



131
24
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

**TRASCENDENCIA SOCIOPOLITICA DEL OMBUDSMAN Y DE
LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

T E S I S

que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

presenta:

ROBERTO CANSECO MARTINEZ

Director de Tesis:

Lic. Calixto Cámara León

MEXICO, D. F.

CIUDAD UNIVERSITARIA 1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

SUMARIO

TRASCENDENCIA SOCIOPOLITICA DEL OMBUDSMAN Y DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Introducción.

1. Orígenes del control de la actividad gubernamental.

- 1.1. En la historia.
 - 1.1.1. La antigüedad.
 - 1.1.2. Grecia.
 - 1.1.3. Roma.
 - 1.1.4. La edad media.
- 1.2. En México.
 - 1.2.1. Los aztecas.
 - 1.2.2. La colonia.
 - 1.2.3. México independiente.
 - 1.2.4. México posrevolucionario.
- 1.3. En Suecia.
 - 1.3.1. La consolidación.
 - 1.3.2. La expansión.
 - 1.3.2.1. Absolutismo monárquico.
 - 1.3.3. Período de libertad.
 - 1.3.4. La constitución sueca de 1809.

2. El ombudsman parlamentario sueco.

- 2.1. Naturaleza jurídica.
- 2.2. Orígenes.
- 2.3. Características específicas.
 - 2.3.1. Nombramiento.
 - 2.3.2. Competencia.
 - 2.3.3. Funcionamiento.
 - 2.3.4. Resoluciones e informes.
- 2.4. Finalidad y trascendencia.

3. Clasificación de los "ombudsmen" suecos.

3.1. "Ombudsmen ejecutivos".

3.1.1. El ombudsman de la libre competencia.

3.1.2. El ombudsman de los consumidores.

3.1.3. El ombudsman para la igualdad de oportunidades entre los sexos.

3.1.4. El ombudsman contra la discriminación étnica.

3.2. "Ombudsmen mixtos".

3.2.1. El ombudsman de la prensa.

4. La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

4.1. Naturaleza jurídica.

4.2. Orígenes.

4.3. Características específicas.

4.3.1. Nombramiento.

4.3.2. Competencia.

4.3.3. Funcionamiento.

4.3.4. Resoluciones e informes.

4.4. Finalidad y trascendencia.

Conclusiones.

BIBLIOGRAFIA

Introducción.

El interés por abordar este tema surgió bajo la consideración de que las instituciones gubernamentales en general registran un incremento cotidiano, o por lo menos un cambio frecuente en sus actividades, que vuelve cada vez más difícil hacerle frente a los actos del gobierno que resultan ilegales, no funcionales o inadecuados.

En este sentido, existen dificultades por la falta de codificación y la diversidad de los instrumentos jurídicos que regulan la administración pública en México, lo que deriva en un abuso de la utilización de reglamentos, circulares y acuerdos, así como en la ausencia de uniformidad en los procedimientos para oponerse a la actividad gubernamental.

Por otra parte, deben tomarse en cuenta aquellos actos gubernamentales que afectando indirectamente a un sinnúmero de gobernados, quien debe impedir su ejecución es el que resulta directamente perjudicado y en ocasiones no puede o no sabe como hacerlo. Además, puede darse el caso de que la actividad del gobierno no lesione el derecho de una persona en particular, sino que pueda afectar a un sector de la sociedad que no cuenta con medios jurídicos que propicien la defensa organizada del interés común ante la actividad gubernamental.

Cabe mencionar que en la sociedad mexicana el individuo que trata de oponerse a ciertos actos del gobierno, en ocasiones recibe el rechazo político y social, aunque se llegue a demostrar que le asiste el derecho. Esto implica que dichos actos son considerados intrascendentes y sin relación causal con otros de "mayor importancia", o bien, que aparecen como una costumbre sin la convicción de que sean conforme a derecho, pero con la aceptación del medio en que se llevan a cabo.

Es por ello que se reconoce la oportunidad de estudiar las funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que tienden, de alguna manera, a mejorar la actividad gubernamental.

En cuanto al análisis del "ombudsman" parlamentario sueco, cabe señalar, por lo pronto, que generalmente se entiende como una figura jurídica creada por el poder legislativo sueco ("riksdag"), pero con independencia de éste, para realizar funciones tendientes al control de la actividad gubernamental, mediante la vigilancia de la aplicación de leyes y reglamentos por parte de los servidores públicos que, en determinados casos, son citados ante tribunales para que respondan por sus actos considerados ilegítimos.

Al respecto, una revisión inicial del ombudsman ofrece la impresión de que sus funciones parecen tener éxito en su país de origen y que varias de sus características esenciales, aunque no en su totalidad, parecen ser compartidas por la Comisión Nacional de

Derechos Humanos, de donde se deduce la necesidad de estudiar comparativamente los medios de control de la actividad gubernamental constituidos por el ombudsman y por la citada Comisión Nacional.

Uno de nuestros objetivos consiste en determinar qué ventajas podría ofrecer a la sociedad y al sistema político mexicanos el ombudsman parlamentario sueco en el control de la actividad de los servidores públicos.

Con este fin, se pretende, en primer término, partir de un panorama breve sobre los diferentes controles o limitaciones de la actividad del gobernante que existieron en las civilizaciones que son el antecedente histórico de Suecia y México, como una forma de abordar el concepto más amplio de "control de la actividad gubernamental" en el que pueden inscribirse las funciones del ombudsman y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Posteriormente, se propone el estudio integral del ombudsman en su contexto, para verificar qué logros y qué relevancia proporcionan su concepción y práctica jurídicas en Suecia y, en forma tangencial, en los demás países en los que se ha decidido su aplicación.

Finalmente, se procura el análisis de las características y funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para

considerar si existe similitud con el ombudsman, y en qué grado, y fundamentar posibles modificaciones a la institución mexicana para su mejor funcionamiento.

En las conclusiones se intenta dar respuesta por lo menos a tres hipótesis, que están presentes a todo lo largo de este estudio, en el sentido de que se busca demostrar que la práctica del ombudsman parlamentario sueco ofrece ventajas relevantes en el control de la actividad gubernamental en general, que las características y funciones del ombudsman parlamentario sueco no corresponden totalmente a las de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que es posible mejorar la actividad de la Comisión Nacional mediante la asimilación de características del ombudsman parlamentario sueco.

1. Orígenes del control de la actividad gubernamental.

En este apartado se comentan algunos hechos históricos que pueden identificarse como medios para mantener en ciertos límites la actividad del gobernante, de tal suerte que se considerarán diversas acciones que hoy identificaríamos distantes del concepto de control de la actividad gubernamental, con el fin de obtener un panorama histórico que nos introduzca al tema.

1.1. En la historia.

Al soslayar los argumentos que declaran inapropiado aplicar la terminología actual a elementos del pasado, partiremos de las generalizaciones que ofrece el doctor Guillermo F. Margadant sobre las grandes culturas del antiguo Medio Oriente situadas entre 3000 y 330 años antes de Cristo (a. C.)¹.

1.1.1. La antigüedad.

Los gobernantes de aquellos grandes imperios son descritos como reyes absolutos que encontraban en los dioses el origen de su poder y frecuentemente se autodesignaban como dioses. Detentaron el poder militar, religioso, jurisdiccional y administrativo, con una

¹ MARGADANT S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia Universal del Derecho, Xalapa, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, 1974, tomo I, pp. 36 y ss.

tendencia centralizante. Las finanzas públicas se entendían como parte del patrimonio privado del monarca que, en general, cobraba parte de la cosecha como renta o impuesto predial. Asimismo, aprovechaba ciertas actividades económicas en forma exclusiva, explotaba minas y recibía tributos de los vecinos dominados.

Sin embargo, "... La arbitrariedad de estos déspotas queda suavizada por el anhelo de justicia social que se manifestaba desde las primeras legislaciones babilónicas, llegadas a nosotros en forma fragmentaria: el rey era, al mismo tiempo, el 'buen pastor'..."².

Por otra parte, cualquier poder que eventualmente se opusiera al rey, puede entenderse como una limitación, este es el caso de los grandes administradores de las provincias, que siempre trataban de independizarse y de convertir su función en hereditaria. Lo anterior, aunado a las defectuosas vías de comunicación y a la descentralización, propia de los feudos, contrarrestaban la tendencia centralizante del rey. Los sacerdotes a menudo formaban un grupo que también limitaba el poder del monarca, aun cuando éste era considerado el sumo sacerdote.

² *Ibidem*, p. 36.

1.1.2. Grecia.

En el caso de Grecia, vemos que tuvo un desarrollo diferente. Alrededor del año 1200 a. C. la civilización griega fue invadida por los dorios que tenían una organización por "genea", o clanes de familias agrupados en torno a un "basileus" considerado descendiente directo de un supuesto ascendiente común. Al organizarse varios genea formaban una "polis", cuyo rey hereditario era el jefe del clan más importante y los demás "basileis" (en plural) formaban un consejo moderando su poder. El espíritu de esta organización por "poleis" (plural también) parece persistir en Grecia, en términos generales, hasta la dominación macedónica que culmina con el imperio de Alejandro Magno alrededor del año 330 a. C.

En algunas partes del mundo griego, el rey estaba asistido por una asamblea popular y por un aristocrático consejo, con ciertos poderes "de facto", puesto que en estricto sentido sólo podían oponerse al rey en decisiones sobre la guerra. En otras partes, el monarca se encontraba bajo el dominio de la aristocracia, con cierta independencia en el ámbito religioso y militar.

En el caso de Esparta, el poder residía realmente en un "eforato", grupo de 5 controladores que ejercían una rigurosa vigilancia sobre todos los funcionarios, incluso los reyes, y contaban con inmunidad durante el año de sus funciones; y una "gerousia" o senado, formada

por 28 ancianos que debían aconsejar a los reyes y tenían a su cargo funciones judiciales. La institución del monarca aparecía muy débil y, aún más, si consideramos que había dos reyes surgidos de familias rivales.

En el desarrollo de Atenas se observa una tendencia a ofrecer mayor participación a los miembros de la polis en las actividades del gobierno. Vemos que durante los siglos VIII y VII a. C. el rey se vuelve electoral, luego se limitan sus funciones a diez años y, por último, se le convierte en un simple magistrado anual encargado del culto religioso, acompañado de otros dos magistrados anuales, llamados "arcontes", dedicados a la administración de la ciudad y a cuestiones militares. Más tarde van nombrándose más arcontes.

El "areópago", órgano conservador aristocrático integrado por los ex-arcontes, surge como el supremo poder controlador, guardián de las leyes y titular de la justicia penal. Al paso del tiempo, la creciente democracia ateniense va desplazando sus atribuciones generalmente al consejo, que se describe más adelante.

Destaca en la constitución de Solón para Atenas, de 594 a. C. aproximadamente, la adición de cuerpos vigilantes como la "ekklesia", asamblea popular formada por cuatro clases determinadas por un criterio económico, ésta elegía a los arcontes entre los miembros de la clase de mayor fortuna; y la "boulé" o consejo de los cuatrocientos, que agrupaba a miembros de las tres clases no

proletarias, ya que los proletarios participaban en estas elecciones pero no podían ser elegidos.

Después de un período de tiranías, surge la reforma de Clístenes en alrededor de 509 a. C., que toma en cuenta las regiones básicas de Atenas, la ciudad, el campo y la costa, para formar 10 "philas", las cuales incluían a ciudadanos de estas tres regiones. Cada "phila" debía designar por sorteo a cincuenta delegados para constituir el consejo de los quinientos. Este consejo daba origen a la "pritanía", comisión ejecutiva que se encargaba de los asuntos cotidianos y de autorizar provisionalmente los proyectos de las nuevas leyes que posteriormente se sometían a la "ekklesia". Ya bajo esta constitución el "areópago" sólo conocía de los procesos sobre homicidio.

Las funciones oficiales eran anuales y severamente controladas, tanto con medidas represivas contra los magistrados al ceder la administración a su sucesor, como mediante la verificación, por una comisión de arcontes -los 6 "thesmothetai"-, de que los candidatos a un determinado puesto cumplieran con los requisitos morales y formales exigidos. Igualmente, tribunales populares exiliaban a sospechosos a través del ostracismo.

Alrededor de 338 a. C., Filipo II rey de Macedonia, logra dominar Grecia y su hijo Alejandro Magno lleva la expansión hacia Persia, Egipto y Turquestán, donde aún después de su muerte en 323 a. C.

perdura la influencia helénica. Grecia queda bajo el dominio macedónico hasta 146 a. C. en que piden ayuda al creciente poder de Roma y son liberados de los macedonios pero Grecia es convertida en provincia romana.

1.1.3. Roma.

En la historia de Roma se reconoce un período de monarquía (753?-510 a. C.) en el que el rey reúne los poderes ejecutivo y judicial en su función, en parte hereditaria y electiva.

El senado, cuerpo aristocrático que daba consejos al rey sin ser obligatorios, se formaba con los jefes de cada "gens" (comparables a las genea griegas). Conforme avanzan los años de monarquía, el número de miembros del senado se amplía a trescientos, seleccionados quizá por el rey. Por otra parte el sacerdocio también aconsejaba al rey e influía en sus decisiones a través de la interpretación de la voluntad de los dioses.

El rey tenía autonomía en materia de guerra y paz, y era juez supremo con plena capacidad para imponer la pena de muerte, sin apelación. Como límites a su poder encontramos la voluntad de los dioses, reconocida en toda clase de presagios y la autoridad en asuntos internos de los jefes de cada "gens" y "domus" (unidad familiar sometida al "paterfamilias").

La asamblea del pueblo o "comicios" era convocada por el rey a fin de que se manifestaran sobre una medida extraordinaria contra las costumbres establecidas o sobre un tratado con los vecinos. De esta forma el individuo votaba como miembro de un grupo de "gentes" o "curia".

El segundo período histórico en Roma se denomina la república (510-27 a. C.) donde el senado desarrolla las funciones del poder ejecutivo. Al principio, nombra un "dictador" anual en lugar del rey, y posteriormente se le sustituye por dos funcionarios llamados "pretore" y luego "cónsules" también anuales, convirtiéndose los "pretore" en funcionarios encargados de la justicia. Los cónsules podían paralizar la actividad del otro mediante la figura de la "intercesión".

Al lado de los comicios por curias, encargados de nombrar a los cónsules y decidir asuntos de familia, surgen los "comicios por centurias" formados según la fortuna de cada uno, para aprobar o rechazar, sin modificar, los proyectos de ley sometidos por los cónsules con aprobación del senado. Y los comicios por "tribus" que agrupaban al pueblo romano bajo el criterio del domicilio para elegir a ciertos sacerdotes y funcionarios. Estas asambleas populares no podían reunirse por propia iniciativa, únicamente lo hacían por la convocatoria de algún alto magistrado.

Los plebeyos tenían sus propios comicios de la plebe para nombrar

funcionarios que representarían sus intereses. El origen de esta organización de la plebe se debió a que en un principio sólo los patricios formaban parte de los comicios y senado, pero al desaparecer esta causa no desaparecieron los ediles de la plebe y los tribunos de la plebe, estos últimos con el derecho de veto ante cualquier decisión de los patricios. Poco a poco se convirtió en una función de control generalizado sobre los demás magistrados.

También como funcionario importante encontramos al "censor", nombrado cada cinco años por los comicios por centurias para seleccionar a los que deberían formar parte del senado o expulsar a quien se considerara indigno del cargo de senador, que en un principio fue vitalicio.

En materia penal los funcionarios, aún no especializados, decidían a su libre arbitrio, limitados sólo por su superior y por la posibilidad del condenado de recurrir a la asamblea popular. Hacia el fin de la república empieza a surgir un verdadero derecho penal romano que determina la función jurisdiccional en la materia.

En general podemos observar en la conformación de la república romana una serie de controles y limitaciones a las actividades de gobierno, en la que destaca la preponderancia del senado.

El imperio romano (27 a. C.-476 d. C. en Occidente y 27 a. C.-1453 d. C. en Oriente) surge a partir de la acumulación temporal de

varias funciones republicanas en un solo hombre, con la supuesta intención de lograr una recuperación de la república, pero que poco a poco configuró en forma definitiva al emperador.

En un principio el emperador compartía el poder con el senado, que administraba parte de las finanzas con fuentes de ingreso propias y todas las provincias consideradas pacíficas.

En la actividad legislativa, el senado con frecuencia aprueba las leyes a petición del emperador. Pero surgen cada vez con mayor importancia las normas expedidas por el emperador en forma autónoma, llamadas "constitutiones". Estas incluían sentencias del tribunal imperial, medidas generales que establecía por su calidad de alto magistrado, instrucciones que enviaba a sus funcionarios personales en la administración pública y las contestaciones imperiales en hoja aparte o al pie de las consultas del público. Por su lado, los comicios dejan de tener competencia en la elaboración de leyes y posteriormente ya no se reúnen.

El nombramiento de los altos magistrados queda bajo la responsabilidad del emperador, los cuales van perdiendo importancia frente a los consejeros que surgen también por nombramiento imperial. Aquéllos fueron reduciendo sus funciones a la ciudad de Roma y éstos se convirtieron, al paso del tiempo, en una especie de consejo de ministros.

Después del año 283 d. C., aproximadamente, el emperador, rodeado de los ministros que nombra y sustituye libremente, formalmente es quien decide el destino del estado, sin que su poder sea limitado por el senado o los comicios. Entonces, el emperador cuenta con funcionarios de su confianza encargados de materias especiales (como el gobierno interior, la legislación imperial, las finanzas y la milicia, entre otras) y de la administración del imperio con 4 "prefecturas", subdivididas en 14 "diócesis" y 117 "provincias".

Precisamente, en el aspecto administrativo surge la intención de dividir el imperio en dos porciones; una occidental y otra oriental, gobernadas por coemperadores llamados "augustos", quienes nombraban a un "césar" cada uno, para gobernar parte del territorio bajo su tutela y, eventualmente, sucederlo en el trono. De esta manera, la escisión se vuelve definitiva a partir del año 395 d. C. en los ámbitos administrativo, legislativo, fiscal y militar. Con lo cual se explica que a la caída del imperio de Occidente en 476 d. C. el de Oriente continúe hasta 1453 d. C.

1.1.4. La edad media.

Los primeros siglos de la Edad Media, del año 476 al 1000 aproximadamente, se caracterizan por una decadencia en la civilización de Occidente, que contrasta con el desarrollo del mundo islámico. En los años 1000 a 1300 se puede constatar un progreso que decae relativamente entre 1300 y 1400. Se entiende, en

general, que durante la Edad Media se mezcló la vida germánica con la vida mediterránea ³, siendo los orígenes de Europa.

Después de un intervalo en que ostrogodos y visigodos intentaron reconstruir un imperio en la Europa medieval, Carlomagno lo logra relativamente, teniendo la investidura de emperador otorgada por el papa alrededor del año 800. Aunque después se dividió su imperio en varios reinos, entre los que destacaron los de Francia y Alemania, la figura del emperador se mantuvo como símbolo de la organización y cultura occidentales perdidas con la caída del imperio romano de Occidente.

La forma de nombrar un emperador era mediante la coronación que realizaba el papa -o su representante- del rey de Alemania, quien era elegido libremente por la aristocracia y posteriormente por los "kurfürsten" o grandes electores. El fin que debía cumplir el emperador era el de unir o armonizar favorablemente el aspecto material de la vida con el espiritual.

³ Al respecto, Bobbio señala que: "Con la disolución del Estado antiguo y con la formación de las monarquías germánicas, las relaciones políticas sufrieron una transformación tan profunda, y surgieron en la sociedad medieval problemas tan diversos, como el de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, entre el imperio y el reino, entre los reinos y las ciudades, que el derecho romano sólo podía ofrecer muy pocos instrumentos de interpretación y de análisis". Cfr. BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Por Una Teoría General de la Política. (Trad. José F. Fernández Santillán), México, Ed. Fondo de Cultura Económica, colec. breviaríos núm. 487, primera reimpresión de la primera edición en español, 1991, p. 25.

En este contexto, el emperador es el jefe militar y controla el supremo tribunal, es titular de algunas facultades que la iglesia le concede, tiene la posesión de las propiedades imperiales en forma separada de su patrimonio familiar, cobra ciertas regalías directamente y, junto con el papa, tiene la responsabilidad del mundo cristiano. Esta corresponsabilidad daría origen al problema sobre las investiduras.

Sin embargo, el poder parece residir en diversas entidades, manifestándose a través de luchas generalmente armadas, que cumplían la función de limitar recíprocamente los diversos ámbitos de influencia con que contaban. Se inscriben en este contexto las diferencias entre el emperador y el papa, que pasan de un mero problema doctrinal o filosófico en el siglo V, a un enfrentamiento bélico en el siglo XI por intentar establecer la supremacía de su respectivo poder en el mundo cristiano occidental y arrogarse la facultad de nombrar a los altos funcionarios de la iglesia. Dicha controversia continuó hasta el siglo XIII, no obstante que se llegó a un acuerdo en el concordato de Worms de 1122. En general, se tradujo en un debilitamiento del emperador ante los señores feudales alemanes.

El papa tenía la excomunión como un arma, ya que con ella podía disolver los juramentos existentes en favor del emperador y lo privaba, repentinamente, de sus derechos feudales con fatales efectos para el poder político imperial. Por su parte, el emperador

tenía la posibilidad de presionar a los cardenales para que nombraran un "contra-papa", una especie de papa personal del emperador. Estas medidas se usaban sólo excepcionalmente.

Otras luchas que limitaban el poder del emperador son las que sostiene con los reyes, ya que éstos sólo aceptan la supuesta soberanía imperial en el mundo cristiano, de acuerdo a su conveniencia o en forma abstracta. Es por ello que, Francia e Inglaterra mantuvieron su independencia, en ocasiones España y Hungría efectuaron uniones personales con el imperio e Italia le perteneció durante largos períodos.

Por su parte, los señores feudales alemanes consideraban al emperador como su igual, a quien una élite feudal había elegido, y que estaba sometido a la dieta, especie de parlamento formado por los señores feudales en dos colegios: de la nobleza alta y de la nobleza inferior. A partir del siglo XI esta dieta decide sobre asuntos de guerra y autoriza campañas para asegurar la paz, en las que el emperador, como jefe militar que es, puede exigir la colaboración de sus vasallos. Ya a finales del siglo XV, participan las ciudades principales en este órgano, formando un tercer colegio. Asimismo, los grandes electores influían en la política del imperio al deliberar sobre su conducción en frecuentes reuniones.

Además, el emperador tuvo que conceder el carácter hereditario de

las posesiones de los señores feudales alrededor de los siglos XI y XII, y ya para el siglo XV se compromete a no intervenir en las pugnas entre los nobles que se repartían el territorio imperial germánico.

En este sentido, existían ciertos tipos de luchas que en forma indirecta limitaban el poder del emperador, es el caso de los mencionados conflictos entre los señores feudales, las guerras de éstos contra su respectivo rey, las diferencias entre las ciudades y el feudalismo, las invasiones por parte de pueblos ajenos a la Europa civilizada y las cruzadas, entre otras.

Finalmente, el emperador no logra sobreponerse a tantas tendencias contrarias a su supuesta autoridad que debería ubicarlo como cúspide máxima de la pirámide feudal. Ni aun como rey de Alemania logró un poder efectivo, por lo que en 1648 la paz de Westfalia muestra una Alemania con cerca de 300 entidades soberanas, donde una de ellas correspondía al "rey de Alemania" y ejercía sólo una presidencia protocolaria sobre las demás.

Puede afirmarse que la relativa pirámide de poder en el feudalismo era más bien un fraccionamiento del poder "público" ejercido en gran medida con base en el interés personal y existiendo una confusión entre el derecho privado y el público⁴. Entonces, más

⁴ *Ibidem*, p. 29.

que un estado centralizado, el feudalismo nos muestra, sobre todo en los años 1000 a 1300, una serie de pequeños estados donde la figura principal fue precisamente el señor feudal, que en ocasiones era a su vez vasallo, rey, papa o emperador. Asimismo, las ciudades aparecen también como pequeños estados pero con una organización relativamente independiente del señor feudal, sobre todo entre 1300 y 1400. No obstante, debe tenerse presente que en cada región el feudalismo tuvo un desarrollo diferente, al parecer, siempre en una relación estrecha con los derechos sobre los bienes inmuebles.

Los centros de poder representados por los reyes reclamaban una autoridad sobre los señores feudales establecidos en su territorio. En el caso del rey francés, a finales del siglo X se consideraba un tanto protocolaria su investidura, pero va adquiriendo efectividad hasta que, a finales del siglo XVI, encontramos un verdadero reino estructurado. Esta evolución diferente al reino alemán tiene apoyo en principios franceses por los que todo feudo vacante pasaba a formar parte de la corona, ningún deber feudal podía contravenir los deberes para con el rey y podía ayudarse de las ciudades para imponerse a los señores feudales, lo cual no sucedía con el rey y "emperador" alemán. Además, en lugar de ser una función electiva, como en Alemania, el rey francés heredaba su puesto.

Desde sus inicios, la corona francesa contaba con la relativa limitación de la "curia regis" de los señores feudales, que al paso del tiempo dio origen al parlamento de París o tribunal monárquico,

(posteriormente existieron parlamentos en las provincias) y a una cámara de cuentas que al principio intervenía en la política fiscal y después sólo controla la gestión de los funcionarios. Además, existía una comisión consejera del rey, formada por representantes de la nobleza, de la Iglesia y, desde 1314, de las ciudades, que se llamaba los "etats généraux". Sin embargo, esta comisión tiende a criticar al rey y cada vez es convocada menos hasta llegar a prescindir de sus servicios en 1614, para convertirse en asamblea nacional en 1789.

Para Inglaterra, el desenvolvimiento de la figura del rey se ve influida en general por la ocupación romana antes del siglo V y la presencia posterior de tribus germánicas, como los anglos, sajones y daneses, que tenían reyes por elección y asambleas populares o "witan". Este órgano se transforma bajo la dominación de los normandos del siglo XI, en una "magna curia" del rey, cuerpo exclusivamente consultivo en sus inicios y que con el transcurrir de los años dio origen a los tribunales monárquicos y la legislatura.

Así, paulatinamente se separa la actuación legislativa de la jurisdiccional y la curia regis se convierte en parlamento. A fines del siglo XIII, la participación de la burguesía en este órgano, promovida por el rey para disminuir la influencia de la nobleza, daría origen al bicameralismo.

Esta gradual evolución sienta las bases del parlamentarismo moderno. Es decir, cuando los intereses personales, y de clase, por dominar o influir en la actividad del gobernante, se convierten en un sistema de control que da viabilidad a un estado.

En el caso de España, los visigodos se organizaron en la península Ibérica en forma relativamente independiente a partir del siglo VI y ya para mediados del siglo VII llegaron a la aplicación territorial del derecho con el "fuero juzgo". Posteriormente, bajo la dominación musulmana, los habitantes ibéricos tuvieron la oportunidad de aplicar su propio derecho privado. debido a que fue aceptado el principio de la personalidad del derecho.

Con motivo de un debilitamiento del poder islámico los cristianos independientes del norte iniciaron la reconquista en el siglo XI. Durante este tiempo se fue concentrando el poder en los reinos de Aragón, Castilla y Portugal.

En el gobierno del rey de Castilla, como en otros reinos españoles, participaban las cortes: una asamblea de obispos, señores feudales y miembros de los cabildos. Originalmente fue un órgano de consulta que podía convocar el rey -ya fuera a los tres estamentos juntos o a dos o uno de ellos- y de cuando en cuando algún estamento aprovechaba la oportunidad para obtener ciertos privilegios. Poco a poco este órgano fue perdiendo terreno ante el poder del monarca y se convirtieron en simples foros de aplauso que se convocaban en

raras ocasiones.

