

El Ombudsman y la Administración Pública moderna

Jorge L. Arenas Hernández*

En este artículo se realizan una serie de reflexiones acerca del papel que el Ombudsman Nacional habrá de desempeñar en el entorno de la Administración Pública Federal que inició su gestión el 1 de diciembre de 2000. El trabajo inicia realizando una breve referencia histórica a los derechos fundamentales del hombre y su expresión escrita en la Constitución vigente. Continúa, ubicando la institución del Ombudsman en México, observando el surgimiento de instancias e instituciones de la Administración Pública que han sido legalmente dotadas de facultades cuyo propósito esencial es el de dar atención, ejercicio y defensa a derechos fundamentales específicos de los gobernados y especialmente a sectores altamente sensibles y/o vulnerables de la sociedad. Finalmente y derivado del análisis de las causas de incompetencia legal que tiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y que en buena medida favorecieron el surgimiento de lo que denominamos Ombudsman-específicos, se formula la necesidad de replantear el papel del Organismo Nacional de Derechos Humanos para que se erijan en El Ombudsman de los Ombudsman específicos.

In this article are made a series of reflections about the role that the National Ombudsman will play in the Federal Public Administration which management

began on the 1st of December 2002. The work begins with a brief historical reference of the fundamental human rights and its written expression in the Constitution in force. It continues placed the ombudsman's institution in México, observing the arising of institutions and levels of juridical decisions in the Public Administration with legal faculties, which essential purpose is provides attention, defense and exertion of the fundamental rights, specially for the very sensitive or/and vulnerable sectors of the society. Finally, as a result of the lack of legal competence in the National Commission of Human Rights (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) the re for the apparition of the called specials Ombudsman- is for mitigate d the necessity of the role of the National Organism of the Humans Rights in order to create The Ombudsman of the specifics Ombudsman

Sumario: Introducción. / A partir de la polis ateniense. / El hombre y sus derechos. / El Estado mexicano y las garantías individuales. / La figura del Ombudsman. / Conclusiones.

Introducción

El sistema de libertades individuales, sociales y políticas que hoy disfrutamos en un gran número de países del mundo, es el resultado de más de dos mil años de luchas, esfuerzos y evoluciones que han costado muchas vidas, mucha sangre y mucho sacrificio a la humanidad en su conjunto.

En efecto, hoy nos parece absolutamente normal hablar del derecho a la vida y a la igualdad; de la libertad personal, de pensamiento y de expresión; del derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, a un medio ambiente sano, e incluso, a la diversidad sexual. Sin embargo, la expresión escrita en el orden jurídico mexicano de tales derechos es muy reciente. Bástenos con señalar que la elevación a rango constitucional de la igualdad ante la ley del varón y la mujer data de diciembre de 1974.

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana; adscrito al Departamento de Derecho de la Unidad Azcapotzalco.

Y es hasta el 1 de junio de 2000 cuando con mayor amplitud, en un ordenamiento jurídico mexicano se hace mención a algunos de los conceptos antes citados:

La capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer. A ninguna persona por razón de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, carácter físico, discapacidad o estado de salud, se le podrá negar un servicio o prestación a la que tenga derecho, ni restringir el ejercicio de sus derechos cualquiera que sea la naturaleza de éstos.¹

Las que hoy conocemos como libertades civiles y políticas, garantías individuales, derechos fundamentales, derechos subjetivos públicos y derechos humanos, tienen tras de sí una larga y accidentada historia que habremos únicamente de mencionar, para no desviarnos del tema central de este trabajo.

A partir de la *polis* ateniense

Partiendo históricamente de la *polis* ateniense y tomando como base las reflexiones de los antiguos pensadores griegos acerca de las instituciones jurídicas y políticas de la época, es incuestionable que la esclavitud existió no sólo como un fenómeno social, sino como una institución.

