacidades, porque tengo pruebas de su amor a la Institución y al país. Ahora renuevo mi exhortación: hagamos todos juntos, de la UNAM, una institución de excelencia, una mejor Universidad para el bien de todos los universitarios y del pueblo que le da origen, sustento e inspiración.

DIRECTORIO

Dr. Alfredo Sánchez Castañeda

Defensor

Daniel Márquez Gómez

Defensor Adjunto

Israel Enrique Limón Ortega

Defensor Adjunto

Rosa María Casasola González

Jefa de la Unidad Administrativa

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA OBRA DE JORGE CARPIZO. Se terminó de imprimir el xx de agosto de 2015 en los talleres de Lito Roda S. A. de C. V. Escondida, núm. 2, col. Volcanes, Tlalpan, C.P. 14640, México, D. F. El tiraje consta de xx ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos. En su composición, se utilizaron tipos Arial de 10:12 y 11:13.2 puntos.



**Defensoría de los
Derechos
Universitarios**