El poder central tenía un cierto grado de debilidad, lo que propiciaba la autonomía de municipios gobernados por cabildos abiertos o cerrados; especie de asambleas en las que participaba toda la población votante o sólo consejeros. También originaba la creación de agrupaciones, cofradías, hermandades, órdenes militares y gremios autónomos que podían oponerse al poder real. A lo anterior, cabe añadir la concesión de fueros locales, que implicaba una legislación en la que se ordenaba las diferentes normas y costumbres que regían en una comunidad y, por tanto, representaba cierta autonomía.

Después del matrimonio de los "reyes católicos" se establece una unificación de las coronas de Castilla y Aragón, que va repercutiendo en sus sistemas legales y constitucionales y, al concluir la reconquista en 1492, se consolida el reino de España.

1.2. En México.

Varias civilizaciones de diversas épocas ocuparon el territorio que corresponde actualmente a México. Sin embargo, para los efectos de obtener un panorama breve de los orígenes del control de la actividad gubernamental en nuestro país, partiremos de algunos datos relativos a la cultura azteca.

1.2.1. Los aztecas.

Con la información que proporciona Margadant ⁵, podemos imaginar a los aztecas en sus inicios como un grupo social caracterizado por tener gobernantes con poder que se ejercía frecuentemente como ley y en estrecha relación con creencias religiosas, que van evolucionando hasta formas más complejas de organización social y política.

Aunque el grupo de los aztecas puede ser identificado en la historia desde el siglo X, la fundación de Tenochtitlan, situada a menudo en el año de 1325, señala el inicio de un relevante desarrollo. Al establecerse, los aztecas se organizaban en grupos de familias o clanes denominados "calpullis", donde originalmente hubo un gobierno de consejos de ancianos con un desenvolvimiento relativamente democrático. Cada clan representaba una unidad religiosa y militar, tenía en propiedad comunal cierta cantidad de tierra y estaba subdividido en "tlaxilacallis".

Los calpullis estaban agrupados en cuatro "campans" sometidos a un solo líder militar llamado "tenoch", quien era asistido por nueve jefes, tal vez correspondiendo al número de clanes que existían al fundar Tenochtitlan.

⁵ MARGADANT S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. México, Ed. Esfinge, 9a ed., 1990, pp. 13 y ss.

De esta forma, puede decirse que los aztecas tenían un gobierno aristocrático con un tenoch como líder limitado a lo militar y un consejo de representantes de los calpulis que tenía bajo su responsabilidad los demás aspectos de la vida diaria.

Este gobierno fue transformándose hasta llegar a ser una monarquía. En 1373 nombran a un solo líder como jefe administrativo y militar para llamarlo rey en 1383. El rey, es decir el "tlacatecuhtli" o "tlatoani", tenía una supuesta ascendencia tolteca, requisito que tenía que cumplirse por razones religiosas y mágicas, que incluso permitió que el rey azteca transmitiera el poder a su hijo preferido durante las primeras tres generaciones de reyes.

Bajo el rey Izcóatl, Tenochtitlan concertó una triple alianza con Texcoco y Tacuba durante la primera mitad del siglo XV, en la que era notable la hegemonía del rey azteca, ya que frecuentemente podía influir para decidir quién sería el gobernante de los pueblos aliados.

Este rey creó el principio de las tierras "pillalli", mediante el cual los nobles podían recibir tierras a título personal -bajo un régimen parecido a la propiedad privada actual⁶- con posibilidad de heredarlas a sus descendientes, lo cual constituye un importante

⁶ CASTILLO F., Víctor M.. Estructura Económica de la Sociedad Mexicana. México, UNAM, 1972, pp. 79-84.

apoyo a la clase gobernante en un sistema de tenencia de la tierra que daba preeminencia a la propiedad colectiva como fundamento del poder público. Cabe señalar que existía una diferenciación patrimonial entre las tierras que pertenecían al rey en lo personal y las que sólo le pertenecían en función del cargo. Además, una vez que se fue ampliando entre la nobleza azteca los nexos con la sangre tolteca, a través de los múltiples matrimonios del rey, la nobleza también se refuerza desde el punto de vista religioso y mágico.

Tomando en cuenta que el sucesor de Izcóatl no fue uno de sus hijos, puede concluirse que tal designación ya no correspondía únicamente al monarca. A la muerte del rey siguiente, dos líneas dinásticas se disputaban el derecho al trono, lo que se solucionó emparentando a las dos familias y estableciendo un sistema de electores nobles de la familia real que, junto con los reyes de Texcoco y Tacuba -a estas alturas ya ligados con matrimonios a la familia azteca-, decidirían cuál de los descendientes asumiría el trono cuando quedara vacante.

Desde Izcóatl se creó la figura del "cihuacóatl", una especie de cogobernante que era nombrado por el rey para representarlo en materia militar, ser tesorero, historiador oficial, sumo sacerdote y presidir el tribunal de apelación. Al respecto, Torquemada ⁷

⁷ TORQUEMADA, fray Juan de. Monarquía Indiana. México, 1903, tomo II, libro XI, capítulo XXV, p. 352. Citado por FLORES García, Fernando. "De Derecho Comparado. La Administración de Justicia en

señala que este cargo parecía tener la misma autoridad que el virrey.

Otra figura al lado del rey que participaba en la toma de decisiones, era un consejo de unos doce a veinte delegados nobles llamado el "tlatocan", que tal vez representaba a los calpullis. Al interior del tlatocan se formó el consejo supremo con cuatro miembros permanentes que correspondían al número de grupos que existía entre la nobleza, quizás relacionados con los cuatro campans existentes al fundarse Tenochtitlan.

Los sacerdotes también participaban en las decisiones políticas importantes, a través de los sumos sacerdotes que tenían contacto con la nobleza. Asimismo, existía un gran número de sacerdotes menores, a veces con cargos hereditarios, dedicados a la educación del pueblo y de la nobleza además de las actividades del culto.

Por otra parte, cabe señalar que no se había presentado una corriente codificadora, por lo que la mayoría de las normas eran consuetudinarias y la posibilidad de modificarlas quizás dependía de la naturaleza misma de las materias. Por ejemplo, el derecho de familia se considera que estaría más arraigado en las costumbres y tradiciones aztecas.

México en la Época Precolonial" en Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, México, núm. 27, septiembre-diciembre 1956, p. 64.

En cuanto a la actividad jurisdiccional, existía un juez de elección popular anual dedicado a los asuntos menores y un tribunal para casos de mayor importancia constituido por tres jueces vitalicios nombrados por el cihuacóatl. Mediante un sistema de apelaciones, el tribunal del rey conocía de algunos casos en sesiones realizadas cada veinticuatro días. La participación del rey en las sentencias que establecían la pena de muerte está señalada por Toro ⁸ al indicar que ningún juez podía aplicarla sin el parecer del soberano.

Tomando en cuenta todo lo anterior, se puede concluir que el poder unipersonal del rey se encontraba limitado y, por lo tanto, el estado azteca no podría considerarse como una monarquía absoluta. Sin embargo, resulta difícil encontrar una corriente en la cultura azteca tendiente a reivindicar cierta esfera jurídica del individuo que pudiera considerarse como intocable por el ejercicio unilateral del poder por parte del gobierno ⁹.

Con el fin de matizar la afirmación anterior, cabe señalar que Zamacois, al referirse al alto grado de civilización que tenían los

⁸ TORO, Alfonso. "Las Instituciones Judiciales de los Pueblos Indígenas" en Revista General de Derecho y Jurisprudencia, 1931, tomo II, p. 30. Citado por FLORES García, Fernando. Op. cit. supra n. 7, p. 67.

⁹ MARGADANT S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano..., op. cit. supra n. 5, pp. 24 y 32.

aztecas, menciona que "...la absoluta independencia de los jueces superiores respecto de la corona" era la forma de contener una posible tiranía y el medio idóneo para que se respetaran "...las garantías que las leyes concedían a la sociedad..."¹⁰. Asimismo, en la compilación de fray Juan Baptista, entendida como la condensación de la sabiduría de distintos pueblos mesoamericanos, se encuentran descripciones y exhortaciones sobre la forma correcta en que deberían conducirse los gobernantes¹¹.

1.2.2. La colonia.

Una vez que la conquista alcanzó tierra continental y después de que fue establecida la Nueva España en el territorio que de alguna manera corresponde actualmente a México, el rey español aparece como máxima autoridad.

Cabe recordar que al "descubrir el nuevo mundo", el rey español había consolidado su supremacía sobre las fuerzas que se le

¹⁰ ZAMACOIS, Niceto de. Historia de México. 1876, tomo I, pp. 402 y 403. Citado por FLORES García, Fernando. Op. cit. supra n. 7, p. 70.

¹¹ BAPTISTA, fray Juan (comp.). Los Huehuetlahtolli, Testimonio de la Antigua Palabra. Nueva versión al castellano por Librado Silva Galeana. México, Comisión Nacional Conmemorativa del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos, 1987, pp. 422 y 55. Citado en SECRETARIA DE GOBERNACION. 1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. México, S. G., 1989, pp. 4-7.

oponían, como lo eran la nobleza no cortesana y los cabildos de las ciudades con su representación en las Cortes. Esto había sido posible, al decir de Ots y Capdequi ¹², con apoyo en la nueva conformación social de los encargados de llevar a cabo las tareas de administración y gobierno, que empezaban a ser más racionales y técnicas y respondían a las nuevas premisas del concepto de estado-nación donde la burocracia debía ajustarse a un orden normativo. De ahí que, aun cuando teóricamente el rey podía cambiar sin límites una ley, en realidad esto no era factible, ya que debía responder a cierta racionalidad y técnica.

En cuanto a la autoridad del rey en la Nueva España, puede apreciarse como una limitación, en primer término, las grandes distancias, la dificultad en las comunicaciones y el desconocimiento de la realidad geográfica, ya que esto impedía reproducir fielmente en los nuevos territorios el ejercicio de su poder en la península Ibérica.

Asimismo, no era posible trasladar de manera institucional la citada burocracia a la Nueva España, por lo que mediante las "capitulaciones", o contratos especiales, la corona hacía concesiones a expedicionarios con base en el derecho que le "concedió" la bula "inter caetera" de 1493 y que fue confirmado con

¹² OTS y Capdequi, José María. El Estado Español en las Indias. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1941, pp. 44-50.

motivo del tratado de tordesillas de 1494. Sobre todo al inicio de la conquista, por su alto número y amplias concesiones que contenían, estas capitulaciones pueden considerarse como otra limitación al poder real. Así, tuvo completo sentido la política del reino español a mitad del siglo XVI de "reconquistar las Indias de los conquistadores" ¹³.

De esta forma, es fácil comprender que en la política española de la colonia siempre estuviera presente un factor de desconfianza, que hacía necesario impulsar un sistema mediante el cual el rey se convirtiera en todo momento en el árbitro máximo de cada situación. Las bases de este sistema fueron los principios de fiscalización recíproca de las autoridades de la Nueva España, instrucciones muy minuciosas que requerían un cumplimiento estricto, la obligación de informar acuciosamente y la figura jurídica de la confirmación real a la que deberían sujetarse muchas de las decisiones tomadas por las autoridades novohispanas para que tuvieran plena validez.

Entre estos medios de control tienen un lugar especial las visitas y los juicios de residencia. Con las primeras, los visitantes, oidores o inspectores, enviados por el rey, verificaban en forma periódica o extraordinaria el buen funcionamiento de la administración y el correcto desempeño de cada autoridad. Mediante

¹³ MARGADANT S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano..., op. cit. supra n. 5, p. 61.

el segundo, se acogían las quejas y denuncias concretas en contra de todo funcionario al terminar su encargo público, respecto de alguna responsabilidad adquirida por su mal desempeño. Mientras tanto, el funcionario no podía abandonar el lugar donde había ejercido el cargo.

Así, todas las autoridades de la Nueva España (entre otras, los virreyes, audiencias y sus oidores, adelantados, capitanes generales, presidentes, comandantes generales de provincias internas, gobernadores, corregidores o alcaldes mayores, corregidores de indios consulados de mercaderes y en España el consejo de indias y desde 1714 la secretaría universal de indias) participaban de una forma u otra en este principio de fiscalización recíproca. En muchos casos, existía incluso una confusión de competencias y una indefinición respecto de la jerarquía de sus funciones, al menos desde el punto de vista práctico. Además, en la mayoría de los casos la decisión definitiva sobre alguna controversia entre estas autoridades, podía ser resuelta en última instancia por el propio rey.

Sin embargo, actualmente existen muchas dudas respecto a la eficacia de este sistema, y contribuye a ello la consabida fórmula de "se acata pero no se cumple", pero debe recordarse que ésta sólo tenía el efecto de suspender temporalmente la aplicación de la disposición de la corona y tenía que conseguirse una resolución definitiva al respecto. Por otra parte, al parecer las sanciones a

las autoridades eran más frecuentes en los casos en que se había defraudado al fisco que en los que se trataba de tutelar los derechos del súbdito.

Tomando en cuenta que las autoridades mencionadas representaban una corriente de administración y gobierno que provenía desde arriba, conviene destacar la existencia de las autoridades municipales que estaban inspiradas en un principio democrático, el cual se llevó a la práctica, en cierta medida, a principios y fines de la colonización y provocó fricciones ante la imposición desde arriba.

Al respecto, Ots y Capdequi señala que el concejo municipal de las ciudades fue el conducto adecuado para que la población en general buscara la reivindicación de aspiraciones sociales y, en particular, para hacer frente a los excesivos privilegios señoriales y hereditarios y a los abusos de las autoridades novohispanas ¹⁴.

Posteriormente, se convirtieron en oligarquías locales que aceptaban con bastante facilidad las decisiones de las autoridades superiores, siempre y cuando pudieran disfrutar de determinados privilegios. Entre estas autoridades pueden identificarse los regidores, los alcaldes ordinarios, los procuradores (cuya función era defender los intereses de la comunidad ante otras autoridades),

¹⁴ OTS y Capdequi, José María. Op. cit. supra n. 12, pp. 61-63.

fieles executores, fieles de la alhóndiga, alguaciles, escribanos de cabildo, depositarios generales, corredores de lonja y alcaldes de la mesta.

Asimismo, existieron las llamadas reducciones de indios, que eran pueblos creados para que los aborígenes ajenos a la nueva civilización la adoptaran y dieran tributo a la corona. Así, hubo alcaldes indios, regidores indios y varios magistrados inferiores vigilados por los corregidores de indios. Estos últimos tenían la obligación de proteger a los indios, pero frecuentemente abusaban de su cargo.

Durante los años de la colonia hubo un alto número de vaivenes en las medidas administrativas y políticas. Sin embargo, puede identificarse una reforma implantada por Carlos III en la segunda mitad del siglo XVIII que introduce la figura de las intendencias en la Nueva España.

De esta forma, los antiguos gobernadores fueron sustituidos por los gobernadores-intendentes, sometidos tanto al virrey como al intendente general, y se logró incrementar los ingresos económicos de la corona española mediante un mejor sistema de administración. Por otra parte, el poder de todas las autoridades novohispanas se vio disminuido y se cometió el error político de desplazar a los criollos que habían logrado ocupar cargos de gobernadores, alcaldes mayores y corregidores, ya que la competencia de los nuevos

intendentes peninsulares les sustrajo sus atribuciones políticas y administrativas. Al respecto, cabe recordar el importante papel que representó para la independencia la insatisfacción de los criollos de la Nueva España.

1.2.3. México independiente.

Durante la transición hacia la independencia, se registraron un sinnúmero de normas que difícilmente fueron puestas en práctica pero que influyeron en las nuevas instituciones.

Después de la fase bélica y al término de diversos intentos por dar una forma de gobierno a la nueva nación mexicana, surge la constitución federal de 1824, que contenía dispersos a lo largo de su articulado una serie de derechos individuales, entre los que destaca el de igualdad por no tener ninguna limitación, pero sin prever un mecanismo para lograr la eficacia de estos derechos.

En 1836 se establecieron las "siete leyes constitucionales" (de tendencia centralista), las cuales, además de contener los "derechos del hombre", crearon el supremo poder conservador, es decir, una comisión de cinco personas que guardaría las leyes constitucionales y mantendría el equilibrio entre los tres poderes públicos. Así, en forma imperfecta se pretendía cubrir una parte de lo que después correspondería al juicio de amparo.

Entre 1841 y 1857 hubo varios cambios constitucionales que fueron gestando la idea de crear un mecanismo jurídico para dar eficacia a la constitución en el caso de que actos de los poderes legislativo o ejecutivo la violaran

En este contexto, Gómez Farías restableció en 1847 la constitución de 1824, con algunas reformas que prevén la enumeración de los "derechos del hombre" en una ley orgánica e incorporan en su artículo 25 algunos principios de lo que vendría a ser el actual juicio de amparo: control por parte de la justicia federal, a petición de los particulares agraviados por la violación de sus derechos constitucionales y, efectos limitados al caso concreto. Cabe hacer notar que no se incluía la protección ante actos inconstitucionales del poder judicial federal y local.

Por otra parte, en el estado de San Luis Potosí se estableció la ley de procuradurías de pobres, publicada el 11 de marzo de 1847¹⁵, en la que se establecen los cargos de tres procuradores, para promover la protección jurídica de los desvalidos frente a los actos irregulares de cualquier agente público de los poderes ejecutivo y judicial locales.

¹⁵ LA EPOCA, periódico oficial del estado de San Luis Potosí. 11 de marzo de 1847, núm. 74, pp. 1 y 2. Citado en SECRETARIA DE GOBERNACION. 1789-1989 Bicentenario de la Declaración..., op. cit. supra n. 11, pp. 24-27.

Tomando en cuenta que se ha considerado a esta figura como "el primer ombudsman mexicano" ¹⁶, con toda la extrapolación que esto implica, resulta conveniente profundizar un poco en su análisis.

Los nombramientos se dejan bajo la responsabilidad del poder ejecutivo local (art. 1), tomando en cuenta como requisitos (art. 16) ser ciudadano; buena conducta y fama pública; contar con dos años, por lo menos, en la práctica del estudio de la jurisprudencia; y, en igualdad de circunstancias, se debía preferir a los jóvenes más pobres. Al parecer, su ubicación jerárquica sería bajo la responsabilidad del secretario de gobierno local, como lo deja entrever el hecho de que los escritos de los procuradores deberían ir firmados por aquél (art. 5).

Su competencia tiene un ámbito personal (arts. 2 y 11) referido exclusivamente a los habitantes menesterosos del estado. En cuanto a la naturaleza de sus funciones, se limita, para los casos particulares (art. 2), a promover la tutela de los derechos de los agraviados, y en general (art. 13), a impulsar respuestas de la autoridad ante las necesidades de los pobres, como la enseñanza, y mejoras sociales.

Respecto a las funciones de los procuradores de pobres, se

¹⁶ Idem. Se cita bajo el título "El Primer Ombudsman Mexicano, 1847".

establecen en forma minuciosa (arts. 1, 3, 4, 5, 9, 14, 15, 17, y 20), desde el sueldo y horario hasta la procedencia de quejas verbales o escritas, pasando por la prevención de no aceptar intermediarios entre el procurador y el agraviado, las características del lugar en que se desarrollarán sus funciones, el número de empleados bajo sus órdenes y la forma en que se tomarán en cuenta sus méritos o se sancionarán sus faltas por parte del poder ejecutivo local.

Sin embargo, cabe destacar que no se le concede al procurador una facultad jurisdiccional sobre los casos de que se ocupa, ya que ésta corresponde a la "autoridad que deba conocer del agravio" (art. 4). Dicha autoridad puede resolver (art. 6) que no existe agravio, establecer sanciones menores o, cuando procediera una pena de gravedad, remitir el caso al juez respectivo, subsistiendo la obligación del procurador de agilizar el juicio.

Un punto tendiente a dar al procurador cierta participación en la facultad jurisdiccional, es cuando se establece un recurso de publicidad a través de la imprenta del estado, para los casos en que los procuradores "entendieren que no se les ha hecho justicia" (art. 7).

Por lo anterior, no se incluyó en la ley que nos ocupa un precepto relativo a las resoluciones de los procuradores. En cuanto a posibles informes sobre sus actuaciones, tal vez hubieran llegado

a establecerse en un reglamento que deberían elaborar los procuradores y presentar a la aprobación del congreso local. Aunque esto último cae en el campo de la especulación porque, al parecer, no se conoce un reglamento de este tipo hasta la fecha.

Lo que llama la atención, es la forma tan amplia en que podía ser incitada la actividad de los procuradores, ya que no sólo podía hacerlo el menesteroso agraviado (art. 11), verbalmente o por escrito, sino que también cualquiera otro particular o autoridad que tuviera conocimiento de algún exceso cometido contra persona pobre (art. 12). Incluso, se establece la facultad del procurador de actuar de oficio y se le impone la obligación de hacer visitas semanales a los lugares en que se presumía que podían existir violaciones a los derechos de los pobres (art. 8).

Volviendo a las consideraciones a nivel nacional, cabe hacer referencia a la constitución de 1857, que contenía en sus primeros artículos una importante lista de derechos individuales y en los artículos 101 y 102 se establecen las líneas generales del juicio de amparo que fueron reglamentadas en las leyes orgánicas de 1861 y de 1869.

Esta constitución colocaba al poder ejecutivo bajo control del congreso, por lo que el presidente, en la práctica, no respetaba los preceptos relativos. Ya en 1874, Sebastián Lerdo de Tejada introduce las reformas necesarias para volver al bicameralismo y

reinstaurar el veto presidencial.

Siendo Porfirio Díaz presidente, la prohibición constitucional sobre la reelección fue desapareciendo por etapas. Primero la prohibición se redujo a los cuatro años inmediatamente siguientes a los regimenes del presidente y gobernadores (1878), después se autorizó la reelección inmediata por una sola ocasión (1887) y por último se eliminó el tema en la constitución (1890).

En materia de amparo, se establece la tercera ley de 1883, que permite el amparo contra sentencias civiles y a partir de 1897 la reglamentación del amparo queda absorbida en códigos que se refieren a los procedimientos civiles federales. Sólo hasta 1919 el amparo volvería a ser considerado por separado.

1.2.4. México posrevolucionario.

La transición revolucionaria viene a transmitir a la constitución de 1917 una serie de ideales y conceptos que enriquecieron su contenido. Se considera que dicha constitución tuvo muchos aciertos, ya que pretendía limitar excesos de los grandes hacendados, los patronos, el clero y los extranjeros pero, inmediatamente después de consideraciones de este tipo, generalmente se manifiestan dudas sobre su puesta en práctica.

Asimismo, esta nueva constitución retoma lo avanzado en la de 1857

con algunas modificaciones trascendentes, entre otras, los derechos individuales dejan de ser preestatales y se sujetan a la soberanía estatal y se añaden "garantías sociales" en los artículos 27 y 123. Actualmente, esta constitución ha sido reformada mas de doscientas veces.

En cuanto a las limitaciones a las actividades del Presidente de la República, existentes en la constitución vigente, cabe señalar el artículo 108, que señala que durante el tiempo de su encargo, el presidente sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, en la forma en que lo indican los artículos 111, 110 y 113 constitucionales ¹⁷.

Asimismo, cabe mencionar que el poder legislativo tiene cierta intervención en las facultades del Presidente de la República, que puede ser utilizada como un control para asuntos relacionados con el aspecto financiero del estado (sobre el presupuesto de egresos y la cuenta pública o las bases y autorización de los empréstitos) y con la ratificación de determinados actos (como los tratados internacionales, nombramientos de algunos funcionarios, o ausencias presidenciales del territorio nacional).

En este mismo sentido, el congreso, mediante su atribución de

¹⁷ Cfr. CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México, Ed. Siglo XXI, criminología y derecho, 10a. ed., 1991, pp. 209 y ss.

legislar con el fin de hacer efectivas sus facultades señaladas en el artículo 73 constitucional y todas las otras concedidas por la constitución a los poderes de la Unión (art. 73, fracc. XXX), puede reforzar sus propias actividades y restringir las del Presidente de la República. Además, también podría sesionar, en forma extraordinaria, por un amplio tiempo como para considerarlo una limitación a las actividades del presidente (Art. 79, fracc. IV).

Otro tipo de limitaciones son, el juicio de amparo, el tiempo que dura su nombramiento y la imposibilidad de reelegirse, los grupos de presión y las organizaciones independientes, la prensa, la oposición y la política internacional.

Por otra parte, en el México posrevolucionario la actividad gubernamental ha tenido un inmenso crecimiento, que ha sido acompañado por un incremento en la legislación administrativa, por lo que se ha vuelto necesario proveer de un sistema de recursos a fin de que la población pueda hacerle frente a decisiones ilegales o inconvenientes.

En las diversas ramas de la administración encontramos una serie de figuras tendientes a la reconsideración, la revisión jerárquica y al establecimiento de tribunales administrativos especiales. Así, encontramos un tribunal fiscal de la federación y un tribunal de lo contencioso-administrativo del distrito federal. En cuanto a los recursos, una vez que han sido agotados, generalmente se tiene a la

disposición el amparo.

Asimismo, cabe señalar una tendencia a reconocer en las normas jurídicas cierta responsabilidad estatal por la actuación fuera de las normas legales de los funcionarios del gobierno, como se establece en el título cuarto de la constitución relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Para terminar este apartado, cabe insistir en que existe en la sociedad mexicana la convicción de que las leyes responden apropiadamente a sus necesidades y que incluso el clima político permite mejorar esa legislación a fin de que se cubran algunos aspectos en los que aún existen deficiencias.

Sin embargo, el gran reclamo social es creciente en el sentido de que lo más importante es llevar a la práctica dichas normas y que la actividad gubernamental encargada de traducir las normas en realidades, deja mucho que desear. Por lo anterior, se llega a considerar muchas veces que las leyes representan más un ideal a alcanzar que un medio para lograr cambios efectivos en la vida diaria. En general, existe un escepticismo ante reformas y creación de nuevas instituciones que tiendan a procurar el bien hacer del gobierno.

1.3. En Suecia.

En este apartado es conveniente tener presente que la historia de los pueblos escandinavos generalmente se aborda en forma secundaria o accesoria aun cuando en ciertas épocas sostuvieron un papel preponderante como potencias o fuerzas dinámicas de Europa ¹⁸.

Asimismo, las divisiones de los germanos que comúnmente se hacen, colocan a los suecos noruegos y daneses como los "germanos del norte", en oposición de los francos, alemanes, sajones, anglos, frisos, longobardos y bavieros como occidentales, y godos, borgoñeses y vándalos como orientales ¹⁹.

Cabe recordar que cuando nos referimos a la edad media ²⁰ mencionamos que podía entenderse que durante esa época se mezcló la vida germánica con la mediterránea. No obstante que esto es válido para Suecia, parece ser que tuvo menos infiltraciones romanas y

¹⁸ LOGAN, F. Donald. Los Vikingos en la Historia. (Trad. Clara Huarte), México, Ed. Fondo de Cultura Económica, colec. breviaros núm. 414, primera edición en español, 1985, pp. 12 y 14.; BARUDIO, Günter. Historia Universal Siglo XXI. La Época del Absolutismo y la Ilustración 1648-1779. (Trad. Vicente Romano García), México, Ed. Siglo XXI, quinta edición en español, 1989, v. 25, pp. 6 y 12.

¹⁹ MARGADANT S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia Universal..., op. cit. supra n. 1, p. 158.

²⁰ Supra p. 17.

canónicas y su derecho conservó un carácter predominantemente germánico, tal vez más que en el caso anglosajón ²¹.

1.3.1. La consolidación.

Por lo señalado anteriormente, las consideraciones sobre el derecho primitivo germánico que establece el doctor Margadant ²² son válidas para representar cómo era la organización de los suecos antes del año 500, fecha aproximada en que los germanos se establecen en forma definitiva en Europa.