Existían en la *polis* ateniense, tres clases sociales:

- a) Los ciudadanos, quienes tenían derecho a participar en la vida política de la *polis*; era un privilegio que se obtenía por nacimiento.
- b) Los extranjeros residentes o *metecos*, quienes en su mayoría eran comerciantes, artesanos o agricultores. Su residencia durante varias generaciones no convertía a los *metecos* en ciudadanos, aunque eran hombres libres.
- c) Los esclavos, ocupaban naturalmente el grado más bajo en la escala social, "pues la esclavitud era una institución universal en el mundo antiguo. Acaso una tercera parte de los habitantes de Atenas eran

esclavos. En consecuencia, la institución de la esclavitud era tan característica de la economía de la ciudad-Estado como la del asalariado lo es en el Estado moderno".²

Ya en el imperio romano, Lucio Anneo Séneca (4 aC.-65 dC.), filósofo, dramaturgo y político estoico de gran influencia entre los emperadores Claudio y Nerón, abogó por una regulación jurídica más humana de la esclavitud. Con Claudio se determinó que sería libre el esclavo que fuera abandonado por su amo en virtud de enfermedad o vejez. Igualmente, "no se debía matar a los esclavos sin sentencia de un magistrado, lo mismo que aplicar tormentos sin proceso o sentencia de algún magistrado".³

El cristianismo puso punto final a la concepción del hombre que es esclavo por naturaleza. El derecho medieval no conservó la idea ni la institución, pero la condición de los siervos en las tierras de los señores feudales era una forma disfrazada de esclavitud. Era mejor la condición de los trabajadores de la ciudad, pero el régimen de las corporaciones los sometían a la voluntad de los maestros, autores de las normas para el trabajo de los compañeros y aprendices.⁴

El historiador y filósofo holandés Juan Huitzinga⁵ señala al respecto:

Según las explicaciones del escritor de la época Chastellain, Dios ha creado al pueblo bajo para trabajar, para cultivar el suelo, para asegurar por medio del comercio la sustentación permanente de la sociedad; ha creado al clero para los ministerios de la fe y ha creado la nobleza para realzar la virtud y administrar la justicia, para ser con los actos y costumbres de sus distinguidas personas el modelo de los demás.

Es en esta etapa de la Edad Media cuando los estamentos, que fueron capas sociales vivas y actuantes, cobraron mayor fuerza. Mario de la Cueva afirma que el primero de los estamentos estuvo formado por los señores feudales; el segundo de ellos se constituyó con el clero y tuvo su fuerza y valimiento

1. Código Civil para el Distrito Federal. Artículo 2º, *Diario Oficial* de la Federación de 29 de mayo de 2000.

1. Sabine, George. *Historia de la Teoría Política*. I'Ci-, México, 1982, pp. 15-26.

2. González Díaz Lombardo, Francisco. *Compendio de Historia del Derecho y del Estado*. Linuisa, S. A., México, 1979, p. 131.

3. De la Cueva, Mario. *La Idea del Estado*, UNAM. México, 1980, s pp, 49-56.

4. Citado por Mario de la Cueva, *oh. cit.*, p. 35.

en el poder de la iglesia; integrándose el tercero con los descendientes de la nobleza a los que no correspondió título nobiliario y con los habitantes de las villas y ciudades.⁶

Fueron estos señores feudales, cuyo conjunto constituía la nobleza y quienes por ende eran los dueños de la tierra, los que lucharon contra el rey Juan "Sin Tierra", lo encerraron en su castillo y lo obligaron el 17 de junio de 1215 a firmar la Carta Magna. Los ingleses la consideran como la primera Constitución escrita de la historia y la primera fuente de las Libertad es de los hombres.

A lo largo de los siglos XIV, XV, XVI, XVII y XVIII surgieron en Europa grandes pensadores que realizaron enormes aportaciones a las ideas sociales, políticas y jurídicas que se tradujeron en conceptos entonces novedosos que ahora nos resultan de uso común y cotidiano: unificación nacional, Constitución, monarquía constitucional, Estado, Soberanía, Igualdad, División de Poderes, Sociedad Política, Pacto Social, etcétera.

E/1 hombre y sus derechos

Santo Tomás de Aquino, Francisco de Vitoria, Hugo Grocio, Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, Sieyés, Diderot, D'Angenson, Voltaire, Quesnay, sólo por mencionar algunos, contribuyeron de manera muy notable a la formación de las ideas e instituciones políticas y jurídicas en el mundo, que hoy son vigentes y que no obstante sus naturales diferencias tienen un gran común denominador: El hombre y sus derechos.

Son las ideas principalmente de Rousseau, en torno a la sociedad política creada mediante un contrato social en el que sólo puede justificarse la autoridad y conservar la libertad por el acuerdo y el consentimiento, las que conducen a la Revolución Francesa con sus postulados de "Libertad, Igualdad, Fraternidad", dando lugar el 26 de agosto de 1789 a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, misma que consta de 17 artículos.