Así, en el aspecto político y judicial, destacan las asambleas de libres (thing) con una democracia directa. Había gobernantes o reyes locales y electivos que tenían haciendas como sustento propio y a su lado se encontraba una especie de comité de nobles (comitatus) o grupo de seguidores. Puede decirse que en toda Escandinavia la sociedad estaba compuesta por reyes, nobles, hombres libres, libertos y esclavos lo que influyó en el gobierno general de la sociedad (posteriormente en el siglo XIII aparece la

²¹ Conviene hacer hincapié en que nuestra afirmación encierra un juicio comparativo frente a los demás sistemas jurídicos europeos, ya que como afirma Barudio: "Si se reduce la historia de Suecia a las 'raíces germánicas' de donde salió todo, se pasa por alto la riqueza de una cultura política ...". Cfr. BARUDIO, Günter. Op. cit. supra n. 18, p. 11.

²² MARGADANT S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia Universal..., op. cit. supra n. 1, p. 157 y ss.

clase de la nobleza militar).

En los siglos siguientes, aproximadamente del VI al XI, se registra un período de invasiones y expansión vikingas, las cuales además de representar para Europa en general una fuente de cambios, permitieron que los pueblos escandinavos llegaran a Islandia, Groenlandia, Inglaterra, América, Normandía, la Península Ibérica, Italia, Rusia y Bizancio. En algunos de estos lugares se establecieron en forma permanente mientras que en otros sólo realizaron incursiones a veces periódicas.

Suecia experimenta durante el siglo XIII y principios del XIV un proceso de codificación y, propiamente, de redacción de las costumbres germánicas regionales. La codificación que da una cierta unidad al derecho sueco fue llevada a cabo en el año 1350 aproximadamente, revisada en 1442 ²³ bajo el rey Cristóbal. Esta revisión puede identificarse como ley nacional de Suecia ("landslag") o derecho del territorio Sueco.

En 1397 se establece la unión de Kalmar en la que participan Suecia y Noruega bajo la hegemonía de Dinamarca. Cabe recordar que en esa época el territorio sueco comprendía a la actual Finlandia, hasta

²³ BARUDIO, Günter. Op. cit. supra n. 18, p. 11. Margadant señala como fecha probable de esta revisión el año de 1422, cfr. MARGADANT S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia Universal..., op. cit. supra n. 1, p. 377.

que en 1809 el territorio finlandés queda bajo el dominio ruso y en 1917 obtiene su independencia. Al parecer, Suecia inicia el abandono de esta unión en 1471 aproximadamente, el cual se vuelve definitivo en 1523, aun cuando Noruega continúa unida a Dinamarca hasta 1814, cuando pasa a formar parte de Suecia hasta 1905.

Desde los inicios del siglo XV el rey sueco sólo podía legislar con la participación de la dieta o parlamento (riksdag) compuesto por cuatro estamentos: el clero, la nobleza, los vecinos de las ciudades y los campesinos de la corona. En la landslag el rey era elegido por estos estamentos.

Cuando en 1544 se modificó este principio electivo de la landslag, fue establecida una posición relativamente intermedia; el rey tenía derecho a un feudo hereditario que le aseguraba a su dinastía la sucesión tanto en las tierras como en el cargo, pero subsistió un elemento elector en los estamentos, ya que cada nuevo rey debería de realizar los juramentos que se referían al correspondiente contrato de dominio, con lo que se garantizaban los privilegios de los estamentos.

Barudio señala que en términos jurídicos el reino, representado aquí por los estamentos, se reservaba el poder absoluto para disponer de las provincias y tierras al momento de la instauración de un nuevo sucesor. Y al rey se le concedía un derecho de usufructo, por lo cual, por regla general, no podía recaudar

impuestos generales sin la aprobación de los estamentos, ni declarar guerras o firmar la paz. Asimismo, debía respetar los intereses de la nobleza al ocupar cargos imperiales y tenía ciertas limitaciones para viajar al extranjero o casarse. Con ello, más que abrirse camino la idea de un estado absolutista se consolidó un sistema feudal ²⁴, aunque en varias ocasiones se tendía a gobernar en forma absoluta.

Un aspecto de estas limitaciones es el hecho de que la dieta, era un órgano que se reunía temporalmente, mientras que el senado era un órgano eminentemente permanente, constituido por administradores, diplomáticos, jueces y generales, que debía recordar al rey el derecho.

De esta forma, a partir de la "unión hereditaria" de 1544, al rey le correspondía la "majestas personalis", en referencia a la administración, y a los estamentos "la majestas realis", en el ámbito de las leyes fundamentales. Entre otras, estas leyes se conformaban con la landslag ya mencionada, la "unión religiosa" de 1593, que aceptaba la confesión de la reforma protestante como doctrina de la iglesia estatal, y las diversas "garantías" juradas por los reyes sucesivos.

En esta época, la acción de las diversas fuerzas políticas de

²⁴ BARUDIO, Günter. Op. cit. supra n. 18, pp. 13 y ss.

Suecia se entiende como la pretensión de incluir en estas leyes fundamentales el mayor número de garantías a favor de alguno de los estamentos o bien, mayores privilegios para el rey, según el caso, en donde el principio de la reciprocidad de derechos y deberes estaba presente.

Entre los cargos que podía nombrar el rey, a finales del siglo xvi, ya existía un funcionario, llamado el preboste de la corona, que actuaba a nombre del monarca como el fiscal principal y ejercía una vigilancia sobre los fiscales públicos. Posteriormente, estas funciones las desarrolló el procurador de la corona de la corte de apelaciones de Estocolmo ²⁵.

1.3.2. La expansión.

Al ascender al trono un nuevo rey en 1611, puede decirse que encontró a Suecia ya consolidada política y económicamente, por lo que no había al interior del país grandes riesgos y se inició un proceso de expansión de sus fronteras.

Por otra parte, bajo el nombre de "forma de gobierno", lograron reunirse en un solo documento las leyes fundamentales junto con las

²⁵ RUDHOLM, Sten. "Los Guardianes de la Ley en Suecia" en El Ombudsman, el Defensor del Ciudadano. (Trad. Eduardo L. Suárez), compilador Donald C. Rowat, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, sección de política y derecho, primera edición en español, 1973, p. 49.

leyes para la administración y el gobierno, siendo aceptadas por la dieta en 1634. Sin embargo, la corona no firmó estas leyes, aunque sí aceptó el anterior orden jurídico.

Esta "forma de gobierno" incluía cinco altos cargos: prefecto de justicia, mariscal del ejército, almirante de la flota, canciller de la política interior y exterior y tesorero mayor de las finanzas. La tendencia no era en contra de la monarquía sino en contra del absolutismo. Asimismo, la "forma de gobierno" pretendía reafirmar y renovar un régimen donde el rey tenía su majestad, el senado su autoridad y la dieta o estamentos sus derechos o libertad.

Cuando la corona pretendió disponer en su testamento de las prerrogativas que tenía como consecuencia de su cargo, como algo que había entrado a su patrimonio personal, se desató en 1660 una discusión entre los estamentos en la que prevaleció el principio del "gobierno a través de la constitución" sobre el de "gobierno mediante la voluntad". El rey no podía disponer en su testamento de cosas públicas.

Conviene insistir en que los intereses de los estamentos eran diversos y, en ocasiones, opuestos. Por ejemplo, la nobleza tenía mayor acceso a los altos cargos de administración del gobierno y del senado, que los otros tres estamentos plebeyos; los campesinos tenían la mayor carga en los impuestos y obligaciones públicas; y

la corona podía entregar o vender tierras bajo su propiedad, como contraprestación por servicios otorgados al rey o al reino, creando una "nueva nobleza" con intereses diferentes a los de la nobleza tradicional y afectando la representación de los campesinos en la dieta.

Entre 1660 y 1672 hubo un gobierno tutelar debido a la minoría de edad del rey, por lo que la responsabilidad sobre la precaria situación que imperaba en la economía fue adjudicada al senado por haber sancionado la política unilateral de tierras. Aspecto que encontró eco en el estamento de los campesinos al ver la gran acumulación de tierras que había logrado la nobleza.

1.3.2.1. Absolutismo monárquico.

Así, cuando el rey y su corte deciden poner orden en las finanzas y lograr la seguridad del ejército mediante la afectación de las propiedades reales; tienen un buen pretexto para justificar la desaparición del orden constitucional e imponer el poder absoluto en manos de un solo hombre: el rey.

En 1680 la dieta decide que no se necesitaba que el senado, sin ser consultado, recordara al rey el derecho del reino y en 1681 es convertido en consejo real. Aún mas, la dieta consideró que el rey podía decidir libremente las reglas de liquidación de los terrenos del feudo real que deseaba enajenar. Una decisión que abrió paso

para que, posteriormente, la dieta, con actitudes oportunistas y de temor político, resolviera que ya no decidiría nada en materia de legislaciones.

De esta forma, el rey pudo intervenir en contra del derecho de propiedad de sus súbditos y en 1693, ante la dieta, se declaró como rey absoluto de Suecia. De 1680 a 1693 se puede apreciar cómo en el momento en que los gobernados no incluyen en sus pretensiones fundamentales el respeto a las conquistas logradas a través del derecho, su esfera de derechos individuales puede ser nulificada en términos prácticos.

Carlos XII, que accede al trono en 1697 a los quince años bajo estas nuevas bases de poder, tomó juramento de fidelidad de cada estamento sin que él prestara ningún juramento a cambio y se corona él mismo como signo de que su poder procedía directamente de dios sin intermediación de la iglesia.

Este rey llevó a cabo una agresiva campaña militar, inicialmente para proteger los territorios en el mar báltico que dominaba Suecia y, con posterioridad, con fines expansionistas. Después de ganar importantes batallas iniciales contra Dinamarca, Rusia y Polonia, en 1709 fue derrotado por Rusia y se refugió en Turquía. Posteriormente, fracasa en su intento de conquistar Noruega y muere en 1718.

Durante su estancia en Turquía, asumió las responsabilidades del gobierno un funcionario de nombre Arvid Horn, con la aprobación del consejo real y los estamentos, consultados en 1710. Por consiguiente, en 1713 el rey Carlos XII creó la figura del procurador supremo ("högste ombudsmannen"), que después se denominó canciller de justicia ("justitiekansler"), mediante la cual una persona de confianza del rey vigilaría y aseguraría que los servidores de la corona mantuvieran su fidelidad, principalmente durante las ausencias del rey en sus largas campañas militares ²⁶.

1.3.3. Período de libertad.

Con la muerte de Carlos XII desaparece el régimen absolutista (hereditario patrimonial) y se vuelve al sistema anterior (constitucional contractual) pero con importantes restricciones en los poderes de la corona. La reacción ante el absolutismo provocó que, en un primer momento, el senado tuviera el control sobre el rey, pero finalmente en 1751 la dieta se declara infalible en materia de leyes fundamentales o básicas, con lo que el control sobre toda la administración estatal queda en sus manos, incluyendo la recaudación de impuestos y las finanzas públicas. El senado llegó a considerarse sólo un comité de la dieta.

²⁶ PELLON Rivera, Ricardo. "La Metamorfosis del Ombudsman" en Documentación Administrativa, Madrid, núm. 161, septiembre-octubre 1974, p. 23.

Cabe destacar que existía un incipiente sistema para elegir a los representantes de los estamentos que asistían a la dieta en sus reuniones periódicas cada tres años. Asimismo, aunque el principio de la propiedad era determinante en su conformación, los tres estamentos plebeyos ganaban influencia en la dieta en la medida en que aumentaban sus ingresos.

Por otra parte, surgieron seguidores de una determinada posición agrupándose en dos partidos principales, que comprendían representantes de todos los estamentos y que respondían a influencias del exterior del reino. Cada partido al lograr un determinado dominio en la dieta imponía sus decisiones y uno de ellos pretendió en 1768 que se gobernara sólo con el sello real, lo que no fue posible ante la amenaza del rey de abdicar. Ambas tendencias se culpaban mutuamente de querer imponer una aristocracia y de poner en peligro las garantías existentes respecto a la propiedad.

Es en este contexto en el que se establece, en 1766, la figura del comisionado del riksdag para la judicatura y la administración, considerado el primer antecedente directo del ombudsman ²⁷. Puede

²⁷ HOLMBERG, Erik, y STJERNQUIST, Nils. Introducción a la publicación del parlamento sueco: SWEDISH RIKSDAG. Constitutional Documents of Sweden. The Instrument of Government. The Riksdag Act. The Act of Succession. The Freedom of the Press Act. (Trad. al inglés de Ulf K. Nordenson y Frank O. Finney). Estocolmo, Swedish Riksdag, 1981, p. 8.

afirmarse que la dieta estableció este cargo en lugar del canciller de justicia creado por el rey en 1713.

1.3.4. La constitución sueca de 1809.

Bajo secuestros y amenazas, Gustavo III arrancó a la dieta, en 1772, una decisión en la que las leyes constitucionales se interpretaron para poner en sus manos, como rey que era, todas las prerrogativas. En 1789, se establece el dominio absoluto del rey, por el cual podía nombrar a los funcionarios de altos cargos, recaudar impuestos y declarar la guerra, libremente. Gustavo III murió en 1792.

Posteriormente, Suecia fue arrastrada a las guerras napoleónicas y en 1809 fue derrotada por Rusia. Este mismo año surge una nueva constitución escrita que prescribe un equilibrio entre la corona y la dieta. El poder ejecutivo fue depositado en el rey; la actividad legislativa, en cuanto a las leyes fundamentales y las ordinarias, fue dividida entre el rey y la dieta; la legislación en materia económica y administrativa fue responsabilidad del rey como parte del poder ejecutivo; la decisión sobre impuestos y las finanzas públicas quedó en manos de la dieta, así como un detallado poder de control; el rey nombraba a los funcionarios de los altos cargos, quienes sólo tenían una función de consejeros, y él mismo resolvía las cuestiones del gobierno.

Una nueva ley sobre la constitución de la dieta fue adoptada en 1866, en virtud de la cual el viejo sistema parlamentario de cuatro estamentos que había estado vigente, aunque no sin contratiempos, desde principios del siglo XV, se convertía en un moderno parlamento dividido en dos grupos; una cámara alta nombrada mediante cuerpos electores regionales (órganos de decisión suprema de los "landsting" o provincias y de las más grandes ciudades ²⁸) y una cámara baja surgida por votaciones directas.

Se entiende que en 1809 se inició en Suecia un proceso de democratización, el cual vino a culminar con el derecho al sufragio concedido definitivamente, tanto al hombre como a la mujer, en 1921 ²⁹.

A fines del siglo XIX, surgió un movimiento en favor del parlamento y del voto que encabezó el partido socialdemócrata, enfrentándose a las fuerzas políticas conservadoras. La igualdad de sufragio fue concedida a los hombres mayores de edad en las elecciones locales y parlamentarias de 1918. Al parecer los sucesos revolucionarios de

²⁸ HADENIUS, Stig. Swedish Politics During The 20th Century. Estocolmo, Ed. Svenska Institutet-The Swedish Institute, 3a ed., 1990, p. 10.

²⁹ HADENIUS, Stig. Op. cit. supra n. 28, p. 7. Cfr. GUSTAFSSON, Agne. Local Government in Sweden. Estocolmo, Ed. Svenska Institutet-The Swedish Institute, 1983, p. 13. Cfr. HOLMBERG, Erik, y STJERNQUIST, Nils. Op. cit. supra n. 27, p. 9.

Alemania y la Unión Soviética, influyeron en los conservadores suecos para aceptar este hecho, aunque sin mucho convencimiento. Así, los socialdemócratas obtuvieron una base masiva en el electorado gracias a la movilización de los ciudadanos que accedieron al derecho de voto y a sus nexos con el movimiento laboral.

Particularmente, los lineamientos generales del sistema de partidos sueco, que de alguna forma continúan vigentes hasta ahora, fueron adoptados durante la actuación de un parlamento con la mayoría en manos del partido socialdemócrata, obtenida en las elecciones de 1932.

Durante los cincuenta años siguientes, el espectro político se formó, principalmente, teniendo en el ala izquierda al partido socialdemócrata, que agrupó en sus filas a los trabajadores y a los seguidores de las corrientes políticas de la izquierda, aunque existía un pequeño partido comunista más a la izquierda. Asimismo, estaban en la derecha política los conservadores -que después se denominaron moderados- los liberales y el partido agrario -llamado posteriormente del centro-. Los partidos más pequeños, en particular los que estaban situados más a la izquierda de los socialdemócratas, fueron perdiendo su participación, sobre todo después de que en 1969 se estableció una estricta proporcionalidad de representación parlamentaria entre los partidos que hubieran obtenido por lo menos el 4 por ciento de la votación nacional. Al

mismo tiempo, el sistema bicameral fue reemplazado por una sola cámara.

Ya en 1974, se estableció una nueva constitución, cuyo principal objetivo fue poner por escrito las reglas del sistema parlamentario que el desempeño del gobierno había añadido como costumbre a la constitución de 1809. Y se previó que en años sucesivos se aumentarían secciones para complementar esta nueva constitución.

Por otra parte, el partido socialdemócrata tuvo gran habilidad para lograr que el apoyo que le confería el núcleo obrero se ampliara hacia otros importantes sectores sociales como el agrícola y el de los trabajadores no manuales.

Así, el prolongado gobierno de los socialdemócratas y su destreza para establecer su programa político, les permitieron inutilizar las propagandas de los partidos de derecha y reforzar la división en campos bien definidos de izquierda y derecha en el espectro político sueco.

Lo que conviene destacar es el hecho de que esta situación provocó que el sector empresarial se adaptara a "una versión del capitalismo compatible con el Estado de asistencia social que estaba surgiendo"³⁰. y que en general los votantes fueron

³⁰ PEMPEL, T. J. (compilador). Democracias Diferentes, Los Regímenes Con Un Partido Dominante. (Trad. Italia Moraita), México, Ed. Fondo de Cultura Económica, sección de política y derecho,

convenciéndose que las soluciones adoptadas por el partido socialdemócrata eran viables aún cuando en los primeros tiempos fueron muy cuestionadas.

Esto fue así, a tal grado, que en 1976 y 1979, aun cuando los socialdemócratas perdieron la posibilidad de formar un gabinete (a pesar de que su partido tenía el mayor número de escaños en el parlamento), los dos gobiernos sucesivos de derecha nacionalizaron más industrias de 1976 a 1982 que los socialdemócratas en 44 años. Esto demuestra que los proyectos socialistas que iniciaron se habían institucionalizado.

De esta forma, los gobiernos de derecha de oposición no pudieron presentar una alternativa diferente y en 1982 los socialdemócratas volvieron al poder, y fueron reelegidos en 1985 y 1988. Sin embargo, en 1991 los socialdemócratas vuelven a perder la posibilidad de formar un gobierno.

primera edición en español, 1991, p. 26.

2. El ombudsman parlamentario sueco.

Lo que se afirmó anteriormente, en el sentido de que la historia de Suecia es abordada con frecuencia en forma accesoria, de alguna manera tiene cierta correspondencia en relación con los estudios jurídicos sobre Suecia y su circulación en México. Claro está que precisamente la institución que nos ocupa en este capítulo ha motivado una serie de estudios especializados que, no obstante, no pueden ser complementados por un conocimiento generalizado en nuestro medio de la realidad sueca.

De ahí el interés por tratar de analizar en este capítulo la figura del ombudsman haciendo referencia al contexto en el que se desenvuelve, a fin de determinar el género de actividades a las que puede ser asimilada su función y establecer las diferencias específicas que lo caracterizan.

2.1. Naturaleza jurídica.

Con respecto a la esencia de la figura del ombudsman, es decir, qué es, hemos ya propuesto enmarcarlo en el concepto más amplio de "control de la actividad gubernamental", que se abordó en el primer capítulo a través de un panorama histórico. En este mismo sentido, en Suecia las funciones del ombudsman se inscriben en la "facultad de control del parlamento sobre la actividad gubernamental".

En la constitución de 1974 ³¹, específicamente en el capítulo 12 del "instrumento de gobierno" ³², se establece en ocho artículos la facultad de control del parlamento sueco, en donde se dispone la figura del ombudsman.

En primer término (arts. 1-3 del cap. 12), se disponen las facultades de control que tiene el comité constitucional del parlamento, en virtud de las cuales puede examinar el desempeño de los ministros respecto de sus obligaciones, así como el manejo de los asuntos del poder ejecutivo. Aquí, se pretende establecer que las investigaciones se dirijan a los aspectos administrativos y no a los políticos. Con este fin, se concede a dicho comité constitucional el derecho a conocer los archivos en esa materia y se faculta a cualquier comité o miembro del parlamento para

³¹ Aunque es frecuente que el documento "instrumento de gobierno" o "forma de gobierno" (regerisform) de Suecia se equipare a la constitución escrita de otros países, no debe olvidarse que el estado sueco tiene otras leyes fundamentales de nivel constitucional, tal es el caso de la "ley de sucesión" y la "ley de la libertad de prensa", que para reformarlas se debe seguir el mismo procedimiento estipulado para el instrumento de gobierno. Asimismo, la "ley del parlamento", por su contenido, puede considerarse como parte de la constitución, aunque no es ley fundamental por no estar sujeta al mismo sistema para su reforma, según el capítulo 8, artículos 15 y 16, del instrumento de gobierno.

³² SWEDISH RIKSDAG. Constitutional Documents of Sweden. The Instrument of Government. The Riksdag Act. The Act of Succession. The Freedom of the Press Act. (Trad. al inglés de Ulf K. Nordenson y Frank O. Finney). Introducción de Erik Holmberg y Nils Stjernquist. Estocolmo, Swedish Riksdag, 1981, pp. 43-80.

colaborar con el comité constitucional.

Asimismo, el mencionado comité constitucional deberá comunicar al riksdag cada asunto que considere relevante y por lo menos una vez al año informará de cualquier observación que el comité haya encontrado digna de atención en sus investigaciones. El parlamento podrá presentar estas observaciones al poder ejecutivo.

Se establece una responsabilidad penal a los ministros o ex-ministros que han actuado con gran negligencia en el desempeño de su cargo, siendo el comité constitucional competente para decidir sobre acusaciones de este tipo y la suprema corte para llevar el caso (art. 3 del cap. 12). Un ombudsman está obligado a iniciar y proseguir este juicio, según lo señala la sección 10 de la ley de instrucción para los "ombudsmanes" parlamentarios, que veremos más adelante.

Existe una responsabilidad del poder ejecutivo ante el parlamento (arts.4 y 5 del cap.12), ya que el riksdag puede declarar, con el acuerdo de más de la mitad de sus miembros (aproximadamente 175 como mínimo), que determinado ministro no cuenta con la confianza parlamentaria. Esto debe realizarse mediante la incitativa de por lo menos una décima parte (aproximadamente 35) de los miembros del parlamento, sin que la moción sea preparada por un comité.

En el supuesto de que proceda el "voto de no confianza", el

presidente del parlamento removerá al ministro (art. 5 del cap. 6), y tratándose del primer ministro todo el gabinete será removido. No obstante, estos efectos pueden detenerse si el jefe de gobierno llama a elecciones extraordinarias en el plazo de una semana.

Además, puede ejercitarse la función de control a través de interpelaciones y preguntas a cualquier ministro sobre el desempeño de su cargo, en la forma que señala la ley del riksdag.

Por otra parte, el parlamento puede elegir, de entre sus miembros, a auditores contables encargados de revisar las actividades gubernamentales, con instrucciones adoptadas por el riksdag (art. 7 del cap.12). Estos auditores pueden solicitar los documentos, datos y reportes que sean necesarios para realizar su investigación y se considera que actúan en forma independiente al lado de los auditores del poder ejecutivo.

En cuanto a la creación del ombudsman (art. 6 del cap. 12), se establece que el parlamento puede nombrar uno o mas "ombudsmans" ³³ con el fin de que supervisen, bajo directrices determinadas por el parlamento, la aplicación de las leyes y otros estatutos en el servicio público. El ombudsman puede iniciar procesos legales en aquellos casos que estén indicados en las

³³ Considero que este es el plural que le correspondería en español.

citadas directrices.

Asimismo, el ombudsman podrá estar presente en las deliberaciones de los tribunales o de las autoridades administrativas y tendrá acceso a sus actas y documentos. Cualquier tribunal o autoridad administrativa, así como cualquier servidor público civil del gobierno central o de la municipalidad, deberán proporcionar al ombudsman la información y reportes que este último requiera. Esta obligación se extiende a cualquiera otra persona que esté bajo la autoridad de supervisión del ombudsman. Los fiscales deberán ayudar al ombudsman cuando se les solicite.

Los procesos penales a causa de un acto delictivo cometido en el ejercicio de las funciones oficiales de un miembro de la suprema corte o del supremo tribunal administrativo, serán llevados ante la suprema corte por el ombudsman o por el procurador general (art. 8 del cap. 12).

Igualmente, la suprema corte examinará y decidirá si un miembro de la suprema corte o del supremo tribunal administrativo, de acuerdo con las previsiones legales al respecto, debe ser removido de su cargo, suspendido en el ejercicio de sus funciones o ser obligado a someterse a un examen médico. Los procesos que tengan estos objetivos deberán ser iniciados por el ombudsman del parlamento o por el procurador general.

Como puede notarse en los anteriores párrafos que hacen referencia a la facultad de control del parlamento, la finalidad del ombudsman es precisamente supervisar que los poderes ejecutivo y judicial se apeguen al orden jurídico. Y, como consecuencia, proteger la esfera de derechos de los gobernados.

Por otra parte, como un adelanto de lo que se abordará en los demás apartados de este capítulo, cabe señalar que sus funciones las desarrolla en forma independiente y que mediante sus informes y recomendaciones promueve cambios en la legislación y participa en medidas para mejorar la actuación de los tribunales y de la administración.

En tal virtud, la naturaleza jurídica del ombudsman podría ser enunciada como un órgano autónomo de heterotutela jurídica, complementario, con funciones de policía sobre actividades jurídicas, públicas y concretas ³⁴. Donde el carácter autónomo surge por la independencia de sus funciones; el aspecto tutelar jurídico resulta de la función de protección por medio del derecho, con la variante de ser una acción heterogénea porque controla a dos poderes de gobierno diversos del que lo nombra; la calidad complementaria se manifiesta en el hecho de que sus funciones revisten, en cierta medida, actividades colegislativas,

³⁴ BARRIOS DE ANGELIS, Dante. "Estudio Genético-Funcional del Ombudsman" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, Montevideo, núm. 3, 1980, pp. 218 y 219.

cojurisdiccionales y coadministrativas, y; las funciones de policía se destacan en la finalidad de establecer, mantener o restablecer el orden y seguridad jurídicos mediante la supervisión.

En cuanto al objeto de la supervisión del ombudsman, cabe señalar que es la actividad humana (incluyendo la actitud de omisión), pero sólo aquella que atañe al derecho, es decir, jurídica, con lo cual se descarta, en particular, la actividad técnica en sí misma que sólo es materia de supervisión en función de su juridicidad. Además, debe ser pública, en tanto que la actividad se realiza en el ámbito del derecho público o tiene una trascendencia en éste aun siendo del derecho privado. El calificativo de concreto se refiere al hecho de que la citada actividad es relativa a individuos determinados.

2.2. Orígenes.

Como ya hemos mencionado se considera que el primer ombudsman parlamentario sueco fue establecido en 1766, como una forma de que el canciller de justicia creado desde 1713 -aunque este nombre lo obtuvo en 1719- fuera designado por los cuatro estamentos pero sustancialmente con las mismas funciones.

En 1772 el canciller de justicia fue nombrado nuevamente por el rey y volvió a ser un funcionario de su confianza, cuyas atribuciones fueron modificándose para ser también un consejero del rey. Ya en

el año de 1809 sus actividades se parecían más a las de un ministro de justicia.