Desde 1800 y hasta los años 60 del siglo XX, se gestaron en el mundo diversos movimientos sociales y políticos, en muchos casos armados y violentos, que en América, Asia y África tuvieron como propósito fundamental la emancipación como antiguas colonias, posesiones y anexiones europeas para el surgimiento de naciones independientes.



Francisco María Arouet Voltaire (1694-1778).

Y si bien es cierto que la enorme mayoría de los movimientos independentistas y de reconstrucción nacional estuvieron en diversos momentos inspirados en la ya mencionada Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, también es cierto que, paradójicamente, los ocurridos durante el siglo xx y hasta la 2ª Guerra Mundial, contemporizaron con otras formas de organización estatal en las que, mientras los emancipados apostaban en la idea de la preeminencia del hombre sobre el Estado, aquéllas desarrollaban el proceso inverso en donde el fin último del Estado es el Estado mismo, prevaleciendo sobre el individuo y la organización social. La Alemania nazi y la Italia fascista son lamentables ejemplos que no debemos olvidar para no repetirlos.

El Estado mexicano y las garantías individuales

México tuvo, no obstante su accidentada historia constitucional y como producto del movimiento revolucionario de 1910, la atingencia de incorporaren

5. *Ob. citp.* 37.

la Carta Magna de 1917, el reconocimiento de la existencia de los Derechos Sociales, que junto con la Constitución de Weimar, en 1919, enriquecieron la ya para entonces más que centenaria Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Es el Estado mexicano, por medio de los poderes constituidos establecidos en nuestra Constitución, quien se obliga a garantizar el ejercicio de las llamadas garantías individuales y sociales previstas en ella.

Ignacio Burgoa⁷ opina al respecto que "no es lo mismo el elemento que garantiza (garantía) que la materia garantizada (derecho humano)". Por lo que los derechos públicos subjetivos reconocidos por el orden jurídico positivo se aseguran o preservan por las garantías establecidas por la Constitución o por la ley.

Esto nos permite afirmar que los derechos humanos comprenden un campo de acción y ejercicio más amplio que el de los establecidos en las garantías individuales y sociales.

En este sentido, compartimos la idea de que derechos humanos "son aquellos derechos de importancia fundamental que poseen todos los seres humanos sin excepción, por razón de su sola pertenencia al género humano".⁸

Como antes comentamos, es el Estado quien asume la obligación jurídica de asegurar el ejercicio y disfrute de las garantías individuales y sociales y, consecuentemente, de una buena parte de los derechos humanos que tenemos. En algunos de éstos, como el derecho al desarrollo o a un medio ambiente sano, su cumplimiento y disfrute requieren de la participación del Estado y de la corresponsabilidad de la propia comunidad.

Bajo el principio de división de poderes y en términos del artículo 89 constitucional, es al Poder Ejecutivo, es decir a la Administración Pública Federal, a la que corresponde proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. De tal suerte, que es a la Administración Pública a la que le compete establecer los mecanismos que garanticen el ejercicio de los derechos establecidos en el orden jurídico mexicano -con excepción de la competencia que corresponde a los Poderes Judiciales Federal y Locales- en concordancia con lo dispuesto por los artículos 40,41 y 124 del Pacto Federal.

Así, a la Administración Pública Federal mexicana se ha dotado de numerosas estructuras, instituciones

y elementos de diversa naturaleza -con fundamento en las leyes, reglamentos y acuerdos expedidos al efecto- para dar satisfacción entre otras muchas misiones que tiene encomendadas por el orden jurídico, al respeto y cumplimiento de las garantías de libertad, igualdad y seguridad jurídica.

L/a figura del *Ombudsman*

En los Estados modernos, concomitantemente a las funciones de la Administración Pública, se ha establecido la figura del *Ombudsman*, palabra de origen sueco que se identifica como "defensor del pueblo" y que también se denomina, según el país, procurador, comisario, *médiateur*, proveedor de justicia o comisionado.

La esencia de esta institución -generalmente un órgano unipersonal que dispone de medios y elementos auxiliares-tiene como principales funciones la supervisión de los actos y resoluciones de la administración pública y de sus agentes,

y cuya actuación está encaminada a comprobar si se han respetado los derechos proclamados en cada Constitución o si la administración sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios que, de acuerdo con la ley y el derecho, deben guiar toda su acción.⁹

Carece de facultades coercitivas y sus determinaciones, que generalmente se denominan recomendaciones, están sustentadas en su autoridad moral; por lo que las autoridades destinatarias se ven competidas a acatarlas y corregir errores, excesos y desviaciones. Las estructuras, procedimientos y demás mecanismos de operación los establecen las leyes y reglamentos correspondientes.

Por lo especial y delicado de sus funciones, el titular del *Ombudsman* debe ser una persona independiente, seria, objetiva e imparcial, dotada de una gran calidad moral y humana, con vocación por el cargo y desempeño eficiente.

Sólo en Estados donde esté consolidada la democracia, podrá garantizarse el funcionamiento de la figura del *Ombudsman*.

En México, la institución del *Ombudsman* encuentra su existencia jurídica a nivel federal en el apartado

7. *Las Garantías Individuales*. Porrúa, México, 1983, p. 164.

8. Álvarez Ledesma, Mario. *1. Introducción al Derecho*. McGraw- Hill. Serie Jurídica. México, 1ª ed., p. 326.

9. *Enciclopedia Microsoft Encarta, 1993-2000*.

B del artículo 102 constitucional y se denomina Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). La misma disposición prevé la existencia de Comisiones de Derechos Humanos en las entidades federativas:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

No obstante lo anterior, el Estado mexicano ha venido creando -tanto a nivel federal como del Distrito Federal- instituciones y mecanismos jurídicos diversos para dar atención, promoción y solución a las diferentes necesidades derivadas del ejercicio y cumplimiento de los derechos humanos en nuestro país.

En efecto, la Administración Pública-con la respectiva emisión del dispositivo jurídico correspondiente (ley, decreto o reglamento)- ha venido estableciendo en los últimos años instancias y mecanismos de atención a los derechos fundamentales de los gobernados que en principio parecieran ir sustituyendo progresivamente entre las funciones del *Ombudsman* en México o atomizarlo en múltiples organismos.

Incluso, estas instituciones y mecanismos comprenden el reconocimiento, ejercicio y defensa de los derechos específicos de los gobernados, no sólo frente al poder público sino también, en algunos casos, frente a instancias particulares como los bancos, los patrones y los proveedores de bienes y servicios. Para sustentar lo anterior, habremos de enunciar brevemente algunas instancias e instituciones, así como sus principales funciones:

a) **Instituto Nacional Indigenista (INI).** Creado mediante ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1948.

Entre sus principales funciones están las de investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país; estudiar las medidas de mejoramiento de éstos y promover ante el Ejecutivo Federal la aprobación y aplicación de estas medidas.

b) **Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).** Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio



José Luis Soberanes Fernández actual *Ombudsman* de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en México.

propios, creado por decreto el 13 de enero de 1977.

Este organismo forma parte del Sistema Nacional de Asistencia Social, que es el conjunto de instituciones públicas, sociales y privadas, encargadas del desarrollo de la familia, de la protección de la infancia y de la prestación de servicios de asistencia social.

Tal y como lo define el artículo 4º de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986, el DIF es el responsable de la atención de menores en situación de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos de maltrato, de menores infractores, de alcohólicos, de los farmacodependientes y de los individuos en condición de vagancia, de mujeres en periodo de gestación o lactancia, de ancianos en incapacidad, marginación o desamparo, de los inválidos con problemas de diferentes órganos o sistemas, de los indigentes, de personas que por su ignorancia requieran servicios asistenciales, de las víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono, de los familiares que han sido abandonados y dependan económicamente de aquellos que se encuentran detenidos por causas penales, de los habitantes del medio rural o urbano que estén marginados y de las personas afectadas por desastres.

c) **Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)**. Organismo Público Descentralizado, que ofrece a la población de 15 años de edad o más, la oportunidad de alfabetizarse o realizar o completar sus estudios de primaria y secundaria.

d) **Procuraduría Agraria (PA)**. Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Surge con motivo de la adición de la fracción XIX al artículo 27 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de febrero de 1983.