La constitución de 1809 establecía una división de la autoridad con el fin de que no volviera a surgir un régimen absolutista por una concentración del poder en manos del rey o de los estamentos. Asimismo, se dispuso que el control del desempeño de los funcionarios sería ejercido por dos oficinas separadas, el canciller de justicia a nombre del rey y el "justitieombudsman" por parte de los estamentos.

El canciller de justicia dejó de ser un cargo político y desarrolló funciones de asesoría y representación legal del poder ejecutivo. También continuó con las funciones de control, pero como lo señala Rudholm, para un ciudadano es más natural dirigirse al ombudsman que representa al parlamento y a los votantes, y para las oficinas públicas recurrir al canciller de justicia, como consejero de la autoridad superior; a fin de que se corrija y examine una acción oficial ³⁵.

La institución del ombudsman, con las características esenciales con las que se conoce ahora, surgió en 1809 y las disposiciones más importantes que rigen su funcionamiento se encuentran sin cambios

³⁵ RUDHOLM, Sten. "Los Guardianes de la Ley en Suecia" en op. cit. supra n. 25, p. 53.

sustanciales en la constitución de 1974, que ya se señalaron en el apartado anterior.

El ombudsman, en dicho texto legal, aparece como un funcionario que representa exclusivamente el interés del parlamento por controlar a los servidores públicos de la administración y de los juzgados y tribunales. Esto abre todo un campo de referencias relativas a los sistemas de pesos y contrapesos entre los poderes de gobierno, donde la actividad de supervisión resulta la más importante con el fin de mantener el orden jurídico vigente. Desde una perspectiva histórica, estas facultades de policía, cobran especial importancia en Suecia por los movimientos pendulares que tuvo el dominio político entre el rey y la dieta.

Con la referencia a una perspectiva histórica de la sociedad sueca, estamos siguiendo, de alguna manera, el planteamiento de Durkheim³⁶, que establece que no es posible explicar un hecho social, como es el caso de la creación del ombudsman, por aclarar simplemente para qué sirve y qué papel representa, es decir, la utilidad del hecho no es lo que lo hace existir. Así, la causa determinante de la creación del ombudsman debe buscarse en los hechos sociales anteriores que tuvieron la fuerza de producirla.

³⁶ DURKHEIM, Emil. Las Reglas del Método Sociológico. (Trad. Aníbal Leal), Argentina, Ed. La Pléyade, 1979, pp. 106 y ss. RECASENS Siches, Luis. Tratado General de Sociología. México, Ed. Porrúa, 24a ed., 1976, pp. 7, 83 y ss.

A fin de matizar la anterior observación, cabe señalar que, en general, es necesario que el hecho social sea útil para continuar existiendo y la referencia a su utilidad permite su comprensión cabal. Además, el medio social en el que se da un hecho, también social, produce diversas causas concomitantes que influirán en su conformación, ya que si "...las principales causas de los acontecimientos sociales estuviesen todas en el pasado, cada pueblo no sería más que la prolongación del que lo ha precedido, y las diferentes sociedades perderían su individualidad para convertirse simplemente en momentos diferentes de un único y mismo desarrollo" ³⁷.

En este sentido, el ombudsman surge en 1809 como parte de esa capacidad del parlamento para impedir que otro monarca llegara a ostentar el poder absoluto en el país. Este hecho parece reflejarse en que al inicio de su existencia, en la práctica el ombudsman actuaba de oficio en todos los casos. Posteriormente, la población empezó a enviar sus quejas, pero en un bajo número de alrededor de 70 anuales durante los primeros cien años de existencia del ombudsman ³⁸.

³⁷ DURKHEIM, Emil. Op. cit. supra n. 36, p. 132.

³⁸ EKLUNDH, Claes. La Experiencia del Ombudsman Sueco en la Actualidad. (Trad. José de Garay y Cuevas), ponencia presentada en el congreso internacional "La experiencia del ombudsman en la actualidad", organizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 13-15 de noviembre de 1991, p. 12.

De ahí que nos atrevamos a afirmar que la función de "protección del gobernado" surgió en el ombudsman, originalmente, en una forma indirecta, tomando en cuenta que al representar al parlamento estaba representando también a los gobernados. Por lo tanto, la protección directa del gobernado fue surgiendo paulatinamente hasta el grado de ser, incluso, determinante en sus funciones.

Por otra parte, a partir de 1915 las fuerzas armadas suecas fueron supervisadas por un ombudsman parlamentario especializado ³⁹, en virtud de que el riksdag creó un cargo paralelo para esta función, la cual se mantuvo separada hasta 1968, cuando los dos cargos se fusionaron en un organismo constituido por tres "ombudsmanes". Por una reorganización en 1976, el número de "ombudsmanes" se aumentó a cuatro y en 1986 uno de ellos fue nombrado "ombudsman parlamentario presidente".

2.3. Características específicas.

2.3.1. Nombramiento.

Cuando el parlamento estaba conformado en dos cámaras (se constituyó en una sola cámara en 1969), la designación se llevaba a cabo mediante un grupo de 48 electores (24 de cada cámara) que

³⁹ KENKOW, Hugo. "El Ombudsman de Asuntos Militares" en op. cit. supra n. 25, pp. 89-97.

debían elegir al ombudsman el mismo día que ellos eran elegidos, lo que ocasionaba que la elección se discutiera con anticipación y se llegara a eventuales acuerdos entre los líderes de los partidos y miembros destacados del parlamento. Este sistema no contaba con el apoyo de todos los parlamentarios porque consideraban que la elección debería ser decidida en forma efectiva por los electores.

En 1941, en un intento por eliminar los acuerdos previos, se concedió a los electores un plazo de diez días para llevar a cabo la elección, pero no fue suficiente y, en 1961, se extendió el plazo a 15 días, con el mismo fin ⁴⁰. Posteriormente, el parlamento ya estaba conformado por una sola cámara y el sistema de elección se modificó.

La ley del parlamento sueco de 1974 establece, en el artículo 10 del capítulo 8, que debe haber cuatro "ombudsmans" del parlamento. Uno de ellos deberá ser el ombudsman parlamentario presidente (chefsjustitieombudsman) y deberá decidir la orientación principal de las actividades.

Los cuatro "ombudsmans" son elegidos por el parlamento en sesión plenaria por un período de cuatro años y las elecciones son preparadas por el comité constitucional del riksdag. El cargo, en

⁴⁰ LUNDAVIK, Ulf. "Comentarios sobre el Ombudsman de Asuntos Civiles" en op. cit. supra n. 25, p. 81.

forma estricta, es apolítico y, tradicionalmente, el perfil de las cuatro personas debe ser aceptable para todos los partidos políticos representados en el parlamento. Su carácter apolítico constituye uno de los fundamentos de su autonomía.

La forma en que esto sucede está delineada en las disposiciones complementarias del art.10 del cap. 8 de la citada ley, donde se indica que el comité constitucional deberá seleccionar a una "delegación para los 'ombudsmans' parlamentarios", consistente en seis miembros del comité, la cual preparará la elección de un ombudsman mediante consultas con los miembros de la conferencia de representantes ("speaker's conference") (disp. complem. 8.10.2). Además, la citada delegación tendrá también el objetivo de consultar con un ombudsman las reglas de procedimiento y otros asuntos relativos a la organización cuando así lo requiera un ombudsman, (disp. complem. 8.10.1).

Si la elección se hace por votación secreta, el procedimiento a seguir está determinado por el segundo párrafo del art. 1 del cap. 8, que establece: "...el candidato que reciba más de la mitad de los votos (secretos) queda electo. Si no se obtuviera dicha mayoría, deberá realizarse otra votación. Si en esta ocasión ningún candidato recibe más de la mitad de los votos, deberá efectuarse una tercera elección entre los candidatos que obtuvieron el mayor número de votos en la segunda elección. Entonces, será elegida la

persona que reciba más votos en la tercera elección" ⁴¹.

Los "ombudsmen" son seleccionados con frecuencia entre personas de la judicatura que son o podrían ser apropiadas para desempeñar el cargo de magistrados de la suprema corte o del supremo tribunal administrativo, aunque su remuneración económica es mayor. Está permitida la reelección y de hecho se lleva a cabo con frecuencia.

A solicitud del comité constitucional, que examina el informe anual de actividades de los "ombudsmen", el parlamento puede remover a un ombudsman inmediatamente, si no goza de la confianza del riksdag, mediante una votación mayoritaria. Aún más, puede ser acordado por el comité constitucional, y sólo por él, un proceso legal contra un ombudsman promovido en razón de una falta cometida en el ejercicio de sus funciones u obligaciones, conforme lo estipula el artículo 8 del capítulo 9 de la ley del riksdag.

Por otra parte, si un ombudsman deja el cargo antes de que termine el período para el que fue nombrado, el parlamento elegirá, tan pronto como sea posible, a un sucesor que deberá cubrir un nuevo período de cuatro años. Asimismo, las ausencias prolongadas de los "ombudsmen" son cubiertas por personas designadas por el propio riksdag.

⁴¹ SWEDISH RIKSDAG. Op. cit. supra n. 32, pp. 119 y 120.

2.3.2. Competencia.

De acuerdo a la ley sueca de instrucción para los "ombudsmen" parlamentarios ⁴², en la sección 1 se les concede competencia para ejercer funciones de policía, es decir, para supervisar tanto la observancia de las leyes y otros reglamentos por parte de aquéllos que ejerzan la actividad pública, como el debido cumplimiento de sus funciones en todos los aspectos.

En cuanto al ámbito personal al que pueden aplicar dicha supervisión, la sección 2 de la citada ley establece que la ejercerán sobre: Las autoridades de los gobiernos central y local; los funcionarios y otros empleados de esas autoridades; y sobre aquellas personas que ostenten nombramientos o comisiones que comprendan el ejercicio de una autoridad pública, en tanto estén relacionados con sus actividades. Esto último es lo que permite que el ombudsman pueda supervisar, por ejemplo, la actuación de las autoridades eclesiásticas.

Asimismo, los "ombudsmen" ejercerán la supervisión en materia

⁴² "Ley de Instrucción para los Ombudsmen Parlamentarios" (Trad. del inglés por Jorge Barrera Graf) en NILSSON, Per-Erik; BARRERA Graf, Jorge, y; FIX-ZAMUDIO, Héctor. La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie B estudios comparativos b) estudios especiales núm. 23, 1986, pp. 57 y ss. "Ley de Instrucciones del Ombudsman de Suecia" en FAIREN Guillén, Víctor. Temas del Ordenamiento Procesal. Madrid, Ed. Tecnos, tomo III, 1982, pp. 1485 y ss.

militar únicamente con respecto a oficiales de rangos no inferiores de sargento de primera clase (para el ejército), oficiales menores (en la marina) y sargentos de compañía (en la fuerza aérea) y a todos aquéllos que tengan una posición equivalente.

Destaca el hecho de que se fijan límites precisos a la competencia de los "ombudsmans" en el ámbito personal, ya que se establece que no deberán ejercer supervisión sobre: los miembros del parlamento; los miembros del consejo administrativo, del comité de elecciones y del comité de apelaciones, del parlamento, y el secretario general del parlamento; el consejo de gobernadores, el gobernador y el vicegobernador, del banco de Suecia, siempre que los asuntos no impliquen participación en el ejercicio del derecho de decisión del banco de Suecia de acuerdo a la ley de cambios extranjeros; el comité de directores del banco de Suecia, los comisionados y el contralor general de la oficina de la deuda nacional; los miembros del gabinete ministerial; el canciller de justicia; y los miembros de los consejos ejecutivos locales. Además, los "ombudsmans" tampoco pueden supervisarse uno al otro.

Aunque no se menciona expresamente en esta ley que el jefe de estado no está sujeto a la supervisión del ombudsman, ello se puede deducir del artículo 7 del capítulo 5 del instrumento de gobierno, donde se establece que el rey y, en su caso, el regente como jefe de estado, no podrán ser procesados por sus actos u omisiones.

Los "ombudsmen" no sólo tienen competencia sino que se establece (sección 3) como una obligación expresa, el asegurar que la suprema corte, el tribunal superior administrativo y las autoridades administrativas observen las disposiciones del "instrumento de gobierno" o "forma de gobierno", relativas a la objetividad e imparcialidad y que los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos no sean infringidos en los procesos de la administración pública. Con lo cual se establece una competencia para ejercer la tutela jurídica de los derechos de los gobernados y desde esta perspectiva el ámbito personal es universal, como veremos en el apartado dedicado al funcionamiento de esta institución. Nótese que también se encuentra en este punto la competencia para realizar actividades complementarias a la función jurisdiccional.

Asimismo, se establece que los "ombudsmen" prestarán especial atención a las formas en que la autonomía local sea ejercida.

Por otra parte, la ley que nos ocupa establece la competencia para realizar actividades complementarias a la función legislativa, ya que de una manera amplia se dispone que los "ombudsmen" pueden proponer al parlamento reformas a la legislación. Además, puesto que se les da a los "ombudsmen" la competencia para proponer, tanto al parlamento como al poder ejecutivo, enmiendas "...de cualquiera otra medida que el estado deba tomar..." (sección 4), también se les está concediendo la posibilidad de realizar

actividades complementarias a la función administrativa.

En cuanto a la forma de incitar su función de supervisión, se señala que los "ombudsmen" examinarán las reclamaciones recibidas del público en general y que podrán iniciar inspecciones y diversas investigaciones que consideren necesarias. Por esto último pueden actuar de oficio (sección 5).

En la sección 6 de la ley que nos ocupa, al describir las medidas que pueden tomar los "ombudsmen", se señala la característica que algunos autores ⁴³ consideran como la que ha permitido el éxito de esta figura jurídica. Nos referimos a que no puede forzarse el cumplimiento de sus resoluciones, ya que se les considera como opiniones o recomendaciones, lo que bajo una apreciación inicial las hace aparecer como intrascendentes, pero que en la práctica han sido regularmente efectivas, como veremos en los siguientes apartados de este capítulo.

Así, se prescribe que un ombudsman interviene en un asunto emitiendo una decisión en la cual manifiesta su opinión sobre si una medida tomada por una autoridad o un funcionario contraviene la ley u otra disposición normativa, o si constituye una falta o

⁴³ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "El Ombudsman y la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México" en Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos. (Compilación de diversos artículos del mismo autor). México, Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, colección manuales 1991/5, 1991, p. 218.

impropiedad desde cualquiera otro punto de vista.

Posteriormente, se menciona en forma directa que un ombudsman puede hacer una declaración con el fin de promover la uniformidad y la apropiada aplicación de la legislación, nuevamente en el sentido de complementar la actividad administrativa.

Como otra medida que pueden tomar los "ombudsmen", se indica que en su competencia de fiscales especiales tienen la facultad de incriminar a un funcionario sujeto a su supervisión, por cometer un delito —que no sea en contra de la ley de la libertad de prensa— que implique apartarse de las obligaciones que le incumben en sus deberes oficiales o comisiones.

Por otra parte, cuando al apartarse de sus obligaciones que le atañen por sus actividades o comisiones oficiales, un funcionario comete una falta o un delito menor por el cual puede ser sujeto de medidas disciplinarias, un ombudsman puede formular un informe a la persona o dependencia que tenga la autoridad para decidir sobre tales medidas.

En el caso de que un ombudsman considere necesario que un funcionario sea separado de sus funciones o impedido para realizarlas en razón de un acto delictivo, o la grave o reiterada negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones, podrá hacer un informe al respecto a la persona o institución que tenga la

autoridad para decidir sobre tales medidas.

Un ombudsman puede promover ante un tribunal legal (corte) que sea modificada la decisión de una autoridad pronunciada en contra de un funcionario, en asuntos concernientes a la aplicación de una disposición especial establecida en leyes u otras normas que regulen la responsabilidad disciplinaria, dimisión forzosa o destitución de los funcionarios públicos, en razón de un acto punible o incumplimiento de sus obligaciones (sección 7).

Si de acuerdo con las disposiciones legales relativas, un funcionario ha acudido a un tribunal (corte) para intentar que sea modificada una decisión en su contra como la referida en el párrafo anterior, y si tal decisión fue adoptada con base en el informe proporcionado por un ombudsman, este último es la única contraparte del funcionario en la disputa.

En estos dos últimos casos, son aplicables al ombudsman, en lo correspondiente, las normas referentes a los patronos.

Como se señala en la sección 8 de la ley de instrucción para los "ombudsmanes" parlamentarios, éstos no pueden tomar acción alguna en contra de funcionarios subordinados que no estén investidos de poderes independientes, salvo en el caso de que esto sea necesario por razones especiales. Lo anterior resulta interesante, ya que podría pensarse que este precepto es una extensa limitación para el

ombudsman, bajo la consideración de que podrían estar subordinados a los ministros todos los funcionarios, pero el caso de Suecia está lejos de ser así.

Los ministros suecos no fungen como superiores de un ministerio en la forma en que se entiende en México, ya que no se les permite dictar órdenes a los funcionarios que están ubicados en el campo de su responsabilidad. Sólo el gabinete, en conjunto, puede emitir órdenes, regularmente, en términos generales, a través de decretos o de directrices para el empleo del presupuesto asignado a las autoridades administrativas, entre otras medidas. Incluso el gabinete no puede fijar el sentido en que debe decidir un funcionario en un caso específico del ejercicio del poder público contra un ciudadano o contra la municipalidad. Bajo esta perspectiva, los funcionarios administrativos gozan de una independencia parecida a la de los tribunales⁴⁴.

En las secciones 9 y 10 de la ley de instrucción para los "ombudsmen" parlamentarios, se citan respectivamente los artículos 8 y 3 del capítulo 12 del instrumento de gobierno que ya fueron comentados anteriormente. No abordaremos la sección 9 ya que

⁴⁴ PRAT, Julio A. "El Ombudsman: Sus Orígenes, Su Prestigio Actual y Su Recepción Por los Derechos de Occidente" en Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político. Montevideo, tomo II, núm. 9, número dedicado al ombudsman o defensor del pueblo, octubre-noviembre 1985, p. 144. NILSSON, Per-Erik. "El Ombudsman, Defensor del Pueblo ¿O Qué?" en op. cit. supra n. 42, pp. 10 y 11. EKLUNDH, Claes. Op. cit. supra n. 38, p. 4.

sólo remite al citado artículo. En la sección 10 se menciona que un ombudsman está obligado a iniciar y proseguir el juicio que el comité constitucional instaure, conforme al cap. 12 art. 3 del instrumento de gobierno, en contra de un ministro del gabinete, así como cualquier acción legal decidida por un comité del parlamento, de acuerdo con la ley, en contra de un funcionario o comité del parlamento, pero no la persecución de otro ombudsman.

Asimismo, el ombudsman está obligado a poner sus servicios a disposición de un comité para llevar a cabo una investigación preliminar en los casos asentados.

2.3.3. Funcionamiento.

Como ya hemos dicho, originalmente el ombudsman surge con un énfasis en las funciones de policía, entendidas como las actividades de supervisión con el objetivo de establecer, mantener o restablecer el orden y seguridad jurídicos ⁴⁵, lo cual puede ser realizado sin que medie una queja, es decir, de oficio.

⁴⁵ BEXELIUS, Alfred. "El Ombudsman de Asuntos Civiles" en op. cit. supra n. 25, p. 77, señala que "Inicialmente se concebía el papel del Ombudsman como el de un fiscal de los juicios instaurados contra jueces y empleados públicos", aun cuando antes afirma que al establecerse el ombudsman en Suecia se pensó que "...debería actuar como un guardián de los derechos comunes e individuales de la población". Al decir de PRAT, en op. cit. supra n. 44, p. 146, "el contralor del ombudsman inicialmente fue de legalidad".

Regularmente, los "ombudsmen", y su personal, realizan inspecciones o visitas a tribunales administrativos y de la judicatura, fiscalías, centrales de policía y dependencias de servidores públicos de todas clases, así como penitenciarias, hospitales públicos y lugares de atención social. Durante estas inspecciones se examinan documentos al azar, se revisa que los casos hayan sido legalmente conducidos y decididos, se valora la rapidez con que se tramitaron y se conversa con los servidores públicos y usuarios sobre estos aspectos. De esta forma, los "ombudsmen" pueden fundamentar alguna recomendación, o bien, iniciar una investigación particular o de una rama de los servicios públicos en general.

Asimismo, cuando un ombudsman observa en la prensa, o por cualquier otro medio, una información relativa a las actividades de los tribunales o funcionarios administrativos, puede iniciar su trabajo de supervisión.

Las investigaciones encaminadas a supervisar una rama de los servicios públicos, que incluyen la revisión de un gran número de documentos solicitados a diversas autoridades, tienen el objetivo de estudiar las explicaciones de las autoridades sobre sus decisiones y asegurarse de que los gobernados hayan tenido la oportunidad de cuestionar los documentos que fueron base de dichas decisiones.

Así, se obtiene una protección general de los derechos fundamentales de los gobernados, pero los "ombudsmans" también desarrollan esta función de tutela jurídica en forma particular y directa, que ha venido a ser la principal ante el número de 4000 quejas que reciben actualmente ⁴⁶.

Dicha protección particular también puede ser iniciada de oficio o por una persona que presente una queja o reclamación. Cualquiera puede hacerlo, es decir, no es necesario que tenga un interés personal, ni que esté relacionada con el hecho materia de la queja, ni siquiera que sea nacional sueco o que viva en Suecia, sólo es necesario que la queja o reclamación no sea anónima, aunque aun en este supuesto el ombudsman puede investigar el caso considerándose que actúa de oficio.

En cuanto a las limitaciones de tiempo, la sección 20 de la ley de instrucción para los "ombudsmans" parlamentarios señala que el ombudsman no debe investigar circunstancias que hubieren ocurrido con más de dos años de anterioridad a la recepción de la queja, a menos que sea esencial que el caso sea investigado en interés público.

No hay disposición alguna en el sentido de que se deban agotar primero los recursos administrativos o judiciales para acceder al

⁴⁶ EKLUNDH, Claes. Op. cit. supra n. 38, p. 12 y ss.

ombudsman, no obstante, los "ombudsmans" usualmente no intervienen cuando el asunto está pendiente en un tribunal o es posible interponer una apelación. Aunque, en los casos en los que la queja se refiera al procedimiento, como cuando no se pronuncia una sentencia en un tiempo razonable o un asunto no avanza, el ombudsman sí interviene ⁴⁷.

Asimismo, no se requiere que el quejoso efectúe su reclamación a través de un representante especializado o abogado, puesto que el personal bajo las órdenes del ombudsman está capacitado para definir con exactitud qué es lo que se pretende.

La presentación de las quejas debe ser por escrito según el texto legal (sección 17), pero esta formalidad puede subsanarse en la práctica con la asistencia del personal de la oficina de los "ombudsmans" que, sin cobrar honorarios, ayudan a redactar la reclamación del quejoso.

La reclamación escrita deberá contener el nombre de la autoridad a la que el quejoso se refiere, las medidas por las cuales se queja y las fechas en que fueron adoptadas, y el nombre y domicilio del quejoso. Si existe un documento en posesión del quejoso, que sea importante para la investigación y estudio del caso, deberá acompañarlo a la queja.

⁴⁷ NILSSON, Per-Erik. Op. cit. supra n. 42, p. 17.

Una vez recibida la queja, uno de los cuatro "ombudsmans" se dedica a su tramitación de acuerdo a la organización interna. Como se dijo antes, existe un chefsjustitieombudsman u ombudsman presidente quien, por una parte, decide la orientación de las actividades de los "ombudsmans" y tiene atribuciones para determinar la forma en que se distribuirán los campos de responsabilidades entre ellos. Cabe destacar, que el ombudsman presidente no tiene facultades para interferir en las decisiones de los otros "ombudsmans" en cuanto se refieran a las investigaciones y resoluciones de los casos.

Actualmente ⁴⁸, las obligaciones de supervisión del ombudsman presidente se circunscriben a los tribunales, los fiscales públicos y la policía. Una ombudsman, cargo que por primera vez es desempeñado por una mujer en Suecia, supervisa el bienestar social y el seguro obligatorio de enfermedad. Un tercer ombudsman está a cargo de las fuerzas armadas, el mercado laboral de trabajo, las previsiones del trabajo, parte del gobierno local, las comunicaciones, la educación pública, la cultura, la iglesia de Suecia y la protección ambiental. Un cuarto ombudsman supervisa la administración de prisiones, la ejecución de sentencias en casos civiles, la tributación y la inmigración.

Por otra parte, el ombudsman presidente es responsable de la

⁴⁸ EKLUNDH, Claes. Op. cit. supra n. 38, p. 11 y ss.

administración del organismo, por lo cual puede nombrar al personal que actualmente está constituido por cerca de 50 personas, de las cuales 25 son abogados.

Dichos recursos humanos con conocimientos jurídicos, que normalmente provienen de instituciones gubernamentales y en su mayoría han sido jueces auxiliares de la carrera judicial, reciben una capacitación para que adopten una posición imparcial ante los conflictos que surjan y no se coloquen automáticamente del lado de los servidores públicos o de los quejosos. En general, a fin de evitar que los invadan actitudes indolentes o rutinarias, sólo permanecen en sus cargos alrededor de cuatro o seis años.

Al recibirse la queja, el ombudsman debe informar rápidamente al demandante, si su reclamación será desestimada, eliminada de la lista de casos, turnada a otra autoridad o que será investigada (sección 19).

Un ombudsman puede desestimar una queja por considerar que no es de su competencia. Con frecuencia la queja es de una persona que alega no haber cometido el delito por el que fue condenada pero sin hacer referencia a faltas en el procedimiento, por lo que, en la práctica, corresponde que se proceda a la apelación, dejando el ombudsman en libertad al demandante para volver a presentar la queja después de la sentencia definitiva.

También se puede desechar una reclamación cuando el propio escrito de queja, o algún otro medio posterior, demuestra que es infundada. En muchas ocasiones la queja surge por un simple malentendido, pero el acto reclamado resulta ser conforme a derecho.

Asimismo, la queja puede ser desestimada por ser de importancia menor aunque no esté abiertamente infundada, con el fin de que los recursos humanos de la oficina de los "ombudsmen" sean aplicados de la manera más útil posible.

Por otra parte, la queja puede ser remitida a otra autoridad, ya que a partir de 1968, los "ombudsmen" fueron autorizados para enviar a otras dependencias los casos que, sin poder ser desestimados, no parecen lo suficientemente graves como para justificar la atención directa de un ombudsman. Sin embargo, en el caso del canciller de justicia, es necesario llegar a un acuerdo con él antes de que se le remita una reclamación (sección 18).

Cuando ha sido aceptada la queja por el ombudsman correspondiente, se solicita la documentación necesaria a las autoridades involucradas, con el fin de estudiar el caso y tratar de deducir, de dichos documentos, si la queja está justificada, lo cual se logra de esa forma en muchas ocasiones. Posteriormente, se pide una explicación por escrito a la autoridad respecto de las medidas que dieron lugar a la queja.

Cuando la información por escrito no es suficiente para valorar si hubo alguna falta o impropiedad, el ombudsman puede asistirse de otras autoridades para que efectúen una investigación más estrecha, en la que se pueden incluir interrogatorios y, el propio ombudsman o su personal pueden realizar audiencias e inspecciones a la autoridad involucrada. Asimismo, el ombudsman puede pedir la opinión de expertos y organismos competentes, sin que el financiamiento signifique una limitación trascendente, ya que el parlamento puede autorizarlo una vez que ha sido efectuada la erogación.

Anteriormente, se afirmó que el ombudsman tiene facultades extensas para conocer toda la información que requiera, sin que existan limitaciones ante medidas discrecionales de los servidores públicos o documentos calificados como secretos. Con este objetivo, el ombudsman puede imponer una pena condicional a fin de que le sea proporcionada información relacionada con una investigación y también puede multar al servidor público que se resista a comparecer. Sin embargo, cuando un ombudsman esté presente en las deliberaciones de un tribunal o de una autoridad, no tiene el derecho a intervenir o usar la palabra (sección 21).

Los asuntos son examinados por el ombudsman después de la presentación de un informe que prepara el personal de la oficina de los "ombudsmanes" o una persona especialmente autorizada para ello, aunque si existen razones especiales, el ombudsman puede decidir

sobre los casos sin recibir previamente el informe (sección 23).

Como resultado de la investigación, el ombudsman puede encontrar que determinada medida de un servidor público es punible, en este supuesto tiene la obligación de iniciar un proceso penal, como cualquiera otro fiscal, de conformidad con el código de procedimiento judicial. Generalmente, los "ombudsmen" no comparecen personalmente ante un tribunal en su función de acusadores, por lo que esto se realiza a través del personal bajo sus órdenes o un acusador público con experiencia que puede estar trabajando en la oficina de los "ombudsmen". Cuando se trata de un miembro de la suprema corte o del supremo tribunal administrativo, el ombudsman no puede comisionar a otro órgano o persona (sección 22).

Asimismo, los "ombudsmen" tienen derecho a iniciar procedimientos disciplinarios cuando el servidor público ha cometido una falta o error grave pero no al grado de que motive un proceso penal.

Cabe señalar, como lo afirman algunos autores ⁴⁹, que en muy raras ocasiones el ombudsman ejercita sus facultades para procesar penalmente o iniciar un procedimiento disciplinario contra un

⁴⁹ BEXELIUS, Alfred. "El Ombudsman de Asuntos Civiles" en op. cit. supra n. 25, pp. 64-66, FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman" en op. cit. supra n. 43, p. 192, y STACEY, Frank. Ombudsmen compared. Oxford, Clarendon Press, 1978, pp. 5 y 6.

servidor público, aunque en los primeros años de su existencia el ombudsman sí lo hacía, un tanto debido a las características iniciales de sus funciones, en donde predominaban las acciones de acusador público, y otro tanto porque los servidores públicos incurrian con mayor frecuencia en faltas graves.

También puede suceder que la medida objeto de la queja, sin ser punible, resulte ser inadecuada, incorrecta o imprudente, entonces el ombudsman procederá a expresar su opinión en relación a la manera en que debió tratarse el caso. Dicha opinión puede tomar la forma de una amonestación o crítica del servidor público en diferentes grados de severidad y de una recomendación o propuesta orientada a que el caso se rectifique de una determinada manera. Después de emitida la recomendación, subsiste la posibilidad de que el ombudsman exija información sobre cómo fue aplicada o tomada en cuenta.

Además, si se encuentra que es necesario adoptar una medida general para evitar que casos como el investigado se repitan, o bien, que es procedente la enmienda o derogación de alguna norma, el ombudsman puede proponerlo así al gabinete o al parlamento.

Los registros de las actuaciones de los "ombudsmanes" comprenden todos los casos y las medidas tomadas en cada uno de ellos, mostrando quien preparó el informe y quién tomó la decisión, así como su contenido y fecha. Además, se mantienen expedientes de los

documentos relacionados con las decisiones tomadas por los "ombudsmans". Las minutas de las inspecciones y de otros procedimientos, se deben conservar cuando sea necesario (sección 24).

2.3.4. Resoluciones e informes.

Ya hemos visto el contenido que pueden tener las resoluciones de los "ombudsmans", no obstante, en este apartado abordaremos el aspecto de su naturaleza, validez y eficacia.

Cuando se afirma que las resoluciones del ombudsman son propuestas, recomendaciones u opiniones, a menudo se cuestiona si pueden considerarse como un producto jurídico o si sólo son buenos deseos de un individuo sin ninguna fuerza obligatoria. También se cuestiona su utilidad y se piensa que deberían de aplicarse forzosamente las resoluciones, algunas veces se añade que la esencia del derecho es precisamente que las normas impongan una sanción. Con todo ello se está cuestionando la naturaleza misma de las resoluciones.

Al respecto, quisiéramos plantear, siguiendo las consideraciones de Kelsen sobre la teoría general del derecho ⁵⁰, que la naturaleza

⁵⁰ Cfr. KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. (Trad. Eduardo García Máynez), México, UNAM, textos universitarios, facultad de derecho, cuarta reimpresión de la segunda edición en español, 1988.

de la resolución del ombudsman está determinada por todo el sistema al que pertenece, es decir, dicha resolución es una norma jurídica. Y su validez estriba en que es creada en la forma en que lo establece el orden jurídico eficaz al que pertenece.

Afirmamos que la resolución es una norma porque tiene la característica de referirse a la conducta humana ⁵¹, en el sentido de que prescribe cómo debe ser dicha conducta y no en el de describir cómo es. En el caso de que la resolución del ombudsman se refiera a la conducta real del hombre, lo hará únicamente como condición para expresar la idea de lo que debe ocurrir; para prescribir cómo debe conducirse un individuo. Es un enunciado normativo de la conducta humana.

Dicho de otra forma, el ombudsman determina en su resolución el sentido específico en el que "debe" conducirse el servidor público (o "deber ser"), y no el "ser" de la conducta humana de los que son supervisados ⁵².

⁵¹ Aunque en la antigüedad, según lo señala Kelsen, el derecho primitivo también considera, en algunos casos, a objetos inanimados y a animales en la misma forma que a la conducta humana. Op. cit. supra n. 50, p. 4, nota 1.

⁵² KELSEN, Hans. Op. cit. supra n. 50, p. 43.

Ahora bien, el hecho de que esta norma sea jurídica, está determinado, en este caso, porque es una norma válida del orden jurídico eficaz al que pertenece. Es decir, la resolución ha sido creada conforme lo establece la legislación aplicable a la actividad del ombudsman (por lo cual aparece como aplicación de una norma superior), pero al mismo tiempo crea una norma jurídica individual que se refiere a un caso concreto que no es recurrente y puede ser obedecida y aplicada sólo una vez. Además, aunque una resolución del ombudsman también puede referirse a aspectos generales (ya que un caso particular investigado, o varios, le permite prescribir la conducta que se debe mantener ante varios supuestos recurrentes) se puede continuar considerando como individual en tanto que va dirigida a un solo servidor público. Con ello las propuestas de reforma de leyes o reglamentos generalmente no pueden considerarse como resoluciones.

Así, el que una norma individual esté creada conforme una norma superior significa que está específicamente determinado, por lo menos, el órgano competente. En el caso de la resolución que nos ocupa, los "ombudsmen" resultan ser los órganos competentes. El procedimiento también puede estar previamente determinado por la norma superior y, como en el caso de los "ombudsmen", que sea regulado en forma discrecional por dicho órgano competente.

Además, la resolución misma debe contener ciertos ámbitos de validez como, a quién va dirigida, qué conducta prescribe y en qué

lugar y tiempo debe realizarse.

De esta forma, si la resolución del ombudsman cumplió con lo señalado por la norma superior que establece su creación, entonces resulta ser válida. La mayor trascendencia de que sea válida, es que en esa particularidad reside el poder considerarla como obligatoria.

Conviene hacer la diferencia entre validez y eficacia. La eficacia de las resoluciones del ombudsman puede entenderse en función de que los servidores públicos realicen la actividad prevista por el ombudsman, pero si esto no sucede no tiene ningún efecto en la validez de la resolución, ni en su carácter obligatorio.

La validez se refiere a la "existencia" de la resolución; al hecho de que en el procedimiento de su creación se hayan cumplido todos los aspectos que prevé la norma que la rige y, por tanto, se puede decir que es válida o que cumple con todos los requisitos necesarios para ser obligatoria.

Sólo cuando la eficacia se refiere al orden jurídico como un todo, entonces puede tener una relación muy estrecha con la validez. Porque si todo el orden jurídico no tiene un cierto grado de eficacia, entonces tampoco es válido. Esta aseveración no es aplicable a una norma jurídica en particular, como la resolución del ombudsman, que es válida por haber sido creada conforme a un

orden jurídico válido.

Hemos dicho que el procedimiento establecido para crear la norma jurídica individual o resolución del ombudsman es discrecional. Ello se desprende del hecho de que, como ya vimos, la ley de instrucción para los "ombudsmans" parlamentarios, en la sección 6, establece que un ombudsman interviene en un asunto emitiendo una decisión en la cual manifiesta su opinión sobre si una medida tomada por un servidor público contraviene la ley u otra disposición normativa, o si constituye una falta o impropiedad en cualquier otro aspecto. Esta última frase es la que da un amplio margen de discrecionalidad al ombudsman para emitir su resolución.

Dicha frase parece que diera la posibilidad de que el ombudsman aplicara al caso concreto algo que no es derecho, como criterios morales o de eficiencia sin un indicio jurídico.

Lo que en realidad sucede, bajo la apreciación de la teoría del derecho de Kelsen⁵³, es que con la citada frase se autoriza al ombudsman tanto para crear una norma individual sustantiva como para determinar discrecionalmente su contenido, con lo cual queda claro que el ombudsman no tiene que sujetarse a una norma general aplicable preexistente para determinar una falta o impropiedad. Estamos ante el hecho de que el ombudsman está dando a una falta o

⁵³ KELSEN, Hans. Op. cit. supra n. 50, p. 171 y ss.

impropiedad el carácter de antijurídica, con base en una norma (resolución) que se crea con posterioridad al acto.

Este es el caso de lo que en ocasiones se llama como "lagunas" de un ordenamiento jurídico, en donde la falta de una norma general preexistente aplicable a un caso concreto, se considera que es una situación insatisfactoria, injusta o inicua, por lo que se autoriza a un órgano de la comunidad jurídica para crear, para el caso concreto, la norma del derecho sustantivo que considere satisfactoria, justa o equitativa.

Por otra parte, conviene recordar que si el ombudsman al crear la resolución o norma individual, no actúa como lo establece la norma superior, entonces podría suceder que el parlamento ya no tenga confianza en él y determine retirarlo de su cargo.

Además, la eficacia de las resoluciones del ombudsman debe ser entendida como la verificación de que efectivamente se aplique una sanción en el supuesto de que un servidor público no actúe como lo prescribe el ombudsman. Esta sanción es la publicidad que se da a los casos previstos en dicho supuesto.

En cuanto a la posibilidad de una apelación ante las resoluciones del ombudsman, debe tomarse en cuenta que nada impide que el ombudsman pueda volver a considerar un caso, ya sea por el surgimiento de nuevas pruebas o alguna otra causa. Asimismo, el

servidor público implicado puede pedir al ombudsman que, en caso de que exista una falta que lo amerite, lo acuse ante tribunales para que éstos decidan. Otra opción es que el servidor público se dirija al comité constitucional del parlamento para exponer su punto de vista sobre una decisión del ombudsman, lo que tomará en cuenta el comité al estudiar el informe anual del ombudsman pero sin estar obligado a responder en el caso concreto.

Precisamente, el informe anual (de unas 500 hojas aproximadamente) es el medio para dar publicidad a todas las actividades de los "ombudsmans", incluyendo aquellos asuntos en los que los servidores públicos no acatan sus resoluciones. Conforme a la ley de instrucción para los "ombudsmans" parlamentarios, éstos deben presentar al riksdag un informe impreso anual que comprenda el año laboral anterior del 1o de julio al 30 de junio, incluyendo todas las actividades que se consideran de interés general abordadas en forma casuística y un apartado en el que se realice un resumen con una visión global (sección 11). Desde 1969, se ha añadido a dichos informes un extracto en inglés ⁵⁴.

Al mismo tiempo que se presenta el informe anual al parlamento, deberán ponerse a disposición del comité constitucional los registros de actuaciones, las minutas y los expedientes de los documentos relacionados con el periodo del informe (sección 25).

⁵⁴ EKLUNDH, Claes. Op. cit. supra n. 38, p. 20.

Una vez que el comité constitucional ha estudiado el informe, resoluciones, actas y demás documentos inherentes a las actividades de los "ombudsmans", informa al riksdag al respecto, lo cual puede ser discutido en sesión plenaria.

Asimismo, el informe anual es distribuido entre los diferentes servidores públicos, jueces, académicos y diversas personalidades, quienes lo consideran un documento de gran interés y con frecuencia es citado en escritos sobre derecho.

Cabe destacar que en Suecia existe la ya tradicional facultad de los ciudadanos de poder acceder libremente a cualquier documento oficial, excepto a aquéllos que hayan sido expresamente declarados como secretos por alguna regulación gubernamental. Esto significa que la prensa puede publicarlos, lo cual también se aplica a las actuaciones del ombudsman. En ocasiones la prensa critica a los servidores públicos por los hechos que se exponen en las investigaciones, pero también se llega a criticar al ombudsman. Queda a criterio de la prensa decidir cuáles datos no deben ser publicados por alguna razón, por ejemplo, la posibilidad de que la queja sea infundada o que el quejoso se viera afectado en su vida privada.

2.4. Finalidad y trascendencia.

Puede afirmarse que con la existencia del ombudsman parlamentario

sueco se pretende mantener a la actividad gubernamental dentro de los límites que se establecen en el orden jurídico. Con especial atención a los casos concretos que difícilmente podrían preverse en las normas jurídicas generales.

Asimismo, tiene la finalidad de defender al gobernado de las medidas de los servidores públicos que son contrarias a dicho orden jurídico. Sin embargo, cabe señalar que no está dentro de sus facultades revocar las decisiones de los servidores públicos, sino exponer la forma en que debieron conducirse en el caso concreto para propiciar una corrección tanto particular como general.

A lo anterior, hay que añadir algunos aspectos que nacen de las características del ombudsman. Es decir, esa finalidad, que también tienen otras figuras jurídicas, el ombudsman pretende lograrla con base en medios peculiares. Por ejemplo, tomando en cuenta sus procedimientos, pretende lograr sus fines en forma más práctica, ágil e informal.

De esta forma, sus informes y la publicidad de sus resoluciones tiende a darle una significación objetiva a la actividad gubernamental o un sentido que pueda ser aceptado por la población.

Precisamente, la publicidad y la defensa de los gobernados, puede entenderse como una forma de contraponer la actividad gubernamental frente al orden jurídico que la rige, para que la opinión pública

se manifieste. En esta descripción que se propone, destaca el hecho de que la población no se estaría manifestando con base en motivaciones subjetivas sino con fundamento en la técnica jurídica que utiliza el ombudsman para establecer si la actividad del gobierno se ajusta a la norma.

De ahí que Rowat afirme que muchas de las reformas que deben realizarse se encuentran en los ámbitos que el público no puede entender fácilmente, por lo que la presión para que se lleven a cabo es muy débil y los gobiernos no se inclinan a realizarlas por propia iniciativa porque tienden a limitar sus facultades. Así, deduce que como la sencillez del ombudsman le confiere un gran atractivo popular, resulta probable que "...se traduzca en un apoyo a otras reformas deseables en áreas de mayor técnica legal" ⁵⁵. Esas posibles reformas, provocadas por el ombudsman, pueden tender a reforzar o renovar las fuerzas democráticas de Suecia.

Por otra parte, no es fácil evaluar la influencia efectiva que el ombudsman tiene en Suecia, un país con una población de alrededor de 8 millones y medio de habitantes, en un territorio de 450 mil kilómetros cuadrados aproximadamente, donde su principal zona urbana oscila entre un millón y un millón y medio de habitantes. En cuanto a la prensa del país, puede decirse que alrededor de 13

⁵⁵ ROWAT, Donald C., (compilador). Op. cit. supra n. 25, p. 375.

periódicos, con su publicación diaria, constituyen más de la mitad de la circulación total de los periódicos suecos ⁵⁶.

La trascendencia del ombudsman tiene raíces históricas que unen la figura a la forma de vida cotidiana de aquel país y forma parte esencial de la constitución misma del estado sueco.

Como lo señala Eklundh ⁵⁷, al ofrecer al gobernado un medio sencillo y económico para que los actos de los servidores públicos sean revisados imparcialmente respecto a su apego a la ley y su justa causa, el ombudsman está actuando como un factor estabilizante de la sociedad sueca.

Otro aspecto que se señala es la utilidad que el ombudsman representa para los servidores públicos, puesto que significa una asesoría para aclarar el contenido de los preceptos jurídicos, sobre todo en lo concerniente a los procedimientos administrativos y judiciales, que por su gran número es difícil evitar los errores.

⁵⁶ GUSTAFSSON, Karl Erik, y HADENIUS, Stig. Swedish Press Policy. (Trad. al inglés por Charly Hultén). Estocolmo, Ed. Svenska Institutet-The Swedish Institute, 1976, pp. 9 y ss. EL INSTITUTO SUECO. "La Prensa y Otros Medios de Información en Suecia" en Información sobre Suecia. Ed. El Instituto Sueco, Suecia, folleto, clasificación DI 45 e Bs, marzo 1988.

⁵⁷ EKLUNDH, Claes. Op. cit. supra n. 38, pp. 21 y ss.

El ombudsman se ha constituido en un complemento indispensable de los tribunales y de los acusadores públicos suecos, sobre todo por su gran efecto preventivo; el saber que las medidas adoptadas pueden ser revisadas por el ombudsman, independiente de la burocracia administrativa y judicial, sin duda provoca que los servidores públicos aborden con mayor atención los casos en que pueda existir alguna duda ⁵⁸.

Asimismo, ha probado ser un protector justo e imparcial de los derechos del individuo dentro de la legislación existente, con lo cual el ombudsman propicia que los gobernados fortalezcan su confianza en la actividad gubernamental.

Al mismo tiempo, el ombudsman ha mostrado comprensión ante la situación de los servidores públicos que en ocasiones es bastante difícil, apoyando, y contribuyendo a que surja, el espíritu de constante superación en el desarrollo de las actividades gubernamentales que pueden repercutir en mejoras concretas de los instrumentos jurídicos que se aplican.

Los principios básicos del ombudsman han podido adaptarse a los grandes cambios sociales, económicos y políticos de Suecia durante 180 años y se espera que pueda seguir haciéndolo en el futuro.

⁵⁸ BEXELIUS, Alfred. "El Ombudsman de Asuntos Civiles" en op. cit. supra n. 25, p. 77.

3. Clasificación de los "ombudsmen" suecos.

Con base en la forma en que son designados los titulares de estas figuras jurídicas, se pueden clasificar, en primer término, como "ombudsmen parlamentarios", que fueron abordados anteriormente y que, obviamente, son nombrados por el parlamento. Este rubro podría también denominarse como de los "ombudsmen del poder legislativo" para incluir a aquéllos existentes en los órdenes jurídicos que no tienen sistema parlamentario.

Por otra parte, hay "ombudsmen" designados por la administración pública, por lo que les correspondería la categoría de los "ombudsmen ejecutivos". También existen "ombudsmen" que son nombrados por personas jurídicas privadas o grupos de particulares, como asociaciones, universidades y hospitales, a los cuales proponemos agruparlos como "ombudsmen no gubernamentales" o bien "ombudsmen de la sociedad civil". Asimismo, se denominarían "ombudsmen mixtos", si en su nombramiento participan dos o más de los poderes públicos o un órgano gubernamental al lado de alguna entidad privada.

Este criterio de clasificación tiene una relativa utilidad, ya que se podrían formar diversas categorías atendiendo a cada una de las modificaciones posibles de sus características específicas ⁵⁹, pero

⁵⁹ Además de los ocho criterios señalados por Sonia Venegas, podrían mencionarse, entre otros, los relativos al grado de autonomía de sus funciones; si éstas se circunscriben al ámbito del

tiene su base en los "ombudsmen" existentes en Suecia que, por lo demás, desarrollan sus funciones con bastante similitud.

Actualmente ⁶⁰, además de los cuatro "ombudsmen" parlamentarios que hemos mencionado, existen otros "ombudsmen", nombrados por el poder ejecutivo, que reciben las quejas del público por acciones de particulares que consideran injustificadas. Tal es el caso de los "ombudsmen" de la libre competencia, del consumidor, para la igualdad de oportunidades entre los sexos y, contra la discriminación étnica.

Asimismo, bajo un acuerdo entre el ombudsman parlamentario, la barra de abogados y el consejo o club de prensa, se designa al ombudsman de la prensa con funciones similares.

ente que lo nombra, y; si está constituido como un órgano personal, independientemente del número de sus empleados, o si es un órgano colegiado. Cfr. VENEGAS Alvarez, Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una Institución Encomiable?. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G estudios doctrinales núm. 117, 1988, pp. 55-57.

⁶⁰ Cfr. HADENIUS, Stig, y LINDGREN, Ann. On Sweden. (Trad. al inglés de Victor J. Kayfetz) Suecia, Ed. Svenska Institutet-The Swedish Institute, 1990, pp. 30 y 31. Cfr. EL INSTITUTO SUECO. "La Institución del 'Ombudsman'" en Información Sobre Suecia. Suecia, Ed. El Instituto Sueco, folleto, clasificación DI 71 g Odc, octubre 1990.

3.1. "Ombudsmans ejecutivos".

3.1.1. El ombudsman de la libre competencia.

Esta figura jurídica fue creada en 1954 y actualmente sus actividades tienen como base la "ley de la competencia", establecida en 1982 para promover la sana competencia en la economía de acuerdo al interés público. En esta ley se considera que una limitación a la libre competencia produce efectos nocivos cuando, contrariando el interés público, afecta indebidamente a la formación de precios, restringe la productividad en las actividades económicas o impide u obstaculiza la actividad comercial de otros.

Este ombudsman requiere de diversas investigaciones con el fin de evitar dichas prácticas nocivas, muchas de las cuales son efectuadas por su propio personal, que consta aproximadamente de 30 personas. No obstante, cuando se trata de estudios de proporciones mayores, con frecuencia son solicitados a la dirección nacional de precios y de la competencia, a la inspección nacional de la banca o a la inspección nacional de compañías de seguros privadas, las cuales llevan registros de los cárteles.

Asimismo, en la citada ley se prohíben prácticas comerciales que restringen la competencia, como el mantenimiento de un precio de reventa o de venta al público (prohibición de precios brutos) y la oferta entre varios tendiente a provocar un perjuicio a otro

(cárteles de oferta). Aun cuando en estos dos casos se imponen sanciones penales, con algunas excepciones, en general la legislación antimonopolios de Suecia no está sujeta a dicho tipo de sanciones. A cambio, se utiliza ampliamente el método de concertación.

Precisamente, la mayoría de los casos se resuelve por medio de concertaciones entre este ombudsman y las empresas involucradas, pero si no tiene éxito en sus intentos de conciliación, puede llevar la causa al tribunal del mercado.

El citado tribunal es una magistratura especial, compuesta de juristas, expertos económicos y representantes de la industria, del comercio y de los consumidores. Se encarga de aplicar no sólo los preceptos generales de la ley de la competencia, sino también de las leyes denominadas "de prácticas comerciales", "contra términos contractuales impropios", "sobre créditos al consumidor", y "de seguridad de los productos" ⁶¹.

El tribunal puede imponer prohibiciones a una empresa, evitando la aplicación de determinadas prácticas comerciales restrictivas de la libre competencia; puede ordenar el suministro de mercancías en condiciones equivalentes a las ofrecidas a otras empresas o que sea

⁶¹ EL INSTITUTO SUECO. "La Política de Protección de los Consumidores en Suecia" en Información Sobre Suecia. Suecia, Ed. El Instituto Sueco, folleto, clasificación DI 81 h Qc, diciembre 1989.

modificada, de alguna otra forma, una práctica comercial restrictiva. Asimismo, puede decretar un precio máximo para una mercancía determinada.

Las prohibiciones o los requerimientos pueden ser impuestos bajo pena de multa administrativa. Antes de dictar una prohibición o un requerimiento este tribunal debe procurar, normalmente, prevenir los efectos nocivos mediante negociaciones.

La ley de la competencia contiene también un sistema para el control de las fusiones. Si una empresa, por medio de la adquisición de otras, consigue una posición dominante, con lo cual se provocan efectos nocivos contrarios al interés público, el tribunal del mercado intentará remediar esos efectos por medio de negociaciones y, en último término, puede prohibir la fusión. Una prohibición de este tipo sólo entrará en vigor contra la empresa si el gobierno la mantiene. El ombudsman de la libre competencia realiza las investigaciones iniciales y decide si el tema de una fusión debe ser llevado ante el tribunal.

Este ombudsman tiene, entre otras funciones, la de emprender acciones contra medidas reguladoras que impidan indebidamente la competencia y dar una gran publicidad a las cuestiones relativas a la competencia.

3.1.2. El ombudsman de los consumidores.

Fue constituido en 1971, con la función de garantizar el cumplimiento, principalmente de dos leyes de protección al consumidor: la ley de prácticas comerciales y la ley contra términos contractuales impropios. Este ombudsman, desde 1976, preside un organismo formado por su oficina y la dirección nacional de protección de los consumidores, de la cual también es titular.

La ley de prácticas comerciales se aplica a empresas y comerciantes que venden mercancías, proveen servicios y, en general, que realizan actos de comercio. Toda práctica comercial puede prohibirse si es contraria a las modalidades aceptadas de la actividad económica o si es considerada inadecuada en algún otro aspecto, siempre con la finalidad de proteger al consumidor y al comerciante, principalmente, de la publicidad engañosa. La ley puede invocarse cuando, por ejemplo, un empresario de publicidad prometa demasiado o atraiga a los clientes ofreciendo artículos a precios que luego no mantiene. No obstante, su aplicación no se extiende a la publicidad de opiniones ni a la propaganda política, que están protegidas por la ley de libertad de prensa.

En este contexto de la publicidad engañosa, rige el principio de la inversión de la carga probatoria, en virtud del cual la persona responsable de cualquier práctica comercial tiene que probar la veracidad de la información, afirmaciones y promesas presentadas en

su publicidad, lo mismo que en la envoltura o empaque y material publicitario en general.

Además, a las empresas y demás personas involucradas en la comercialización se les puede exigir, en materia de publicidad o cualquiera otra, que suministren información de especial importancia para el consumidor, tal como los detalles relativos al precio o a la naturaleza de las mercancías o servicios en cuestión. Siempre que haya riesgo de que una mercancía o servicio pueda causar daño a alguna persona o propiedad, puede prohibirse su venta o renta. También pueden prohibirse las mercancías o servicios que demuestren claramente ser inadecuados para su propósito principal.

En 1989, entró en vigor una ley sobre la seguridad de los productos que incluye la norma contra la venta de productos de consumo y servicios peligrosos, así como nuevas normas sobre el retiro de productos.

La ley sobre términos contractuales impropios se ha elaborado para proteger al consumidor contra cláusulas irrazonables empleadas por comerciantes, especialmente en formularios de contratos de adhesión destinados a la venta de bienes de consumo duraderos y la prestación de servicios. Según esa ley, si los términos de un contrato favorecen de forma irrazonable al vendedor a expensas del comprador, pueden prohibirse.

El organismo que preside este ombudsman presenta demandas ante el tribunal del mercado en casos relativos a prácticas de comercialización, términos injustos, créditos al consumidor o productos peligrosos.

Cuando el organismo del ombudsman, con base en una notificación externa o en el curso de una investigación suya, observa un acto de comercialización o una cláusula contractual contrarios a las normas, primero procura que se arregle el problema por libre voluntad de las partes, discutiéndolo con los responsables y si no se logra un acuerdo por este medio, puede remitir el caso al Tribunal del Mercado, solicitando que al empresario se le prohíba seguir recurriendo a la práctica comercial o a la condición contractual inadecuadas. Generalmente, las resoluciones del tribunal van acompañadas de multas, y sus fallos son inapenables.

El organismo de este ombudsman conoce alrededor de 4000 casos cada año, de los cuales entre 2,000 y 2,500 se refieren a la ley de prácticas comerciales y cerca de 20 casos al año son llevados al tribunal del mercado.