Es una institución de servicio social, con funciones de *Ombudsman* para la defensa de los derechos de los sujetos agrarios. Presta servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de intereses o la representación legal; promueve el ordenamiento y regularizado!! de la propiedad rural y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, a fin de fomentar la organización agraria básica y el desarrollo agrario, que se traduzcan en bienestar social.

e) **Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)**. Organismo Descentralizado de Servicio Social, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Fue creada en la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de diciembre de 1975. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procura la equidad y seguridad jurídicas en las relaciones entre proveedores y consumidores.

1) **Procuraduría Social del Distrito Federal (PSDF)**. Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tiene por objeto ser una instancia accesible a los particulares, para la defensa de los derechos relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de que la actuación de la autoridad se apegue a los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, honestidad, oportunidad y demás principios establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; así como de los derechos sociales.

Sus procedimientos están regidos por los principios de imparcialidad, economía procesal, celeridad, sencillez, eficacia, legalidad, publicidad, buena fe,

accesibilidad, información, certidumbre jurídica y gratuidad.

Para la solución de conflictos, la Procuraduría Social es competente para realizar funciones de arbitraje, conciliación o amigable composición.

g) **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)**. En términos de lo expresado por el artículo 2 fracción XXIX-D del Reglamento Interno de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, es un organismo desconcentrado de ésta, que tiene a su cargo vigilar y promover el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales, mediante la realización de actos de autoridad (inspección, verificación y vigilancia), en forma directa por medio de su personal, o en forma concurrente con la sociedad u otras instancias del gobierno; así como calificar y aplicar sanciones sobre ilícitos en la materia, a efecto de contribuir al aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y la preservación y mejoramiento del ambiente y estimular el cumplimiento voluntario de la legislación ambiental.

h) **Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET)**. Es, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º de su Reglamento-publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de diciembre de 1999- un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Tiene a su cargo funciones de orientación y asesoría gratuita a los trabajadores, sus sindicatos o beneficiarios sobre los derechos y obligaciones derivadas de las normas de trabajo, previsión y seguridad sociales; representarlos ante órganos jurisdiccionales, administrativos y cualquier otra institución pública o privada, y proponer a las partes interesadas soluciones amistosas mediante convenios fuera de juicio para el arreglo de sus conflictos. Es, en síntesis, un *Ombudsman* de los trabajadores.

i) **Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado**. Forma parte, de acuerdo con el artículo 122 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Se encarga de la defensa de los intereses de los Trabajadores al Servicio del Estado; representa y asesora a éstos interponiendo recursos ordinarios e incluso el juicio de amparo; también propone a las partes interesa-



EL INSEN tiene por objeto proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas.

das soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos.

j) Instituto Nacional de la Senectud (INSEN).

Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de agosto de 1979.

Tiene por objeto proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas.

k) Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED).

Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Salud, con plena autonomía técnica para emitir sus opiniones, acuerdos y laudos. Creada por decreto de 31 de mayo de 1996, tiene por objeto contribuir a resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios, sean estos últimos de carácter público, privado o social.

Está facultada para brindar asesoría e información a los usuarios y prestadores de servicios médicos sobre sus derechos y obligaciones; para recibir,

investigar y atender las quejas que presenten los usuarios en esta materia; para intervenir en amigable composición conciliando conflictos derivados de la prestación de servicios médicos y para fungir como árbitro y pronunciar los laudos que correspondan. Es, en síntesis, el *Ombudsman* de los servicios médicos.

1) Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).

Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado mediante Ley publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 5 de enero de 2000. Tiene como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras, públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas; arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos.

Cuenta con plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos, así como facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en la ley.

m) Instituto Nacional de las Mujeres. Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

Creado mediante Ley del Congreso de la Unión publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de enero de 2001, el instituto tiene como objeto general el promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

Son sujetos de los derechos que esta ley garantiza, todas las mujeres mexicanas y extranjeras que se encuentren en el territorio nacional, y las mexicanas en el extranjero, sin importar origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad, religión o dogma; quienes podrán participar en los programas, servicios y acciones que se deriven de este ordenamiento.

El instituto tiene, entre otros objetivos específicos, la promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres y de las niñas, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales ratificados por México, *en particular los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres.*

Asimismo, la promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia.

n) Comisión para Asuntos de la Frontera Norte.

Creada por acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 8 de febrero de 2001, es una comisión intersecretarial de carácter permanente, que tiene por objeto coordinar, mediante procesos de planeación y ejecución, las políticas y acciones de gobierno encaminadas a lograr el desarrollo integral y sustentable de la región de la Frontera Norte del país.