3.1.3. El ombudsman para la igualdad de oportunidades entre los sexos.

Este ombudsman fue creado en 1980 y sus funciones consisten en asegurar el cumplimiento de la ley para la igualdad de los sexos en

las relaciones laborales, que entró en vigor el mismo año, y participar en los esfuerzos generales para conseguir la igualdad en la vida laboral. Dicha ley tiene el propósito de fomentar la igualdad de derechos de los hombres y de las mujeres por lo que respecta al trabajo, a las condiciones laborales y al potencial de desarrollo en el trabajo. Asimismo, prohíbe la discriminación por razones de sexo y exige medidas activas para promover la igualdad en los centros de trabajo.

Sin embargo, la ley ha sido criticada porque sólo propicia medidas activas muy cautelosas que se basan, especialmente, en la educación e información para cambiar actitudes. En este sentido, uno de los anteriores "ombudsmans" expresó que debe ser modificado el carácter neutral de la ley, el cual fue apoyado por todos los partidos políticos con excepción del partido de izquierda-comunista, a fin de que demande un apoyo manifiesto para la mujer ⁶².

Este ombudsman desarrolla sus funciones, principalmente, dando información, formando la opinión pública y ocupándose de casos individuales de discriminación, pudiendo iniciar investigaciones de oficio. En la medida de lo posible, intenta persuadir a los

⁶² LANDBY Eduards, Maud. "Representación Femenina y Política de Igualdad Entre el Hombre y la Mujer" en Actualidades de Suecia. (Trad. Felipe Mena). Suecia, Ed. El Instituto Sueco, NO 369, julio 1989, p. 8.

empleadores, a través del asesoramiento, información y discusión, para que acaten voluntariamente la ley.

Si el acatamiento voluntario no se logra en un caso de discriminación, puede llegar a plantearlo ante el tribunal del trabajo y si es un caso relativo a la adopción de medidas activas para el fomento de la igualdad, puede presentar una solicitud a la comisión para la igualdad de oportunidades, pidiendo que se ordene al empleador tomar medidas adecuadas.

La ley autoriza para que mediante convenios colectivos entre el empleador y las organizaciones sindicales se establezca la responsabilidad de fomentar activamente la igualdad en los puestos de trabajo. Actualmente, han sido firmados acuerdos de este tipo para alrededor del 90% de la población activa. Sin embargo, no es posible eliminar, mediante un convenio, la prohibición de discriminar por razones de sexo.

Cada año se denuncian entre 150 y 200 casos, de los cuales cerca de 75 son quejas sobre discriminación por razón del sexo, en su mayoría relativas a nombramientos para diversos cargos. El resto se refiere a casos en que los empleadores no adoptan medidas activas para fomentar la igualdad.

3.1.4. El ombudsman contra la discriminación étnica.

Fue instituido en 1986 ⁶³, mediante la ley contra la discriminación étnica, la cual es definida como el tratamiento injusto o insultante por motivos de raza, color de piel, nacionalidad, origen étnico o religión. La función de este ombudsman consiste en contrarrestar tal discriminación en la sociedad (no en la vida privada), especialmente en los centros de trabajo y en relación con los inmigrantes, pero también en general en ámbitos relacionados con la enseñanza, la vivienda, la vida asociativa, la asistencia medico-sanitaria, la industria y el comercio.

Las forma en que actúa es asistiendo a las personas discriminadas en la protección de sus derechos; facilitando información y asesoramiento pericial; ayudando a formar opinión; participando en debates públicos; recomendando legislaciones y otras medidas para combatir la discriminación étnica.

Sin embargo, no tiene facultades para litigar en casos concretos ni para influir en las sentencias de los tribunales ni en las decisiones de las autoridades en casos individuales. En cambio, puede recomendar cambios legislativos y otros métodos para contrarrestar la discriminación étnica.

⁶³ HIRSCHFELDT, Johan. "Un 'Ombudsman' Contra la Discriminación Étnica" en Actualidades de Suecia. (Trad. Felipe Mena). Suecia, Ed. El Instituto Sueco, NO 349, octubre 1986, pp. 6-11.

Por otra parte, existe una comisión, conformada por tres miembros, que es nombrada por el gobierno para asesorar a este ombudsman en cuestiones importantes de principio, relativas a la aplicación de la ley.

3.2. "Ombudsmenes mixtos".

3.2.1. El ombudsman de la prensa.

El cargo del ombudsman de la prensa fue establecido en 1969 y su titular es designado por un comité especial compuesto por un ombudsman parlamentario y los presidentes del colegio de abogados y del club de prensa nacional ⁶⁴.

La presentación de cualquier queja por violación de la ética periodística es gratuita y puede efectuarse directamente al ombudsman de la prensa, quien también está autorizado, tanto a abordar por propia iniciativa problemas de su competencia, como a responder consultas de la comunidad respecto de cuestiones de ética periodística.

Cualquier interesado puede protestar ante este ombudsman contra noticias o comentarios de prensa que considere violación de la

⁶⁴ Cfr. EL INSTITUTO SUECO. "La Prensa y Otros Medios de Información en Suecia" en op. cit. supra n. 56.

ética periodística. No obstante, la persona a la cual atañe el artículo denunciado tiene que dar su consentimiento si se quiere que con base en la queja se censure al periódico.

Cuando este ombudsman recibe una queja, debe averiguar si se puede satisfacer mediante una rectificación o réplica en el periódico en cuestión. Si la disputa no se resuelve por esta vía y considera que la buena práctica periodística se ha violado, puede realizar una encuesta, pidiéndole ante todo su opinión al editor responsable del periódico.

Una vez terminada la encuesta, este ombudsman puede concluir: que el asunto no se considera motivo para reprender al periódico; que las pruebas obtenidas son suficientemente importantes para someter el caso al comité de prensa sueco o corte de honor, o; que, comprobándose una violación menor de la ética periodística, procede censurarla sin recurrir al comité.

La primera y última alternativas, pueden ser apeladas al comité y nada les impide a las partes llevar la causa a un tribunal ordinario una vez que ha sido examinada por este ombudsman y el citado comité.

El comité de prensa sueco o corte de honor, que se considera el tribunal más antiguo del mundo en su género, fue instituido en 1916 por el club de prensa nacional, la unión de periodistas y la

asociación de editores de prensa.

Dicho comité está formado por un juez que actúa como presidente y sendos representantes de las mencionadas organizaciones, además de dos representantes de la población en general que no deben tener vínculos con editores de periódicos ni organizaciones de prensa.

Cuando se determina la violación de normas éticas por algún periódico, éste tiene que publicar el fallo del comité o del ombudsman. En algunos casos tiene que pagar también una multa por gastos administrativos.

En los últimos años, se han venido registrando de 300 a 400 quejas al año, relacionadas, en gran medida, con informaciones periodísticas sobre procesos penales y con la intervención inapropiada en la vida privada de los individuos.

Alrededor del 30% de las quejas han sido dirimidas por el comité, ya sea después de ser tratadas por el ombudsman o por la apelación de una de las partes involucradas en el asunto. Las restantes han dado por resultado, tanto la crítica del ombudsman al periódico, como la cancelación de las mismas por diversas razones, tales como la falta de base o el hecho de que el periódico denunciado hubiera publicado una rectificación.

Aproximadamente, un 20% de todas la quejas planteadas han culminado

en la censura de la actuación del periódico en cuestión, por parte del ombudsman o del comité. Este sistema autodisciplinario no se basa en la legislación, sino que es completamente voluntario y está financiado totalmente por las tres organizaciones de la prensa.

4. La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En los medios de comunicación de nuestro país, generalmente se hace referencia al ombudsman al abordar las funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que sugiere que esta figura jurídica mexicana se inscribe en la rápida adopción del ombudsman en diversos países.

Ya desde hace cerca de 30 años ⁶⁵, la mayoría de los autores que abordan el tema han venido afirmando que la figura del ombudsman podría ser adoptada por los gobiernos de diversos países y a menudo se hace referencia al autor que ha denominado al ombudsman como una institución universal ⁶⁶. En ocasiones se ha hablado de la

⁶⁵ ROWAT, Donald C. "Prefacio a la segunda edición" (la primera edición en inglés fue en 1965 y la segunda en 1968) en op. cit. supra n. 25, pp. 15 y ss. Este autor cita el artículo suyo "Ombudsmen for North America", publicado en XXIV Public Administration Review de diciembre de 1964, en el que sostenía "...que en la mayor parte de los países democráticos del mundo se daban ya las condiciones necesarias para la adopción de este sistema...". En cuanto al tratamiento del tema desde hace tantos años, cabe recordar que en 1961 un autor mexicano ya abordaba el tema. Cfr. ALVAREZ De Lara, Rosa María. Legislación Estatal en Materia de Defensa de los Derechos Humanos. México, Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, colección folletos 1991/18, 1991. pp. 9 y 45, nota 7. Quien cita a CABRERA, Lucio. "Una Forma Política de Control Constitucional" en Boletín del Instituto de Derecho Comparado, México, UNAM, Núm. 42, septiembre-diciembre, 1961.

⁶⁶ LEGRAND, André. "Une Institution Universelle: l'Ombudsman?" en Revue Internationale de Droit Comparé. París, 1973, pp. 851-861. Citado por FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman" en op. cit. supra n. 43, p. 189.

"ombudsmania" ⁶⁷ para describir el rápido establecimiento de esta institución en diversos órdenes jurídicos.

Una panorámica de su trasplante a otros países, nos muestra que durante más de cien años el ombudsman fue una institución exclusivamente sueca, hasta que Finlandia la adoptó en 1919 poco después de su independencia del dominio ruso ⁶⁸. Posteriormente, Noruega establece el ombudsman militar en 1952 ⁶⁹ y en 1962 se crea el ombudsman del "storting" (parlamento noruego) para asuntos civiles ⁷⁰.

⁶⁷ POWLES, G. "Ombudsmania" en Parliamentarian, 1969, 1, pp. 69-72. Citado por PELLON Rivera, Ricardo, en op. cit. supra n. 26, p. 20. BADENI, Gregorio. "Presidencialismo, Parlamentarismo y la "Ombudsmania" en El Derecho. Buenos Aires, 4 de junio de 1984. Citado por PADILLA, Miguel M. "La Constitución Argentina y el 'Ombudsman'" en op. cit. supra n. 44, p. 153.

⁶⁸ FAIREN Guillen, Víctor. Op. cit. supra n. 42, pp. 1425-1473. KASTARI, Paavo. "El Canciller de Justicia y el Ombudsman" en op. cit. supra n. 24, pp. 98-114. PRAT, Julio A. Op. cit. supra n. 44, pp. 146.

⁶⁹ RUUD, Arthur. "El Ombudsman Militar y su Junta" en op. cit. supra n. 25, pp. 160-169.

⁷⁰ FLIFLET, Arne. La Experiencia del Ombudsman Nacional de Noruega Después de 30 Años de Existencia. Ponencia presentada en el congreso internacional "La experiencia del ombudsman en la actualidad", organizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 13-15 de noviembre de 1991.

En el caso de Dinamarca, surge el ombudsman del "folketing" (parlamento danés) en 1955, tomando como modelo a la institución sueca ⁷¹. Cabe señalar que a partir de la creación del ombudsman danés, la institución tuvo una proyección internacional determinante ⁷².

En 1956, la entonces Alemania occidental instituyó un ombudsman militar a través de una enmienda constitucional, con base en la cual se expidió, en 1957, la ley del comisionado parlamentario para asuntos militares o ley del ombudsman militar del "bundestag" (cámara de representantes) ⁷³.

Asimismo, se fueron introduciendo figuras jurídicas similares, con modificaciones en cuanto a su nombramiento y competencia y con alcances nacional o local, en Nueva Zelanda (1962); Tanzania (1965); Gran Bretaña (1967); New Brunswick y Alberta, Canadá (1967); Hawai, EUA (1967); Mauricio (1968); Israel (1971);

⁷¹ GAMMELTOFT-HANSEN, Hans. La Experiencia del Ombudsman Danés. (Trad. José de Garay y Cuevas), ponencia presentada en el congreso internacional "La experiencia del ombudsman en la actualidad", organizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 13-15 de noviembre de 1991.

⁷² NILSSON, Per-Erik. "El Ombudsman, Defensor del Pueblo ¿O Qué?" en op. cit. supra n. 42, p. 11.

⁷³ LOHSE, Egon. "El Ombudsman Militar de Alemania Occidental" en op. cit. supra n. 25, pp. 170-179.

Australia Occidental (1971); ciudad de Zurich, Suiza (1971); Maharashtra, India (1971); Francia (1973); Zambia (1973); regiones de Toscana y Liguria, Italia (1974); Portugal (1975); Papúa Nueva Guinea (1975); Trinidad y Tobago (1976); Austria (1977); Jamaica (1977); Puerto Rico (1977); y, España (1978) ⁷⁴.

El interés de la enunciación anterior, sin ser exhaustiva, es enfatizar la amplia proyección de la institución a todo el mundo en relativamente poco tiempo, de ahí que se indique el año en que se constituye una primera institución similar al ombudsman, aclarando que en varios casos se crean, en años posteriores, más instituciones locales dentro de un mismo país o, incluso, a nivel nacional.

También cabe aclarar que algunas de las instituciones mencionadas podrían caer dentro del supuesto señalado por Carpizo, en el sentido de que "...más de trescientos órganos e individuos se aplican a sí mismos esta denominación (refiriéndose al ombudsman) aunque no satisfacen todas las características de ella" ⁷⁵.

⁷⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman" en op. cit. supra n. 43, pp. 187-213. FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Seminario Sobre la Acción de las Autoridades Nacionales en la Protección de los Derechos Civiles y Políticos" en La Protección Internacional de los Derechos del Hombre. Balance y Perspectivas. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie H Estudios de derecho internacional público, núm. 7, 1983, pp. 69-81.

⁷⁵ CARPIZO, Jorge. "La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Ombudsman" en ¿Qué es la CNDH?. (Colección de 9 artículos publicados por el autor en Excelsior). México, Ed. Comisión

Como hemos anotado en anteriores apartados, el crecimiento de las actividades gubernamentales en México, como en todos los países, ha significado una reducción en la esfera jurídica de los gobernados. No obstante, no es posible soslayar que las nuevas actividades que aborda el gobierno van acompañadas de explicaciones o justificaciones que tienden a considerarlas como una forma de ampliar su capacidad o facultades para lograr mayores beneficios para la sociedad.

Precisamente, con frecuencia se aportan diversos mecanismos para hacerle frente a las nuevas acciones gubernamentales cuando lleguen a afectar a los particulares, ello permite considerar, desde el punto de vista teórico-jurídico y como signo de un estado de derecho, que los intereses de la sociedad y los derechos de los gobernados han quedado protegidos.

Sin embargo, la práctica demuestra lo contrario. La creciente amplitud y complejidad de las acciones y facultades gubernamentales requieren de conocimientos técnico-jurídicos cada vez mayores y también mayores recursos económicos, por lo que, en general, el ciudadano medio no está en posibilidades reales de defenderse por sí mismo, aun cuando exista el instrumento jurídico correspondiente, como los que ya hemos abordado en el apartado

Nacional de Derechos Humanos, serie folletos 1991/5, 2a ed., 1991, p. 16. El paréntesis es nuestro.

relativo a México del panorama histórico del primer capítulo.

Además, dicha situación también propicia que el servidor público se sienta libre para atribuirse más facultades que las previstas en el orden jurídico, con efectos multiplicadores en diversos tipos de desviaciones de poder que pueden llegar a la abierta impunidad en algunos ámbitos.

Con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el poder ejecutivo federal de nuestro país, se propuso dar respuesta a la necesidad social de volver efectivo el ejercicio de los derechos humanos.

4.1. Naturaleza jurídica.

Trataremos de plantear la cuestión respecto a qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Tomando en cuenta el decreto de su creación ⁷⁶, que se abordará más adelante, podría definirse como un órgano subordinado, federal, desconcentrado, complementario, de autotutela jurídica, con funciones de policía sobre actividades jurídicas públicas y concretas.

Se propone considerar a la Comisión como un órgano subordinado federal, porque está adscrita al secretario de gobernación, con lo

⁷⁶ Diario oficial del 6 de junio de 1990.

cual se constituye como una dependencia del ejecutivo federal, al que incluso puede representar, aunque la característica relativa a la desconcentración le confiere autonomía solamente en el ámbito administrativo.

Asimismo, se puede considerar complementario en tanto realiza acciones que son coadministrativas, cojurisdiccionales y colegislativas. La calidad de autotutela jurídica resulta de la función de protección, por medio del derecho, respecto de acciones del mismo poder de gobierno que efectúa su nombramiento.

Las funciones de policía se denotan en la finalidad de establecer, mantener o restablecer el orden y seguridad jurídicos mediante la supervisión. Esta función está dirigida sobre el aspecto de juridicidad de los actos u omisiones del hombre con trascendencia en el ámbito del derecho público y relativos a individuos determinados.

Cabe hacer la aclaración, como lo mencionaremos más adelante, que bajo el reglamento interior de la Comisión ⁷⁷, la tutela jurídica adquiere un carácter heterogéneo porque se entiende que también puede controlar a los otros dos poderes distintos del que creó a la Comisión y su competencia se extiende a los ámbitos estatal y municipal.

⁷⁷ Publicado en el diario oficial del 10. de agosto de 1990.

En este sentido, destaca el decreto que reforma el artículo 102 constitucional, ya que modifica sustancialmente la naturaleza jurídica de la Comisión, al convertir el anterior artículo 102 en un apartado "A" y añadiendo lo siguiente como apartado "B":

"B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que 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. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

"El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados." ⁷⁸.

⁷⁸ publicado en el diario oficial del 28 de enero de 1992, p. 6.

Al respecto, la normativa que surja con base en esta reforma, será la que en definitiva permita determinar la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que de este texto no se desprende, por ejemplo, qué grado de autonomía tendrá la Comisión en relación con el Congreso de la Unión.

Sin embargo, podemos adelantar el contenido de una propuesta del primer presidente de la Comisión sobre el particular:

"Los aspectos más sobresalientes del anteproyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, son:

- a) Se le establece como organismo público descentralizado, de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
 - b) Se establece la participación del Senado de la República en el nombramiento de los principales servidores públicos y de los Consejeros de la Comisión Nacional.
 - c) Se diseñan diversas garantías para la autonomía del trabajo de los principales servidores públicos de la Comisión Nacional.
 - d) Se precisan todos los aspectos de los procedimientos que se deben llevar a cabo.
 - e) Se le dota de atribuciones en todo lo relativo a esos
-

procedimientos para que pueda realmente cumplir con sus funciones." ⁷⁹

4.2. Orígenes.

Antes de que surgiera la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fueron creadas en México diversas figuras jurídicas que tienen funciones similares de defensa de los derechos de los individuos, aunque algunas no lo hacen primordialmente frente al poder público.

Entre ellas se pueden contar la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (abril 1975), la dirección para la defensa de los derechos humanos de la entidad federativa de Nuevo León (enero 1979), la procuraduría de vecinos del municipio de Colima (noviembre 1983), las procuradurías de vecinos municipales que optativamente pueden crearse en la entidad federativa de Colima con base en la ley orgánica municipal (diciembre 1984), la defensoría de los derechos universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (mayo 1985), la procuraduría para la defensa del indígena de la entidad federativa de Oaxaca (septiembre 1986), la procuraduría social de la montaña de la entidad federativa de Guerrero (abril 1987), la procuraduría de protección ciudadana de la entidad federativa de Aguascalientes (agosto 1988), la

⁷⁹ COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Tercer Informe Semestral, Junio-diciembre de 1991. México, Ed. C. N. D. H., junio-diciembre 1991, p. 112.

defensoría de los derechos de vecinos del municipio de Querétaro (diciembre 1988), la procuraduría social del Departamento del Distrito Federal (enero 1989) y la comisión de derechos humanos de la entidad federativa de Morelos (abril 1989).

La proliferación de este tipo de organismos públicos u oficiales también tuvo su contrapartida en el fortalecimiento y creación de organizaciones no gubernamentales. El desenvolvimiento dinámico de una corriente social en favor de los derechos humanos llevó a la secretaría de gobernación del poder ejecutivo federal a la creación, en febrero de 1989, de la dirección general de derechos humanos, la cual, debido a que fue sustituida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en junio de 1990, se considera su antecedente directo o inmediato.

La citada dirección general fue constituida en el reglamento interior de la secretaría de gobernación, que en su artículo 10. señala que a dicha secretaría le correspondía "...vigilar en la esfera administrativa el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país..."⁸⁰.

Asimismo, como parte de las facultades no delegables del secretario de gobernación, se disponía en el artículo 5, fracción VIII, del citado reglamento, "Vigilar el cumplimiento de los preceptos

⁸⁰ Publicado en el diario oficial del 13 de febrero de 1989.

constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, dictando al efecto las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento". Este texto era la transcripción de la fracción IV del artículo 27 de la ley orgánica de la administración pública federal ⁸¹, que se refiere a los asuntos que le corresponde despachar a la secretaría de gobernación.

Es ahí donde se concede al titular de un órgano específico de la administración pública la facultad de tutelar los derechos fundamentales de los administrados frente a las medidas inconstitucionales de las autoridades administrativas mexicanas.

Lo anterior permite sostener que esta facultad de la secretaría de gobernación liga íntimamente tanto la función de policía en el ámbito administrativo, entendida como el mantenimiento del orden jurídico mexicano, como la función de tutela de los derechos fundamentales de los administrados frente a la actividad del poder ejecutivo. Pero no tiene una relación con la idea de equilibrio entre los poderes, ya que es una disposición que establece una autotutela de los derechos de los administrados, es decir, la función de policía nace en, y va dirigida a, el poder ejecutivo. En todo caso, su cumplimiento podría interpretarse como la búsqueda de un fortalecimiento de la administración pública en un marco de

⁸¹ Publicada en el diario oficial del 29 de diciembre de 1976.

derecho, incluso de su legitimación.

Los citados puntos eran retomados en el artículo 15 del reglamento ⁸², que se refería a la competencia de la dirección general de derechos humanos. Se establecía, en un enfoque que pretendía dar efectividad al respeto de los derechos de los administrados, la facultad de proponer programas que promovieran e impulsaran el cumplimiento de los acuerdos firmados por el estado mexicano en el marco de la carta internacional de derechos humanos (art. 15, fracc. I).

Se concedía también competencia para proponer medidas relativas a la planeación de la política de derechos humanos en nuestro país (art. 15, fracc. II) y para proponer acciones tendientes a salvaguardar los derechos humanos (art. 15, fracc. III), que se entiende como el interés del poder ejecutivo en buscar los medios idóneos que propiciaran el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales por parte de los administrados.

Asimismo, la dirección general que nos ocupa podía establecer

⁸² El texto del artículo 15 del reglamento interior de la Secretaría de Gobernación se reproduce en SECRETARIA DE GOBERNACION, op. cit. supra n. 11, pp. 172 y 173, y en COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Derechos Humanos. Documentos y Testimonio de Cinco Siglos. Compilación. México, Ed. C.N.D.H., colección manuales 1991/9, 1991, pp. 224 y 225. En ambas publicaciones se comete el error de citar como fuente las páginas 23-34 del diario oficial cit. supra n. 80, debiendo decir páginas 33 y 34.

mecanismos de enlace y coordinación con entidades, instituciones y organismos públicos o privados, para promover la aplicación y respeto de los derechos humanos (art. 15, fracc. IV). Cabe destacar que las relaciones de esta dirección general que nacieran con base en esta facultad, no podían considerarse como de carácter subordinado en ningún sentido, ni reconocerse algún tipo de autoridad jurídica.

Por otra parte, en la fracción V del artículo 15 del reglamento se habilitaba a la citada dirección general para "Recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación de los derechos humanos presenten los particulares o las instituciones públicas o privadas, y proponer al Titular del Ramo las acciones necesarias para su inmediata resolución". Nótese que se refiere a la facultad indelegable del Secretario de Gobernación (artículo 5, fracción VIII, del reglamento interior de la Secretaría de Gobernación).

Podría suponerse que esta fracción concede, aunque restringida, una competencia similar a la del ombudsman parlamentario sueco, ya que permitiría realizar funciones de tutela de los derechos de los gobernados a través de la recepción de quejas contra las actividades gubernamentales.

Las diferencias pueden señalarse, en primer término, en que la interpretación de las voces "recibir" y "atender" no necesariamente tendrían que implicar la "investigación" de los hechos (y mucho

menos la supervisión de la actuación del servidor público involucrado), incluso posiblemente uno de los resultados de la "atención" de las quejas podría haber sido, precisamente, solicitar la investigación del caso por la autoridad competente.

Asimismo, entre otros aspectos, cabe destacar que, el ámbito de competencia se reduce a la esfera administrativa, el objeto de la queja debería ser siempre la violación de los derechos humanos, sólo se podía actuar a petición de parte y no de oficio, no se podía dirigir la posible solución directamente al sujeto que incurría en una violación de los derechos humanos y, en su caso, la aplicación de dicha solución la llevaría a cabo un órgano superior. Todo esto sin referirnos a la completa subordinación que es inherente a todas las direcciones generales de la administración pública centralizada.

También, la dirección general de derechos humanos podía llevar a la consideración de su superior jerárquico los programas tendientes a la capacitación de los ciudadanos en la promoción y salvaguarda de los derechos humanos (art. 15, fracc. VI).

Otra facultad que se le concedía era la de proporcionar apoyo técnico y asesoría sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos, a los individuos, entidades, instituciones y organismos, relacionados con la promoción y defensa de dichos derechos (art 15, fracc. VII).

Además, al titular de la dirección general le correspondía representar al secretario de gobernación y coordinar las labores de la comisión mexicana de ayuda a refugiados (art. 15, fracc. VIII).

Cabe destacar que los términos de la competencia que hemos enunciado, exponen claramente la falta de autonomía de la dirección general, ya que en la mayoría de los casos su labor se circunscribe a preparar la decisión de sus superiores jerárquicos o representarlos (art. 15, fracc. I, II, III, V, VI y VIII).

Sólo en las fracciones IV y VII, del art. 15 del reglamento, se establecen funciones diferentes, tendientes a establecer una relación de coordinación y de asesoría con otros entes de la sociedad mexicana involucrados en la defensa de los derechos humanos.

Por otra parte, la presencia del elemento internacional en las fracciones I, II y; de alguna manera en la VIII, tiene fundamento en el art. 133 de la constitución federal que indica que los tratados, de acuerdo a ella y celebrados conforme ella lo establece, son "...la Ley Suprema de toda la Unión" ⁸³. Además, supone cierta intención del poder ejecutivo federal de responder a

⁸³ ACOSTA Romero, Miguel, y GONGORA Pimentel, Genaro David. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Legislación-Jurisprudencia-Doctrina. México, Ed. Porrúa, 2a ed., 1984, p. 503.

posibles presiones del extranjero sobre el respeto de los derechos humanos en nuestro país e incluso podría explicar la presencia del término "derechos humanos" en nuestro ordenamiento jurídico.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada mediante el decreto publicado en el diario oficial del 6 de junio de 1990. Como su primer "considerando" es una reflexión sobre el estado democrático moderno parece oportuno transcribir el párrafo relativo:

"CONSIDERANDO

Que el estado democrático moderno es aquel (sic; debería decir "aquél") que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y (a) aquellos extranjeros que se encuentren en su territorio, respeta y hace respetar la ley, reconoce la pluralidad política y recoge la crítica, alienta a la sociedad civil, evita que se exacerbén los conflictos entre grupos y promueva (sic; debería decir "promueve") la eficacia en sus relaciones con las diversas organizaciones políticas y sociales" ⁸⁴.

Al respecto, convendría preguntarse hasta qué punto se están confundiendo los términos "estado" y "gobierno", ya que un estado

⁸⁴ Diario oficial del 6 de junio de 1990, p. 3. Los paréntesis son nuestros.