La comisión estará integrada de manera permanente por los titulares de las secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes, y Turismo.

Igualmente la integrarán permanentemente los titulares de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas de la Oficina de Representación para Mexicanos en el exterior y México-Americanos, de la Comisión Nacional del Agua, y el Comisionado Presidencial para Asuntos de la Frontera Norte.

Entre los objetivos de la comisión están el proponer lineamientos y acciones concretas para crear las condiciones materiales y jurídicas necesarias que permitan impulsar el desarrollo económico de la región de la Frontera Norte; promover una cultura de servicio público que permita un trato digno y de respeto para los migrantes mexicanos que ingresan, transitan o salen del país y asegurar la protección de sus derechos y de sus bienes, en territorio nacional, así como proponer líneas de acción que permitan satisfacer las necesidades de la región de la Frontera Norte para aminorar las desigualdades sociales y fomentar el progreso de la región.

Algunas de las atribuciones de la comisión son el formular propuestas sobre los mecanismos que garanticen la seguridad y el respeto a los derechos de los migrantes mexicanos, impulsando una nueva cultura de servicio público para que los nacionales sean tratados con dignidad y calidez en la región de la Frontera Norte; diseñar y promover la creación de Centros de Desarrollo en la región de la Frontera Norte, que generen las condiciones y oportunidades de trabajo que tienen la salida de mexicanos hacia los países del Norte; y proponer estrategias en materia de medio ambiente para evitar que se amenace la salud, seguridad y el bienestar de las personas de esa región.

o) Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad. Creado por Acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de febrero de 2001, es un órgano de consulta e instancia de coordinación para las políticas, estrategias y acciones en materia de discapacidad.

Entre sus objetivos está el proponer e impulsar acciones encaminadas a *garantizar el pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos*, políticos y sociales de las personas con discapacidad, así como la igualdad de oportunidades y la equidad en acceso a los servicios de salud, educación y capacitación, empleo, cultura, información, recreación y deporte.

igualmente, este consejo tiene a su cargo fomentar y difundir entre toda la población una nueva cultura

de integración social de las personas con discapacidad basada en el respeto y la dignidad, que considere que la participación plena de este sector enriquece a la sociedad en su conjunto y fortalece los valores y la unidad de la familia y la nación.

p) Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Creado por Acuerdo del Ejecutivo Federal, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de marzo de 2001. Es un órgano de asesoría y apoyo técnico al Presidente de la República, para la planeación, evaluación y seguimiento de políticas y estrategias en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes en la materia.

Este consejo, entre otras funciones, asesora al Presidente de la República sobre el diseño de la política en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, así como el diagnóstico de los asuntos en la materia; recomendarle la atención de asuntos específicos en la materia; y proponerle proyectos de iniciativas de reformas o adiciones al marco jurídico en materia de derechos y cultura indígenas, que contribuyan al reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas.

Puede el consejo también, sugerir proyectos que contribuyan al fortalecimiento de las estructuras sociales, económicas y políticas de los pueblos indígenas; y coordinarse con las instituciones públicas, así como colaborar con las privadas dedicadas a las cuestiones de desarrollo de los pueblos indígenas.

q) Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Creado por Acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 de julio de 2001. Es una comisión intersecretarial de carácter permanente, que tiene por objeto coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones que garanticen el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y adolescentes.

El consejo estará integrado de manera permanente por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública, Salud, y del Trabajo y Previsión Social; los directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y el Comisionado para el Desarrollo Social y Humano

de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

Entre los objetivos del Consejo Nacional están el proponer e impulsar acciones que contribuyan al bienestar, desarrollo y mejoría de la calidad de vida de este sector de la población, en lo relacionado con la nutrición, la salud, la habitación, el vestido, la educación, el cumplimiento de sus deberes, la recreación, el deporte, la cultura, la integración familiar, la seguridad y la integridad física y mental, entre otros aspectos de su desarrollo humano y social.