"grantiza", "respeta", "hace respetar", "reconoce", "recoge", "alienta", "evita", "promueve" y establece "sus relaciones" a través del gobierno.

Además, al utilizar el término democrático se tendría que hacer una mayor referencia a los procedimientos para acceder al gobierno, más que simplemente "reconocer la pluralidad política y recoger la crítica". De cualquier manera, su uso resulta muy significativo porque establece una estrecha relación entre democracia y la seguridad de los habitantes, el respeto a las leyes y la promoción de las relaciones eficaces del estado. Asimismo, debido al contexto en el que se emite el enunciado, se entiende que el respeto a los derechos humanos también entra en relación directa con el concepto de democracia.

Posteriormente, se considera como obligación del estado mexicano la preservación del orden, la paz y la estabilidad social del país, lo que entendemos como la función de policía a que hemos hecho referencia anteriormente. Al mismo tiempo, se plantea salvaguardar el pleno ejercicio de las garantías individuales y —en lo que puede interpretarse como la especificación de una de esas garantías— de la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno (segundo considerando).

Sin embargo, no debemos perder de vista que el contenido del segundo considerando se refiere a la facultad indelegable del

titular de gobernación que establece el artículo 5, fracción VIII, del reglamento interior de su secretaría, por esta razón, las funciones de la Comisión aparecerán como eminentemente propositivas y subordinadas.

Asimismo, se declara como facultad del poder ejecutivo federal la determinación de las políticas que aseguren la convivencia civilizada, el orden y la paz interna, bajo los principios de respeto al estado de derecho y a los que garantizan la armonía y cooperación internacionales (tercer considerando).

Algo muy importante que se define en el cuarto considerando del decreto que nos ocupa, es la explicación de que la materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en la constitución política de nuestro país, establecidos como garantías individuales y garantías sociales. De esta forma, es posible comprender la utilización del término "derechos humanos" dentro de nuestro orden jurídico ya que se puede entender que no tiene cabida la corriente filosófica del derecho natural.

Asimismo se establece el más alto nivel para atender y responder lo relacionado a la observancia de las políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos (quinto considerando). Lo que resultará en la facultad del presidente de la Comisión para informar semestralmente al Presidente de la República, y por tanto, podría entenderse como un reforzamiento del presidencialismo que

caracteriza al sistema político mexicano.

En el sexto considerando se recoge, nuevamente, el hecho de que la secretaría de gobernación es competente para conducir la política interior que le corresponde al ejecutivo federal, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales.

Los anteriores planteamientos se reconocen como base para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado y adscrito a la citada secretaría, dependiendo directamente de su titular (art. 10.).

4.3. Características específicas.

4.3.1. Nombramiento.

En el artículo cuarto del decreto de su creación, se establece que la Comisión estará a cargo de un presidente que será nombrado por el titular del ejecutivo federal. Y, a lo largo del decreto, no se establece ninguna restricción para la decisión del Presidente de la República al realizar el citado nombramiento.

Asimismo, no se prevé ningún supuesto para el caso de remoción del presidente de la Comisión, por lo que se entiende que puede ser sustituido con toda libertad por el titular del poder ejecutivo

federal. Además, esto significa que no existe un periodo fijo para el desempeño de las labores del presidente de la Comisión y se entiende que cada sexenio tendría que nombrarse un nuevo funcionario o ratificar el nombramiento hecho por la anterior administración.

De ahí, resalta abiertamente la estrecha dependencia del presidente de la Comisión y aun cuando se buscara una relativa autonomía, la cual sólo tendría base en sus características personales, prácticamente sería irrelevante.

Como parte de la Comisión se señala que contará con un consejo integrado por aquellas personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y sean invitadas con este fin por el ejecutivo federal, por conducto del presidente de la Comisión. Así como por aquellos servidores públicos que determine el propio poder ejecutivo. El cargo de los miembros del consejo es honorario, lo que puede interpretarse como el hecho de que no recibirán una remuneración económica (art. 6o., segundo párrafo, del decreto de creación)

El reglamento interior de la Comisión establece que los miembros honorarios del consejo serán designados por el Presidente de la República y durarán tres años en su cargo, pudiendo ser redesignados (art. 9, tercer párrafo).

Asimismo, se indica que un secretario técnico del consejo será nombrado por el Presidente de la República. Lo anterior es retomado por el reglamento interior de la Comisión en el artículo 8, fracción VIII, para conceder al presidente de la Comisión la facultad de proponer al Presidente de la República el nombre de la persona que deba fungir como secretario técnico del consejo.

En cuanto al nombramiento de los demás funcionarios de la Comisión, se autoriza tácitamente a su presidente para designar a un secretario ejecutivo, un visitador y demás personas bajo su responsabilidad, cuyas funciones se abordarán en el siguiente apartado.

En este sentido, el artículo 8 del reglamento interior de la Comisión autoriza a su presidente para designar a las personas que deban ocupar los cargos de secretario ejecutivo y visitador de la Comisión (art. 8, fracc. IX) y para nombrar a las personas que habrán de fungir como titulares de las diferentes unidades administrativas de la Comisión así como dirigir y coordinar las labores de éstas últimas por sí o a través de las personas que designe (art. 8, fracc. XI).

4.3.2. Competencia.

En el artículo segundo del decreto de creación de la Comisión, se habla de su competencia general y, nuevamente, como característica

de su dependencia del titular de gobernación, se establece que debe proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, y vigilar su cumplimiento. Reiteramos que el establecimiento de dicha política se entiende como facultad indelegable del titular de gobernación (art. 5, fracc. VIII, del reglamento interior de la secretaría de gobernación).

Donde sí se le dan facultades amplias, en el mismo artículo segundo del decreto de creación, es respecto al establecimiento de mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación, destinados a garantizar la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional.

En general, a todo lo largo de las normas que se refieren a la Comisión, cuando se hace presente algún elemento extranjero en sus actividades, como es el caso de la última frase del párrafo anterior, se señala que será coordinado con la secretaría de relaciones exteriores.

Al especificar la competencia de la Comisión para cumplir las responsabilidades señaladas, se establece en el artículo tercero del decreto de creación, que tiene la atribución de proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos (art. 3o., fracc. I).

Asimismo, en el citado decreto de creación, la Comisión tiene la atribución de establecer a nivel de coordinación los mecanismos que aseguren la adecuada ejecución de la citada política (art. 3o., fracc. II); puede elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos (art. 3o., fracc. III); puede elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la administración pública federal (art. 3o., fracc. IV); puede representar al gobierno federal ante los organismos nacionales y ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos (art. 3o., fracc. V); por último, puede formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país en la materia (art. 3o., fracc. VI).

En cambio, en el reglamento interior de la Comisión cuando se habla de la responsabilidad general de la propia Comisión se hace referencia a vigilar el acatamiento de las normas que consagran los derechos humanos (art. 1, primer párrafo), lo cual muestra una distancia con el texto del decreto de creación que, como hemos anotado, sobre ese particular hace referencia a la subordinación de la Comisión, a su posición propositiva y a la política nacional en materia de defensa y respeto a los derechos humanos, cuyo contenido se entiende que no lo determina la Comisión (art. 2o, del decreto

de creación) ⁸⁵.

Además, en el segundo párrafo del artículo 1 del reglamento de la Comisión, se establece que la Comisión es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta, lo cual, por más que el consejo tenga diez miembros honorarios que gozan de "reconocido prestigio social", no puede ser derivado de la letra del decreto de creación que la establece como un órgano de la administración pública.

Posteriormente, el reglamento interior menciona tres supuestos en los que tiene competencia y los cuales se refieren a las "violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo". El primer supuesto se circunscribe a los cometidos por una autoridad o servidor público, el segundo a los cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de una autoridad o servidor público y, el tercero abarca a los otros dos pero cuando sucedan por negligencia imputable a una autoridad o servidor público (art. 3, incisos A, B y C). Nuevamente se observa una extralimitación, ya que bajo este artículo la Comisión puede intervenir en violaciones de los tres poderes y de los tres

⁸⁵ En este mismo sentido cfr. BARRAGAN, José. El Laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, Ed. Crisol, 1991, pp. 63-68.

niveles de gobierno ⁸⁶.

El artículo 4 del reglamento establece en forma negativa la competencia de la Comisión, por el cual no puede intervenir en sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo (art. 4, fracc. I). Tampoco puede intervenir en conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón, y que ésta sea de competencia jurisdiccional. Pero se aclara que sí tendrá competencia en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales (art. 4, fracc. II). Por último, se señala que la Comisión no puede intervenir en la calificación de elecciones, pero sí en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la constitución que se cometan durante los procesos comiciales, siempre y cuando sea antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva (art. 4, fracc. III).

Aun cuando las citadas autolimitaciones son entendibles, sobre todo lo referente a las elecciones que puede interpretarse como la

⁸⁶ En relación a la competencia de la Comisión y al decreto de reforma al artículo 102 constitucional anteriormente citado, el primer presidente de la Comisión señala "...con ello se asegura su permanencia y se definen aspectos tan relevantes como su competencia y su relación con las Comisiones de las entidades federativas". El subrayado es nuestro. Cfr. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Tercer Informe..., op. cit. supra n. 79, p. 14.

intención de evitar que la Comisión se vuelva un órgano político, se están excluyendo algunos casos que se entiende que sí estaban comprendidos en el decreto de creación, relativos a las violaciones de las garantías individuales cometidas por servidores públicos del poder ejecutivo.

Por lo demás, en el artículo 5 del reglamento se repiten las atribuciones específicas concedidas a la Comisión en el artículo tercero del decreto de creación, añadiendo que puede apoyar y asesorar técnicamente a las autoridades estatales y municipales, cuando así se le solicite, en la constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos que las mismas creen (art. 5, fracc. V); establecer convenios de colaboración con los organismos gubernamentales de las entidades federativas encargadas de la protección y defensa de los derechos humanos (art. 5, fracc. VI); proponer acciones dirigidas a la protección de los derechos fundamentales de los mexicanos que radican en el exterior y de los extranjeros en el territorio nacional (art. 5, fracc. VII); establecer canales de comunicación permanente con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en materia de derechos humanos (art. 5, fracc. VIII), y; proponer, ante las instancias competentes, las reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los derechos humanos (art. 5, fracc. IX).

En cuanto a las facultades particulares del presidente de la

Comisión, en el decreto de creación se dispone que es el conducto por el cual la Comisión ejerce las atribuciones señaladas en dicho decreto, en coordinación, cuando sea necesario, con las demás autoridades que resulten competentes (art. 5o., fracc. I). Esta medida aclara, indubitadamente, que la Comisión no es un órgano colegiado.

También el presidente coordina los trabajos de la Comisión así como del consejo al que hemos hecho referencia, lo cual puede interpretarse en el sentido de que no existe una subordinación del consejo al presidente de la Comisión (art. 5o., fracc. II); puede instrumentar ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que se establezcan en la materia (art. 5o., fracc. III); le compete definir las políticas y lineamientos para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos (art. 5o., fracc. IV); es el responsable directo de informar semestralmente al Presidente de la República respecto de las labores de la Comisión y, en general, de los resultados de la protección de los derechos humanos en el país (art. 5o., fracc. V); puede solicitar, de acuerdo con las disposiciones aplicables, a cualquier autoridad del país la información sobre posibles violaciones de los derechos humanos, que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones (art. 5o., fracc. VI), y; puede hacer las recomendaciones y, en su caso, las observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos

(art. 5o., fracc. VII).

Por otra parte, en el artículo 8 del reglamento interior de la Comisión, después de repetir las facultades señaladas en el artículo quinto del decreto de creación, se añaden algunas atribuciones para el presidente, además de las relativas a nombramientos que ya fueron anotadas, tales como: convocar a los miembros del consejo una vez al mes o cuando lo estime necesario o encuentre fundada la petición que en tal sentido le hicieren los miembros de dicho consejo (art. 8, fracc. X); establecer las relaciones con las comisiones estatales de derechos humanos (art.8, fracc. XII), e; informar puntualmente de las actividades de la Comisión al consejo de la misma (art.8, fracc. XIII).

Por su parte, el consejo se constituye, en el decreto de creación, como un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los derechos humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, con el propósito de proponer al presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para su adecuada prevención y tutela (art. 6o., cuarto párrafo).

Con dicho fin el artículo 10 del reglamento interior de la Comisión establece que el consejo tiene la facultad de formular para la ejecución del presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que considere pertinentes para la prevención,

vigilancia y protección de los derechos humanos en el país y de los nacionales que residan en el extranjero (art. 10, fracc. I); establecer los términos generales de la propuesta de política nacional e internacional que en materia de derechos humanos la Comisión someterá a las autoridades competentes (art. 10, fracc. II); establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión (art. 10, fracc. III); aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionadas con la Comisión (art. 10, fracc. IV); solicitar al presidente de la Comisión, cuando menos tres de los miembros del consejo, que convoque a sesión extraordinaria cuando estime que hay razones de importancia para ello (art. 10, fracc. V); opinar sobre el proyecto de informe semestral que el presidente de la Comisión entregará al Presidente de la República (art. 10, fracc. VI), y; pedir información adicional, cualquiera de los miembros del consejo, sobre los asuntos que este tratando o haya resuelto la Comisión (art. 10, fracc. VII).

En las fracciones I, II y III del artículo que se comenta, al utilizar los términos "formular" y "establecer" el consejo adopta atribuciones resolutorias que, en todo caso, no le fueron conferidas en el decreto de creación al definirlo como un órgano de examen y opinión. no obstante que dichas medidas resolutorias en las fracciones II y III parecen suavizarse al calificar su resultado como de tipo "general".

En el caso de la fracción IV del artículo 10, de plano se le

confiere la facultad de "aprobar", en abierta contradicción con la letra del artículo sexto del decreto de creación que le otorga expresamente funciones eminentemente propositivas.

Cabe la mención de que esta tendencia parecería denotar la intención de disminuir el carácter claramente personal de la Comisión, encarnado en su presidente, quien resulta como único responsable de la actuación de la Comisión. Por tanto, surge la pregunta en el sentido de qué sucedería si el consejo decide "aprobar" un reglamento o norma internos, o bien, si decide "establecer" términos "generales" o lineamientos "generales", o "formular" directrices, sobre los cuales el presidente de la Comisión ha manifestado su desacuerdo. De alguna manera estas fracciones parecen darle un "espíritu" de toma de decisiones colegiadas que la Comisión no tiene con base en el decreto de creación ⁸⁷.

Las funciones del secretario técnico del consejo no están previstas en el decreto de creación. Sin embargo, en el reglamento interior de la Comisión (artículo 11) se señala que deberá desarrollar las funciones que correspondan a un secretario de cuerpo colegiado (art. 11, fracc. I); preparar de conformidad con las instrucciones del presidente de la Comisión el orden del día al que se sometan

⁸⁷ Cfr. BARRAGAN, José. El Laberinto de la Ilegalidad..., op. cit. supra n. 85, pp. 70, 71 y 121.

las sesiones ordinarias y extraordinarias del consejo, participando en ellas con voz y voto (art. 11, fracc. II); elaborar las actas de las sesiones del consejo (art. 11, fracc. III); proponer al presidente de la Comisión y coordinar las publicaciones y programas de divulgación en medios masivos de comunicación, a través de los cuales se difunda lo relativo a la prevención y protección de los derechos humanos (art. 11, fracc. IV); formular y ejecutar los programas de capacitación que en materia de derechos humanos se hubieren aprobado (art. 11, fracc. V), y; establecer los programas necesarios para garantizar la vigilancia de los derechos humanos (art. 11, fracc. VI).

También en este caso se le conceden en el reglamento facultades al secretario técnico que no pueden deducirse del decreto de creación, ya que de ser un apoyo sólo para el consejo además lo es para la Comisión (art. 11, fraccs. IV, V y VI).

La competencia del secretario ejecutivo está señalada por el artículo séptimo del decreto de creación, en donde se establecen las facultades destinadas a auxiliar al presidente de la Comisión. Tales como, someter a la consideración del citado presidente los programas de trabajo de la Comisión (art. 7o., fracc. I); ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del presidente de la Comisión y a los que emanen del consejo (art. 7o., fracc. II); proponer los mecanismos y procedimientos de coordinación con los poderes y los diferentes niveles de gobierno que resulten necesarios para llevar

a cabo las funciones de la Comisión (art. 7o., fracc. III), y; las demás que le confiera en forma expresa el presidente de la Comisión (art. 7o, fracc. IV).

Asimismo, en el artículo 12 del reglamento de la Comisión se establecen más facultades para el secretario ejecutivo, como proponer al consejo y al presidente las políticas generales en materia de derechos humanos que deba seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales, en los que México participe. El presidente de la Comisión las presentará para la aprobación del Presidente de la República y las coordinará, en su caso, con la secretaria de relaciones exteriores (art. 12, fracc. I). Esta facultad, si bien puede deducirse del decreto de creación, manifiesta una falta de reconocimiento de que la Comisión depende del secretario de gobernación.

La facultad del secretario ejecutivo consignada en el artículo 12, fracción II, del reglamento interior de la Comisión, constituye una abierta contradicción, porque en el decreto de creación (art. 8, fracc. I) se le concede al visitador, como veremos más adelante, la misma facultad de promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales. Esto último coordinándose con la secretaria de relaciones exteriores.

Otras facultades del secretario ejecutivo señaladas en el artículo 12 del reglamento interior de la Comisión son las de dictaminar respecto de los tratados y convenciones que México deba suscribir, denunciar o ratificar en materia de derechos humanos (art. 12, fracc. III); coordinar los estudios que se realicen para el mejor funcionamiento de la Comisión, así como los que hayan de ser propuestos a los órganos competentes (art. 12, fracc. IV); preparar los proyectos e iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión someta a los órganos competentes (art. 12, fracc. V); presentar oportunamente al presidente de la Comisión el proyecto del informe que éste deberá rendir semestralmente al jefe del ejecutivo federal sobre los resultados de las acciones de protección a los derechos humanos (art. 12, fracc. VI); ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que establezca el presidente de la Comisión, y a los que emanen del consejo (art. 12, fracc. VII), y; enriquecer y mantener la biblioteca y el acervo documental de la Comisión (art. 12, fracc. VIII).

En cuanto al visitador, después de indicar que depende del presidente de la Comisión, el decreto de creación (art. 8o., fracc. I) establece la función de promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales. Esto último coordinándose con la secretaría de relaciones exteriores. Como ya lo señalamos anteriormente, esta facultad es la que contradictoriamente se concede al secretario ejecutivo en el artículo 12, fracción II, del

reglamento interior de la Comisión.

Asimismo, en el decreto de creación se confieren al visitador las atribuciones para diseñar, proponer y desarrollar vías de comunicación y colaboración con la sociedad en las tareas de respeto y defensa de los derechos humanos (art. 8o., fracc. II); representar al presidente de la Comisión en todos aquellos actos relacionados con el desahogo de las funciones de la Comisión (art. 8o., fracc. III); denunciar ante las autoridades competentes los actos de que tenga conocimiento que puedan implicar violaciones a los derechos humanos (art. 8o., fracc. IV), y; las demás atribuciones que expresamente le señale el presidente de la Comisión (art. 8o, fracc. V).

Además, en el reglamento interior de la Comisión se establecen como facultades del visitador, proporcionar atención a los individuos y grupos que denuncien la posible violación de derechos humanos (art. 13, fracc. I); asistir a los individuos y grupos canalizando aquellas quejas que no constituyan una violación a los derechos humanos, a las instituciones competentes y recibir quejas sobre posibles violaciones a los derechos humanos (art. 13, fracc. II); iniciar de oficio las investigaciones que sean necesarias para esclarecer la posible violación a los derechos humanos (art. 13, fracc. III); integrar los expedientes y recibir las pruebas que sean rendidas por las partes en el procedimiento y llevar a cabo las investigaciones que a su juicio sean necesarias para esclarecer

los hechos en cuestión (art. 13, fracc. IV); realizar las visitas que considere convenientes con el propósito de lograr el esclarecimiento de los hechos que se hubieren dado a conocer, o de los procedimientos que de oficio hubiere iniciado (art. 13, fracc. V); hacer del conocimiento de las autoridades competentes, acordándolo previamente con el presidente de la Comisión, los actos que puedan resultar violatorios a los derechos humanos (art. 13, fracc. VI); elaborar el proyecto de recomendación o de observaciones que el presidente de la Comisión presente ante las autoridades competentes (art. 13, fracc. VII), y; realizar los estudios pertinentes para la mejor realización de sus funciones (art. 13, fracc. VIII).

Las atribuciones del visitador expresadas en las fracciones II y III del artículo 13 del reglamento interior de la Comisión, están sujetas al procedimiento que abordaremos en el apartado dedicado al funcionamiento de la Comisión.

Por otra parte, el reglamento interior de la Comisión establece la creación de direcciones generales para que presten su apoyo a los distintos órganos de la Comisión.

A la dirección general de administración, que depende directamente del presidente de la Comisión, le corresponde someter a la consideración de su presidente, el presupuesto anual de la Comisión; planear, programar, presupuestar y evaluar las

actividades y tareas del personal adscrito a la Comisión; adquirir, mantener y conservar los recursos materiales asignados a la Comisión, y; formular y actualizar el manual organizativo de la Comisión (art. 16).

Como competencia de la dirección general de comunicación, también dependencia directa del presidente de la Comisión, se dispone que debe analizar y proporcionar a la Comisión la información que proporcionan los medios de comunicación nacionales y extranjeros en materia de derechos humanos, y; coordinar o auxiliar en la preparación y difusión de los programas informativos, y en las labores de relaciones públicas de la Comisión (art. 17).

Con respecto a la dirección general de divulgación y capacitación, la cual depende del secretario técnico del consejo, se señala que deberá formular los programas a través de los cuales se difunda la enseñanza y promoción de los derechos humanos en los medios masivos de comunicación nacionales y extranjeros, y divulgarlos en coordinación con la dirección general de comunicación; establecer y someter a la consideración del presidente, la política editorial de la Comisión; coordinar la participación en los eventos académicos en los que haya de intervenir la Comisión, y; planear y promover los programas de capacitación que para la prevención y defensa de los derechos humanos brinde la Comisión a funcionarios públicos o a particulares (art. 18).

Asimismo, se crea la dirección general de asuntos internacionales, estudios, proyectos y documentación, dependiente de la secretaría ejecutiva, con la competencia para llevar a cabo los estudios y proyectos que le fueren solicitados por el presidente de la Comisión o por el secretario ejecutivo; formular dictámenes u opiniones respecto de los tratados o convenios internacionales de los que México sea o pueda ser parte, así como de otras cuestiones que le fueren sometidas; formular las políticas que habrá de seguir la Comisión en la promoción y defensa de los derechos humanos en el ámbito del derecho internacional, a fin de someterlas a la aprobación del consejo y de su presidente; proponer a la secretaría ejecutiva los mecanismos de promoción y fortalecimiento de las relaciones de la Comisión con los organismos públicos, sociales o privados encargados de las cuestiones relativas a los derechos humanos; mantener al día el conjunto de materiales con base en los cuales la secretaría ejecutiva presentará al presidente de la Comisión el proyecto de informe semestral que éste deberá rendir al Presidente de la República, y; formar y organizar una biblioteca y un acervo especializado en materia de derechos humanos de consulta para los miembros de la Comisión y del público en general (art. 19).

Se establece la dirección de orientación, quejas y gestión, adscrita al visitador, con las atribuciones de recibir las quejas o iniciar de oficio por instrucciones del visitador, investigaciones sobre hechos que presumiblemente supongan una violación a los

derechos humanos cometida en perjuicio de los residentes en el territorio nacional o de los mexicanos en el extranjero; proporcionar información y asesoría a los individuos o grupos que la soliciten, respecto a los medios de defensa de los derechos humanos; proponer a su presidente, por conducto del visitador, los mecanismos que en cada caso permitan resolver las situaciones de violación de derechos a que las personas se encuentran sometidas; realizar ante los organismos correspondientes las gestiones necesarias para prevenir posibles violaciones a los derechos humanos, ante situaciones concretas de amenazas ciertas (esta facultad se asemeja a la provisión en el juicio de amparo que permite suspender el acto reclamado) y; asistir con asesoría a los individuos que habiendo interpuesto una queja ante la Comisión Nacional, no hubieren puesto al conocimiento de ésta hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos (art. 20).

Se crea la dirección general de procedimientos, dictámenes y resoluciones, adscrita al visitador, con las funciones de tramitar el expediente de las quejas e investigaciones de oficio, solicitando informes a las autoridades señaladas presuntamente como responsables, recibir las pruebas que ofrecieren las partes, y efectuar las inspecciones e investigaciones que se estimen conducentes para el esclarecimiento de los hechos, y; formular y presentar al visitador los proyectos de dictámenes, recomendaciones u observaciones por las que se den a conocer los resultados de los procedimientos, informando, en su caso, si hubo o no la comisión de

violaciones a los derechos humanos, así como el nombre y cargo de quien o quienes las hayan llevado a cabo (art. 21).

4.3.3. Funcionamiento.

Como ya hemos visto la Comisión está facultada para iniciar y proseguir de oficio, o mediando una queja, un procedimiento de investigación encaminado a esclarecer las violaciones cometidas a los derechos humanos de los residentes del territorio nacional y, de conformidad con las limitaciones que imponga el derecho internacional y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, las cometidas en contra de los mexicanos residentes en el extranjero (art. 22 del reglamento de la Comisión).

En el caso de que se trate de una queja, todas aquellas personas que tuvieren conocimiento de violaciones a los derechos humanos, resultaren o no perjudicadas por ellas, están legitimadas para presentarlas ante la Comisión (art. 23).

En cuanto al contenido de la queja se estipula en el reglamento de la Comisión, que deberán presentarse por escrito y ser firmadas por quien las formule. Al tiempo de ser recibidas se estudiarán de inmediato y las que no supongan violaciones a los derechos humanos serán canalizadas a la instancia correspondiente (art. 24, primer párrafo).

En el supuesto de que el quejoso no sepa escribir, se establece que la Comisión le brindará el apoyo indispensable para documentar la queja, incluso se proporcionará el servicio de traducción cuando sea necesario (art. 24, segundo párrafo).

Una vez admitida la queja, se abrirá expediente y se solicitará a las autoridades señaladas como presuntas responsables, el envío de un informe sobre los hechos que se reclaman (art. 24, tercer párrafo).

Expresamente, en el artículo 25 del reglamento interior de la Comisión, se citan los artículos 27 fracción IV de la ley orgánica de la administración pública y quinto fracción VI del decreto que creó la Comisión para establecer que en esos términos, todas las dependencias y autoridades de los poderes de la Unión, así como de los poderes estatales y municipales, están obligadas a proporcionar, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión. Se añade que la omisión de esta obligación fincará la responsabilidad a que hubiere lugar (art. 25).

Posteriormente, y aun cuando no sean recibidos los citados informes, se abrirá un plazo probatorio, cuya duración será determinada por el visitador teniendo en cuenta la gravedad del caso y la dificultad para allegarse las distintas probanzas. Las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas, e incluso la Comisión

podrá recabarlas de oficio, siempre y cuando no fueren contrarias al derecho y a la moral (art. 26).

El nombre de las personas que informen a la Comisión hechos relacionados con la violación a los derechos humanos, será mantenido en la más estricta reserva (art. 27).

La Comisión llevará a cabo aquellas investigaciones que, a su juicio, fueren necesarias para la completa integración del expediente (art. 28).

Las gestiones realizadas ante la Comisión son gratuitas, y en la tramitación de las quejas, la Comisión debe apartarse de todo burocratismo y formalismo (art. 29).

La Comisión conocerá de quejas relativas a los hechos u omisiones violatorios de derechos humanos, dentro del plazo de un año contado a partir de la fecha en que se pudo tener conocimiento de ellos (art. 30).

No obstante, en el segundo artículo transitorio se establece que lo señalado en el párrafo anterior entrará en vigor un año después de la publicación del reglamento interior, lo que se cumplió el 1 de agosto de 1991.

4.3.4. Resoluciones e informes.

Cuando ha sido concluido el plazo probatorio, el visitador debe hacer entrega de un proyecto de recomendación al presidente de la Comisión, en el cual se analicen los hechos reclamados, los informes de las autoridades y los resultados de las investigaciones practicadas, en su caso. Además, se deben valorar las pruebas que hubieren sido ofrecidas, a efecto de determinar si, en su opinión, se cometió o no una violación a los derechos humanos y quién eventualmente resulta como presunto responsable de ella (art. 31).

El contenido de la recomendación debe ser dado a conocer a la autoridad que, en opinión de la Comisión, hubiere cometido violaciones a los derechos humanos, sin perjuicio de presentar la denuncia penal correspondiente en los casos en que a su juicio exista un delito (art. 32, primer párrafo).

Independientemente de lo anterior el presidente de la Comisión debe dar cuenta en los informes que rinda al Presidente de la República, de las recomendaciones dictadas y del cumplimiento que a ellas se hubiere dado (art. 32, segundo párrafo).

En el artículo 33 del reglamento interior se establece que el presidente de la Comisión rendirá semestralmente un informe al Presidente de la República, exponiendo las labores llevadas a cabo durante ese periodo. En el mismo, se precisarán el número y tipo de

quejas presentadas; las autoridades señaladas como responsables; la cooperación brindada por los organismos públicos y privados a la Comisión, y; el acatamiento a sus recomendaciones por quienes hubieren sido, a su juicio, responsables de violaciones a los derechos humanos (art. 33, primer párrafo).

Asimismo, en el informe se darán a conocer aquellas prácticas de los poderes públicos que, aun cuando no constituyan directamente violaciones a los derechos humanos, pudieren sin embargo entorpecer su ejercicio. Este informe se hará público de inmediato (art. 33, segundo párrafo).

Las recomendaciones y sugerencias de la Comisión no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso (art. 33, tercer párrafo). Al respecto, aun cuando las recomendaciones y sugerencias se entienden como el resultado de un razonamiento o acción intelectual de análisis que no puede apartarse de los hechos que se conocen durante el procedimiento que motiva una queja y su juridicidad, resulta conveniente insistir en que se ha olvidado la subordinación que la Comisión tiene frente al secretario de gobernación ⁸⁸.

⁸⁸ Al respecto resulta muy ilustrativa la afirmación del primer presidente de la Comisión en el sentido de que "Nadie, absolutamente nadie, puede interferir en su (se refiere a la Comisión) independencia de criterio y he de manifestar que nadie, absolutamente nadie, se ha atrevido a hacerlo ni a sugerir el resultado de una investigación." El paréntesis es nuestro. Cfr. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Primer Informe Semestral, Junio-diciembre de 1990. México, Ed. C.N.D.H., 1990-II, junio-diciembre de 1990, p. 50.

Por otra parte, con base en los informes semestrales de la Comisión ⁸⁹, podemos afirmar que ésta mantiene un seguimiento de las recomendaciones, el cual permite establecer si están, en tiempo para ser contestadas; sin respuesta; no aceptadas; aceptadas y sin pruebas de su cumplimiento; aceptadas y parcialmente probado su cumplimiento, y; aceptadas y con pruebas de que han sido totalmente cumplidas.

Asimismo, podemos afirmar que los procedimientos que motivan las quejas pueden concluir, por emitirse una recomendación al respecto; por recibir una solución durante su tramitación o por orientación al quejoso; por razón de incompetencia de la Comisión, sin posibilidades de orientación; por desistimiento del quejoso; por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento; por declaración de la Comisión de que no existe responsabilidad en el caso concreto, y; por acumulación de expedientes de queja.

Además, existe la posibilidad de la amigable composición, como una de las rutinas en el seguimiento e investigación de las quejas presentadas. La Comisión, una vez que cuenta con el expediente integrado con la información del quejoso y la respuesta de la autoridad, propone una fórmula conciliatoria para la solución de la

⁸⁹ COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Primer Informe..., op. cit. supra n. 88, pp. 11 y ss., y; Tercer Informe..., op. cit. supra n. 79, pp. 16 y ss.

queja.

Por otra parte, la Comisión ha realizado otras tareas muy diversas que se engloban dentro del concepto de programas de la Comisión. Actualmente, existen dos programas relativos a la estructura interna de la Comisión que son los de precedentes y de cómputo. Y hacia el exterior, existen los de, asuntos indígenas, propuestas para reformas legislativas, de información en el libro de texto gratuito, sobre agravios a periodistas, sobre presuntos desaparecidos, contra la tortura, sobre el indulto, sobre beneficios de libertad anticipada o sobre derechos de liberación previa al cumplimiento del plazo fijado en las sentencias de privación de la libertad, sobre el sistema penitenciario del país, de capacitación, de relaciones internacionales, de trabajadores migratorios mexicanos, de relaciones con organismos nacionales, de defensa de la niñez, de derechos humanos y salud, de estudios y proyectos, de eventos académicos, de documentación y biblioteca, de divulgación y, de publicaciones ⁹⁰.

4.4. Finalidad y trascendencia.

Se puede entender que la finalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es reforzar el orden jurídico de nuestro país,

⁹⁰ COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Primer Informe..., op. cit. supra n. 88, pp. 34-48., y; Tercer Informe..., op. cit. supra n. 79, pp. 87-136.

exigiendo el cumplimiento de la ley a los servidores públicos ante los derechos de los gobernados, a través de procedimientos expeditos, informales, económicos, eficaces y al alcance de todos.

La Comisión parece responder al reclamo social de que las leyes mexicanas sean cumplidas y se mantenga una constante adecuación de las normas a la realidad imperante actualmente, con lo que promueve la confianza en las instituciones públicas y su respeto y defensa.

Con su actuación, se promueve también una mayor participación de los ciudadanos en la cosa pública, no sólo porque alienta que los reproches a la actividad gubernamental se conviertan en quejas que pueden provocar un cambio efectivo, sino, especialmente, porque se dan a conocer tanto las violaciones que se cometen como las recomendaciones cumplidas que las modifican y sancionan, provocando que el ciudadano promedio pueda emitir una opinión y pueda participar en la discusión pública de los hechos.

LLama la atención el gran potencial que tiene la Comisión para lograr, en el mediano plazo, una cultura mexicana generalizada tendiente a la protección de los derechos humanos, mediante la capacitación dirigida a todas las personas que tienen un cargo público y mediante la inclusión de los conceptos más nobles de defensa de los derechos humanos en la educación de los jóvenes.

Asimismo, su acción tiene repercusiones para mejorar la calidad del

nivel de vida de los habitantes del territorio nacional, en tanto que los derechos humanos se entiendan cabalmente como son enunciados en los instrumentos jurídicos internacionales aplicables en nuestro territorio y las garantías individuales y sociales se conciban como lo expresa la letra de la constitución política mexicana.

Tiene una función de integración de la población mexicana, por sus efectos positivos en los nacionales que se encuentran en el extranjero y en las comunidades indígenas desprotegidas.

Por otra parte, el hecho de que nuestro país, con un territorio de cerca de dos millones de kilómetros cuadrados, tenga una población de más de 80 millones de habitantes y su zona urbana principal tenga alrededor de quince millones, permite suponer que la Comisión requiere de un gran apoyo económico para, por ejemplo, estar en posibilidades de emplear al personal suficiente, tener las oficinas y el mobiliario necesario, efectuar las investigaciones procedentes y lograr una amplia difusión de sus actividades. De otra manera, la insuficiencia de recursos puede llegar a ser la causa de muchas lentitudes en su funcionamiento. En contrapartida, el crecimiento desmesurado de la Comisión puede conducir a una "burocratización" de sus funciones e incluso a su politización. Por lo que se puede apreciar en los eventos que organiza la Comisión, sus publicaciones y la ejecución de sus programas, parece ser que ha tenido el suficiente apoyo del poder ejecutivo para ejercer un alto

presupuesto.

Desde el punto de vista político, la Comisión parece tener todo el apoyo del jefe del poder ejecutivo, que se considera la autoridad más alta en nuestro país, por lo que sus recomendaciones pueden tener el efecto de una orden presidencial. Al respecto, es ilustrativa la declaración del actual Presidente de la República en relación con el segundo informe semestral de la Comisión:

"He girado instrucciones al Procurador General de la República y al Procurador del Distrito Federal para que estrechen su relación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y respondan, con eficacia, oportunidad y suficiencia, a los requerimientos que esta Comisión haga a sus respectivas dependencias.

"Esa disposición, los señores Procuradores la cumplirán a cabalidad. Y el Gobierno de la República, respetando los diferentes niveles de gobierno, ejercerá su responsabilidad por la vía de la concertación y el diálogo, para que a los niveles estatales y municipales se cumpla también con eficacia a los requerimientos que haga la Comisión Nacional de los Derechos Humanos." ⁹¹.

⁹¹ COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Gaceta. México, Ed. C.N.D.H., 91/11, 15 de junio de 1991. "Palabras del Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari", p. 9.

Así, la Comisión tiende ha permitir, insistimos que desde el punto de vista político, que el Presidente de la República gire órdenes no sólo a sus subordinados directos, sino también a los representantes de las entidades federativas y de los municipios, con el apoyo de la sociedad. Dicho de otra manera, la Comisión está reforzando la autoridad presidencial y permite que se ejerza públicamente en ámbitos que anteriormente tenía que hacerse más calladamente.

Conclusiones.

Se ha procurado evitar en este apartado todo intento de recapitulación con el fin de no caer en un acción abiertamente repetitiva, por lo que a continuación se enumeran las principales reflexiones concluyentes que nos provocó la elaboración del presente trabajo.

Primera. Las figuras jurídicas estudiadas desarrollan su actividad en el ámbito de las relaciones entre desiguales (principalmente entre gobernante y gobernado), ya que uno de los sujetos sobre los que recae su actividad, ejerce un cierto poder sobre el otro. Precisamente, su finalidad aparece como la de atemperar dicha desigualdad.

Segunda. La relación gobernante-gobernado implica una contraposición de la esfera pública frente a la esfera privada, es decir, que el incremento de las actividades del gobernante es en detrimento de las actividades del gobernado. De ahí que desde la antigüedad hayan existido limitaciones a la actividad de los gobernantes, la mayoría de las cuales, aun cuando son de muy variados tipos e intensidades, tienen en común que van dirigidas a destacar el interés colectivo ante el gobernante. Asimismo, las limitaciones a menudo son motivadas por el interés personal de quienes las imponen a los gobernantes y con frecuencia, en el panorama histórico abordado, la relación gobernante-gobernado

aparece como un enfrentamiento para obtener, uno u otro, la realización de un interés personal o de grupo para consignarlo en una norma.

Tercera. Las normas jurídicas escritas en sí mismas son una limitación, pero cuando el monarca las puede dictar libremente, se les reconoce como ejercicio e instrumento de su poder (o un tipo de autolimitación muy frágil y relativa). Por ello, cuando la actividad legislativa está en manos de una persona independiente de la que aplica la norma, se convierte en una fuerte limitación. Además, cuando en dicha actividad participan los intereses opuestos, se observa, en una amplia perspectiva histórica, que paulatinamente no sólo se legisla para el beneficio personal, o de grupo, si no para lograr una mejor relación entre gobernante y gobernado.

Cuarta. El orden jurídico se constituye en garantía de una determinada relación gobernante-gobernado, pero su efectividad a veces está asegurada por la simple voluntad de un monarca, por juramentos, por tradición, por una fuerza militar o por la convergencia de intereses entre gobernante y gobernado. Si se trata de un orden jurídico impuesto, el gobernado busca el cambio, de una manera u otra. Y aun cuando exista una convergencia de intereses de las fuerzas que conforman la sociedad, cabe señalar que la desigualdad persiste, ya que el gobierno es parte del Estado y al mismo tiempo lo representa, lo que no sucede con las demás partes.

Asimismo, subsiste el enfrentamiento gobernante-gobernado, por lo que el estado puede ser descrito como un proceso dinámico en el que, por una parte, se subordinan los intereses privados frente a los intereses del (estado representado por el) gobierno que va cubriendo todos los ámbitos de la sociedad; y por la otra, como la formación de grupos que por medio de los órganos públicos buscan la reivindicación de los intereses privados para lograr sus objetivos.

Quinta. Los beneficios para los gobernados frente al gobierno son consignados muchas veces en el orden jurídico, no obstante, no resulta ser suficiente para que se vean materializados, principalmente por el desbordamiento de las actividades gubernamentales. Se vive una crisis del estado democrático en tanto que no se logra dar respuesta efectiva a las demandas de la sociedad ante las acciones del gobierno.

Sexta. En el caso particular de Suecia, el ombudsman surge como un medio de control parlamentario de la actividad de la administración pública y de los tribunales, en el contexto del equilibrio de poderes en beneficio de los gobernados. Se trata de que el poder frene al poder con la consecuencia de que, de esa manera, no se abuse del poder contra el gobernado.

Séptima. El ombudsman parlamentario sueco, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, es un órgano autónomo de heterotutela jurídica, complementario, con funciones de policía sobre

actividades jurídicas públicas y concretas. Con la característica de actuar con base en un procedimiento informal, rápido, eficaz, sin costo para el gobernado y al que puede acceder cualquier persona.

Octava. El ombudsman desarrolla un mecanismo propio que no es efectuado por ningún otro órgano del gobierno sueco para la protección de los derechos fundamentales de los gobernados frente a la actividad gubernamental. Y su actuación ha demostrado tener resultados que no podrían ser alcanzados por otros medios.

Novena. Las resoluciones del ombudsman son normas jurídicas individuales. Y en los casos en que la ausencia de una norma general preexistente sea considerada como una situación insatisfactoria, injusta o inicua, el ombudsman está autorizado para crear, para el caso concreto, la norma de derecho sustantivo que considere satisfactoria, justa o equitativa.

Décima. La publicidad de las funciones del ombudsman propicia que la opinión pública compare la actividad gubernamental frente al orden jurídico que la rige. Asimismo, le permite que se manifieste con base en motivaciones objetivas, como lo es la técnica jurídica que utiliza el ombudsman para establecer si la actividad del gobierno se ajusta a la norma. Ello constituye un reforzamiento de las fuerzas democráticas de Suecia.

Décima primera. A nivel mundial, se ha experimentado una rápida adopción de la figura jurídica del ombudsman en diversos países, el caso particular de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, se inscribe en este proceso.

Décima segunda. La naturaleza jurídica de la Comisión se explicaría como un órgano subordinado, federal, desconcentrado, complementario, de autotutela jurídica, con funciones de policía sobre actividades jurídicas públicas y concretas. Sin embargo, la práctica de la Comisión no se ajusta estrictamente al decreto que la creó por lo que su actividad real tiene, en algunos casos, una naturaleza de imposición al margen de las normas. Sin embargo, la actuación de la Comisión ha sido en favor del respeto a las normas, por lo que debe concedérsele la competencia legal que requiere para que continúe su actividad. En ese sentido, la reforma al artículo 102 constitucional soluciona algunos de los inconvenientes existentes.

Décima tercera. La Comisión no tiene la función de ser un elemento de equilibrio entre los poderes de gobierno como es el caso del ombudsman parlamentario sueco, por lo que, para alcanzar los beneficios que la práctica del ombudsman ha logrado en Suecia, es necesario que la Comisión sólo sea responsable ante el Congreso de la Unión. La Comisión puede propiciar paulatinamente que "el congreso realmente desempeñe el papel para el que fue creado y existe: servir de freno y equilibrio al poder ejecutivo y asegurar,

así, en forma cada vez más efectiva, la libertad y la seguridad de los individuos" ⁹².

⁹² CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México, Ed. Siglo XXI, criminología y derecho, 10a ed., 1991, p. 217.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Romero, Miguel, y GONGORA Pimentel, Genaro David. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Legislación-Jurisprudencia-Doctrina. México, Ed. Porrúa, 2a ed., 1984.
- ALVAREZ De Lara, Rosa María. Legislación Estatal en Materia de Defensa de los Derechos Humanos. México, Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, colección folletos 1991/18, 1991. pp. 48.
- BARRAGAN, José. El Laberinto de la Ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, Ed. Crisol, 1991.
- BARUDIO, Günter. Historia Universal siglo XXI. La Época del Absolutismo y la Ilustración 1648-1779. (Trad. Vicente Romano García), México, Ed. Siglo XXI, quinta edición en español, 1989, v. 25, pp. 470.
- BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Por Una Teoría General de la Política. (Trad. José F. Fernández Santillán), México, Ed. Fondo de Cultura Económica, colec. breviaros núm. 487, primera reimpresión de la primera edición en español, 1991, pp. 244.
- BOBBIO, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político, Año Académico 1975-1976. (Trad. José F. Fernández Santillán), México, Ed. Fondo de Cultura Económica, sección de política y derecho, segunda reimpresión de la primera edición en español, 1991, pp. 198.
- BUNSTER, Alvaro, y otros. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Coed. Manuel Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G. estudios doctrinales núm. 88, 1984, pp. 144.
- BUSTAMANTE, Jorge A., y otros. Antología. Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México. México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 2a ed., 1985, pp. 336.
- CARPISO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México, Ed. Siglo XXI, criminología y derecho, 10a ed., 1991, pp. 241.
- CARPISO, Jorge. "La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Ombudsman" en ¿Qué es la CNDH?. (Colección de 9 artículos publicados por el autor en Excelsior). México, Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, serie folletos 1991/5, 2a ed., 1991.
- CASTILLO F., Víctor M.. Estructura Económica de la Sociedad Mexicana. México, UNAM, 1972.

CHINOV, Eli. La Sociedad. Una Introducción a la Sociología. (Trad. Francisco López Cámara), México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 6a reimpresión de la primera edición en español, 1974, pp. 424.

DURKHEIM, Emile. Las Reglas del Método Sociológico. (Trad. Anibal Leal), Argentina, Ed. La Pléyade, 1979, pp. 160.

FAIREN Guillén, Víctor. Temas del Ordenamiento Procesal. Madrid, Ed. Tecnos, 1982, tomo III, pp. 1353-1633.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. México, Ed. El Colegio Nacional, 1983, pp. 152.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos. (Compilación de diversos artículos del mismo autor). México, Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, colección manuales 1991/5, 1991, pp. 228.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Seminario Sobre la Acción de las Autoridades Nacionales en la Protección de los Derechos Civiles y Políticos" en La Protección Internacional de los Derechos del Hombre. Balance y Perspectivas. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie H estudios de derecho internacional público, núm. 7, 1983, pp. 45-83.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 26a ed. revisada y actualizada por Manuel Fraga, 1987, pp. 508.

GARCIA Ruiz, María de Lourdes. La Participación Ciudadana en las Decisiones Politico-Administrativas del Estado Mexicano. México, Ediciones e Impresiones M. G. Castañón, 1985, pp. 308.

GIL-ROBLES Y Gil-Delgado, Alvaro. El Defensor del Pueblo (Comentarios en Torno a Una Proposición de Ley Orgánica). Madrid, Ed. Civitas, 1979, pp. 168.

GONZALEZ Cosío, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. México, Ed. Porrúa, 2a ed., 1982, pp. 254.

GUSTAFSSON, Agne. Local Government in Sweden. Estocolmo, Ed. Svenska Institutet-The Swedish Institute, 1983, pp. 140.

GUSTAFSSON, Karl Erik, y HADENIUS, Stig. Swedish Press Policy. (Trad. al inglés por Charly Hultén). Estocolmo, Ed. Svenska Institutet-The Swedish Institute, 1976, pp. 128.

HADENIUS, Stig. Swedish Politics During The 20th Century. Estocolmo, Ed. Svenska Institutet-The Swedish Institute, 3a ed., 1990, pp. 192

HADENIUS, Stig, y LINDGREN, Ann. On Sweden. (Trad. al inglés de Victor J. Kayfetz) Suecia, Ed. Svenska Institutet-The Swedish Institute, 1990, pp. 112.

HOLMBERG, Erik, y STJERNQUIST, Nils. Introducción a la publicación del parlamento sueco: Constitutional Documents of Sweden. The Instrument of Government. The Riksdag Act. The Act of Succession. The Freedom of the Press Act. (Trad. Ulf K. Nordenson y Frank O. Finney), Estocolmo, Swedish Riksdag, 1981, pp. 164.

KAMENKA, Eugene, y otros. La Burocracia, Trayectoria de Un Concepto. (Trad. Eduardo L. Suárez), México, Ed. Fondo de Cultura Económica, colec. breviaros núm. 302, primera edición en español, 1981, pp. 292.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. (Trad. Eduardo García Máynez), México, UNAM, textos universitarios, facultad de derecho, cuarta reimpresión de la segunda edición en español, 1988, pp. xi, 480.

LOGAN, F. Donald. Los Vikingos en la Historia. (Trad. Clara Huarte), México, Ed. Fondo de Cultura Económica, colec. breviaros núm. 414, primera edición en español, 1985, pp. 320.

MARGADANT S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. México, Ed. Esfinge, 9a ed., 1990, pp. 286.

MARGADANT S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia Universal del Derecho. Xalapa, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, 1974, tomo I, pp. 504.

NILSSON, Per-Erik, y otros. La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie B estudios comparativos b) estudios especiales núm. 23, 1986. pp. 84.

ORTEGA Guerrero, Carlos. Ciudadanía Independiente. México, Ed. Ortega y Romeu, 1991, pp. 192.

OTS y Capdequi, José María. El Estado Español en las Indias. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1941.

PEMPEL, T. J. (compilador). Democracias Diferentes, Los Regímenes Con Un Partido Dominante. (Trad. Italia Moraita), México, Ed. Fondo de Cultura Económica, sección de política y derecho, primera edición en español, 1991, pp. x, 426.

PULIDO Vázquez, Jorge. Incorporación del Ombudsman a la Administración Pública Federal. México, tesis de licenciatura en la Escuela Libre de Derecho, 1978, pp. 78.

RECASENS Siches, Luis. Tratado General de Sociología. México, Ed. Porrúa, 24a ed., 1976, pp. xxxii, 684.

ROWAT, Donald C.. El Ombudsman, el Defensor del Ciudadano. (Trad. Eduardo L. Suárez), México, Ed. Fondo de Cultura Económica, sección de política y derecho, primera edición en español, 1973, pp. 464.

STACEY, Frank. Ombudsmen Compared. Oxford, Clarendon Press, 1978, pp. xii, 256.

VENEGAS Alvarez, Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una Institución Encomiable?. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G estudios doctrinales núm. 117, 1988, pp. 152.

REVISTAS

BARRIOS DE ANGELIS, Dante. "Estudio Genético-Funcional del Ombudsman" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, Montevideo, núm. 3, 1980, pp. 209-219.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Gaceta. México, ejemplares comprendidos entre agosto de 1990 y diciembre de 1991.

FAIREN Guillén, Víctor. "El Ombudsman y Sus Posibilidades en España y Países Iberoamericanos" en Revista de Estudios Políticos, nueva época, Madrid, 1980, pp. 11-35.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Ley Orgánica del Defensor del Pueblo" en Legislación y Jurisprudencia, México, año 10, vol. 10, núm. 34, septiembre-diciembre 1981, pp. 847-859.

FLORES García, Fernando. "De Derecho Comparado. La Administración de Justicia en México en la Época Precolonial" en Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, México, Núm. 27, septiembre-diciembre 1956, pp. 61-78.

MATA Alvarez, Gerardo. "¿Es la Contraloría General de la Federación un Ombudsman Administrativo?" en Revista de Investigaciones Jurídicas, México, año 8, núm. 8, tomo 2, 1984, pp. 745-754.

PADILLA, Miguel M. "La Constitución Argentina y el 'Ombudsman'" en Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político. Montevideo, tomo II, núm. 9, número dedicado al ombudsman o defensor del pueblo, octubre-noviembre 1985, p. 153-158.

PELLON Rivera, Ricardo. "La Metamorfosis del Ombudsman" en Documentación Administrativa, Madrid, núm. 161, septiembre-octubre 1974, pp. 17-80.

PRAT, Julio A. "El Ombudsman: Sus Orígenes, Su Prestigio Actual y Su Recepción Por los Derechos de Occidente" en Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político. Montevideo, tomo II, núm. 9, número dedicado al ombudsman o defensor del pueblo, octubre-noviembre 1985, p. 143-153.

DOCUMENTOS

CASTRO, Juventino V.. El Ombudsman en México. ponencia presentada en el congreso internacional "La experiencia del ombudsman en la actualidad", organizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 13-15 de noviembre de 1991.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. El Proyecto de Ombudsman (sic) para América Latina. Madrid, C.E.C., 1986, serie III, No. 1, pp. 130.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Derechos Humanos, Documentos y Testimonio de Cinco Siglos. Compilación. México, Ed. C. N. D. H., colección manuales 1991/9, 1991.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Primer Informe Semestral. Junio-diciembre de 1990. México, Ed. C. N. D. H., 1990-II, junio-diciembre de 1990.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Tercer Informe Semestral. Junio-diciembre de 1991. México, Ed. C. N. D. H., junio-diciembre 1991.

EKLUNDH, Claes. La Experiencia del Ombudsman Sueco en la Actualidad. (Trad. José de Garay y Cuevas), ponencia presentada en el congreso internacional "La experiencia del ombudsman en la actualidad", organizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 13-15 de noviembre de 1991.

EL INSTITUTO SUECO. "La Institución del 'Ombudsman'" en Información Sobre Suecia. Suecia, Ed. El Instituto Sueco, folleto, clasificación DI 71 g Odc, octubre 1990.

EL INSTITUTO SUECO. "La Política de Protección de los Consumidores en Suecia" en Información Sobre Suecia. Suecia, Ed. El Instituto Sueco, folleto, clasificación DI 81 h Qc, diciembre 1989.

EL INSTITUTO SUECO. "La Prensa y Otros Medios de Información en Suecia" en Información Sobre Suecia. Ed. El Instituto Sueco, Suecia, folleto, clasificación DI 45 e Bs, marzo 1988.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. El Ombudsman en México. ponencia presentada en el congreso internacional "La experiencia del ombudsman en la actualidad", organizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 13-15 de noviembre de 1991.

FLIFLET, Arne. La Experiencia del Ombudsman Nacional de Noruega Después de 30 Años de Existencia. Ponencia presentada en el congreso internacional "La experiencia del ombudsman en la actualidad", organizado por la comisión nacional de derechos humanos, México, 13-15 de noviembre de 1991.

GAMMELTOFT-HANSEN, Hans. La Experiencia del Ombudsman Danés. (Trad. José de Garay y Cuevas), ponencia presentada en el congreso internacional "La experiencia del ombudsman en la actualidad", organizado por la comisión nacional de derechos humanos, México, 13-15 de noviembre de 1991.

HIRSCHFELDT, Johan. "Un 'Ombudsman' Contra la Discriminación Étnica" en Actualidades de Suecia. (Trad. Felipe Mena). Suecia, Ed. El Instituto Sueco, NO 349, octubre 1986, pp. 12.

LANDBY Eduards, Maud. "Representación Femenina y Política de Igualdad Entre el Hombre y la Mujer" en Actualidades de Suecia. (Trad. Felipe Mena). Suecia, Ed. El Instituto Sueco, NO 369, julio 1989, pp. 10.

SECRETARIA DE GOBERNACION. 1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. México, S. G., 1989, pp. 190.

SWEDISH RIKSLAG. Constitutional Documents of Sweden. The Instrument of Government. The Riksdag Act. The Act of Succession. The Freedom of the Press Act. (Trad. al inglés de Ulf K. Nordenson y Frank O. Finney). Introducción de Erik Holmberg y Nils Stjernquist. Estocolmo, Swedish Riksdag, 1981, pp. 164.