Algunas de las atribuciones del consejo son el proponer y opinar sobre las estrategias, políticas y acciones dirigidas a niñas, niños y adolescentes, que correspondan a las diversas instituciones de los sectores público, social o privado; realizar recomendaciones sobre las políticas, programas y acciones dirigidas a este sector de la población; y diseñar programas y políticas permanentes para atender con equidad a los grupos más vulnerables o menos favorecidos de niñas, niños o adolescentes, que conduzcan a la superación de las desventajas en que se encuentren.

r) Oficina de la Embajada Especial para los Derechos Humanos y la Democracia. No obstante haber sido anunciada la creación de esta oficina durante el primer mes de inicio de la presente Administración Pública Federal, su formalización se encontraba sujeta, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 76 fracción II de nuestra Constitución, a la aprobación del Senado de la República.

El 25 de septiembre de 2001, el Ejecutivo Federal retiró la propuesta anterior y anunció, con fundamento en el artículo 89 fracción II de la Constitución, la creación de la **Subsecretaría para Derechos Humanos y Democracia**, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta subsecretaría

será responsable de diseñar la política gubernamental en el ámbito internacional dirigida a promover y proteger los derechos humanos dentro y fuera del país, coordinar con otras dependencias del Ejecutivo la participación de México en foros multilaterales y reuniones bilaterales relevantes, así como fungir como interlocutora con los actores pertinentes de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales.¹⁰

10. Secretaría de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa Núm. 179/01, 25 de septiembre de 2001

s) **En lo relativo al Distrito Federal**, recientemente han sido creadas leyes diversas que tienen que ver con el tema que estamos ahondando. Así, la Ley de las y los jóvenes; de los Derechos de las niñas y niños; de las Personas Adultas Mayores; para las personas con discapacidad; el Fondo de Administración de Justicia; de Vivienda; del Deporte; de Asistencia e Integración Social y Educación, por mencionar algunas, constituyen disposiciones legales que buscan atender por materia o por grupos específicos de la sociedad de esta circunscripción territorial, el ejercicio de derechos fundamentales reconocidos por el orden jurídico mexicano.

Las anteriores son algunas de las instancias e instituciones que en términos de las disposiciones vigentes se encargan de dar atención, ejercicio y defensa a derechos fundamentales específicos de los gobernados.

Esto pareciera, como hemos dicho, que la figura del *Ombudsman* en México estuviera transformándose en *Ombudsman específicos*, ya sea por materia o por características de los gobernados a atender.

En algunos casos de los ya mencionados en este trabajo, los instrumentos que dan vida jurídica a las instancias e instituciones citadas (leyes, decretos, reglamentos y acuerdos) reservan para ellas, además de autonomía técnica y de gestión, un campo específico de acción en materia de derechos humanos.

Como si ello no fuera suficiente, las recientes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de noviembre de 2000, establecen en el artículo 27, entre otras facultades de la Secretaría de Gobernación:

XIII.- Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto.

Con todo lo anterior, quedan las siguientes preguntas:

i) ¿La figura y funciones del *Ombudsman* en México están siendo asumidas por instancias e instituciones de la Administración Pública?

i) ¿La CNDH como *Ombudsman* nacional ha venido perdiendo espacios de actuación jurídico- administrativa con el surgimiento de las antedichas instancias e instituciones de la administración pública?

iii) ¿Ante el surgimiento y permanencia de estas instancias e instituciones la CNDH corre el riesgo de desaparecer o de convertirse -pese a su existencia constitucional-en un organismo inanimado?

iv) ¿Derivado del número y características de las instancias e instituciones ya mencionadas, el papel de la CNDH se reducirá a conocer los casos relativos a la seguridad pública y a la procuración de justicia?

El ya citado apartado B del artículo 102 constitucional establece, a grandes rasgos, las características que tiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus homologas en las entidades federativas:

I) 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.

II) Formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

III) No serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales.

IV) La CNDH contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Si bien es cierto que constitucionalmente la CNDH tiene establecidas tres causas de incompetencia jurídica, éstas se amplían considerablemente en la Ley que la rige y en su Reglamento Interior:

**C.N.D.H
CAUSAS DE NO
COMPETENCIA**

**NO COMPETENCIA
CONSTITUCIONAL (ART.
102 B TERCER PÁRRAFO).**

*"ESTOS ORGANISMOS NO SERAN
COMPETENTES TRATÁNDOSE DE
ASUNTOS **ELECTORALES, LABORALES Y
JURISDICCIONALES**".*

**NO COMPETENCIA
LEGAL (ART. T LEY
C.N.D.H.)**

Artículo 7. La Comisión Nacional no podrá
Conocer de los asuntos relativos a:

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

**No competencia
reglamentaria (Art. 124
del Reglamento
Interno de la C.N.D.H.)**

ARTICULO 124.- No se surte la competencia de la Comisión Nacional tratándose de:

- Los asuntos jurisdiccionales;
- Los conflictos entre particulares;
- Los asuntos laborales;
- IV Los asuntos electorales;
- V Las quejas extemporáneas;
- VI Los asuntos de la competencia del Poder Judicial Federal;
- VI Los asuntos de la competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y en los cuales no se haya ejercitado la facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la ley;
- VIII. Los asuntos de naturaleza agraria, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento;
- IX. Los asuntos ecológicos, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento;
- X. Los asuntos que vulneren su autonomía y su autoridad moral de conformidad con el artículo 35 de la Ley; y
- XI. Las consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Lo anterior podría explicar en buena medida el surgimiento de algunos *Ombudsman específicos* como lo son el agrario, el ecológico y el laboral. Sin embargo, a lo largo de este trabajo hemos podido mencionar al menos otras 15 instancias e instituciones cuyo marco de actuación se identifica con atribuciones y objetivos directamente relacionados con el ejercicio y defensa de los Derechos Humanos.

¿Cuál va a ser entonces el papel que le tocará realizar a la CNDH y sus homologas en las entidades federativas?

Conclusiones

En nuestra opinión hay dos puntos de vista a considerar:

I. Algunas de las instancias e instituciones relacionadas en el presente trabajo fueron establecidas 10,20 y hasta 40 años antes de la creación formal de la CNDH. No obstante ello, el nacimiento del *Ombudsman nacional* vino a ocupar un ámbito de acción y de conciencia enormemente importante en la sociedad mexicana.

El surgimiento posterior de otras instancias e instituciones no afectó ni la imagen ni el papel que durante la década de los 90 del siglo pasado tuvo la CNDH. Por el contrario, con ella se detona la necesidad de abordar temas que si bien ya se trataban en ciertos sectores sociales - universidades, centros de investigación, organismos no gubernamentales, partidos políticos etc., su penetración, permeabilidad social y uso generalizado se deben en gran medida a la presencia de los organismos defensores de los Derechos Humanos en la sociedad mexicana y principalmente al *Ombudsman nacional*.

II. No obstante lo anterior, es de observarse que un número importante de instancias e instituciones de las aquí expuestas, surgen inscritas dentro del

III. cambio de administración gubernamental resultante del proceso electoral federal de julio del año 2000.

En efecto, es de apreciarse que no menos de seis de las antes referidas han sido creadas durante la presente Administración Pública. Esto cobra mayor importancia si observamos que su surgimiento formal se da antes de cumplirse el primer año de gobierno.

Estas instancias, invariablemente, tienen por objeto atender a grupos sociales notoriamente sensibles y en algunos casos altamente marginados. Los indígenas, los migrantes, los discapacitados, las mujeres, las niñas y niños, son algunos de los miembros de la sociedad que habrán de ser atendidos por separado y en forma exclusiva por cada una de aquéllas.

Esto, si bien pudiera interpretarse como una notable reducción en el campo de acción jurídico-administrativa del *Ombudsman nacional*, también presenta el enorme reto y responsabilidad de esta institución, de replantear su papel ante la sociedad mexicana, recobrar su presencia institucional y crecer en la confianza y credibilidad de la población.

El reto no es fácil, pero la oportunidad es enorme. El logro de su cometido no es un asunto de autonomía formal o de condena permanente a la actuación de las instancias de la Administración Pública. Es un asunto de compromiso con la sociedad, de convicción por la causa de los Derechos Humanos y de confianza de todos los actores sociales en la institución.

Así, la CNDH no sólo saldrá más fortalecida, sino también, basada en su autoridad moral, objetividad e imparcialidad podrá, si se lo propone, convertirse en el *Ombudsman* de los *Ombudsman* específicos.

La fortaleza de una nación se mide, fundamentalmente, por la fortaleza de sus instituciones. México, en su camino por la democracia, requiere de la fortaleza y confianza en sus instituciones. *El Ombudsman nacional* deber ser una de las principales instituciones de nuestro país. Hagamos cada quien nuestra parte. México se lo merece.