

# EL OMBUDSMAN COMO MODELO EN DIFERENTES MARCOS NORMATIVOS

ANA LESLY JUÁREZ SÁNCHEZ\*

## **Abstrac**

En el presente ensayo se pondrá a disposición del lector las similitudes y diferencias de la figura del Ombudsman en países como México, Francia y Suecia.

## **Introducción**

En el presente ensayo expondremos un tema que siempre ha sido importante; sin embargo, en tiempos recientes ha tomado cierta relevancia debido al progreso que han tenido los derechos humanos en todo el mundo.

Como sabemos, cada estado<sup>1</sup> es regido por su propio sistema de gobierno, con algunas diferencias y similitudes entre ellos que los hacen más o menos efectivos. La materia de derechos humanos no es la excepción y por eso, el objeto de este trabajo es conocer la figura del Ombudsman en tres países, su método de trabajo, comparar de ser posible su eficacia y analizar cómo podrían contribuir unos con otros.

*\* Licenciada en Derecho, litigante en Derecho Fiscal y Financiero; actualmente estudia la Maestría en Derecho Constitucional y Amparo en la Universidad Iberoamericana León.*

<sup>1</sup> En materia internacional se llama así a los países.

## 1. Definición de Ombudsman

Se dice que el origen de la palabra Ombudsman surge de la constitución sueca en 1703, con la Cancillería de Justicia -*Konungens Hogsta Ombudsmannen*<sup>2</sup> y en 1772 se le institucionaliza como un órgano de la Corona y en la Carta Magna, la cual creó esta figura para garantizar los derechos del pueblo y para dar respuesta a los casos de difícil solución que no eran atendidos adecuadamente.

En otros estados nacionales también surge esta figura con diferentes características y nombres pero con la misma finalidad, defender al pueblo. En el caso de México, es posible considerar como un precursor de la institución que nos ocupa a Fray Bartolomé de Las Casas, debido a su gran determinación para defender a los indios.

Hoy en día, hay más de 900 modelos Ombudsman distintos en el mundo, con similitudes y diferencias. El Ombudsman es, hoy por hoy, una figura muy popular en la comunidad internacional, así como en cada uno de los estados en donde está instituido y la demanda por sus servicios continúa creciendo, así como la extensión de sus funciones.

El Ombudsman o representante del pueblo, es responsable de proteger que los derechos humanos no sean abusados por el estado. Su misión es garantizar la dignidad de cada individuo en el marco de cualquier tipo de acción judicial; por lo tanto, como mencionábamos anteriormente, traducido al castellano, es el defensor del sujeto víctima de violaciones a sus derechos fundamentales.

En términos generales, el Ombudsman atiende quejas, investiga, pone en evidencia a la autoridad transgresora y brinda solución, a través de recomendaciones que éste hace al estado o autoridad, para que corrijan o aclaren las acciones que llevaron a cabo en perjuicio del individuo afectado.

Pese a las distintas variedades de *Obdusman* en el mundo, por naturaleza es un órgano imparcial e independiente de cualquier fuerza política, o al menos, eso se pretende. Sin embargo, es elegido por el Parlamento o en su caso por el Ejecutivo, y, como consecuencia, en algunos casos la figura es poco eficiente.

<sup>2</sup> Antecedentes del Ombudsman, Comisión de derechos humanos del estado de México.

## 2. Ombudsman en México

La institución del Ombudsman en México ha pasado por varias etapas, no obstante tres son las más significativas para que esta figura adquiriera independencia. En 1990, se estableció por decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular era nombrado por el Presidente de la República.

Posteriormente, en 1992, mediante una reforma constitucional, se elevó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a órgano constitucional. Ese mismo año se publicó la Ley de la CNDH, que la preveía como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo titular sería nombrado por el Presidente de la República con la oportuna aprobación del Senado.

Con el objetivo de fortalecer dicha institución se propuso, en 1999, una nueva reforma constitucional que dotó a la CNDH de plena autonomía; para conseguirla fue necesario prescindir de la opinión del ejecutivo para elegir al titular, confiando esta atribución al Senado.

Consecuente a esto se pidió a las legislaturas locales de cada entidad federativa que establecieran instituciones similares en su ámbito territorial, las cuales 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<sup>3</sup>.

La CNDH está conformada por un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros de los cuales, dos de ellos que cuenten con mayor antigüedad, serán sustituidos cada año con la excepción de que fueran ratificados nuevamente para ocupar el puesto, el presidente de la CNDH (el cual también es el presidente del consejo y de los titulares de las entidades federativas) durará en su cargo cinco años y solo puede ser reelecto una sola vez. Éste, a su vez, tendrá que presentar un informe de actividades cada año ante el Congreso de la Unión.

Este órgano está revestido de autonomía, sin embargo existe una excepción establecida en el último párrafo del artículo 102 constitucional, que restringe haciendo hincapié en que

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 102 apartado B primer párrafo.

dada una violación grave de derechos humanos la CNDH podrá investigar cuando lo juzgue conveniente o lo solicite al Ejecutivo o, en su caso, el Congreso.

Su competencia está limitada en el mismo artículo al especificar que no podrá conocer de casos electorales y jurisdiccionales. Dicha limitación no termina ahí, vuelve ineficaz y complicada esta figura que debería ser sencilla y accesible, y por lo tanto pierde uno de sus principales ideales, ya que en México existe más de un Ombudsman acorde a la materia de la queja:

- Procuraduría de Defensa del Contribuyente (PRODECON)
- Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM)
- CONAPRED (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED))

La vía de acceso a cualquiera de estos organismos es directa, ya que no es necesario acudir previamente ante ningún tercero para que apruebe si la queja es válida o está dentro de la competencia de alguno de ellos. El proceso para acudir a cualquiera de estos organismos es relativamente sencillo, sin embargo, cada uno tiene sus especificaciones, por ejemplo en el caso de la CONAPRED el procedimiento es de naturaleza conciliatoria.

En el caso de la CNDH, ésta recibe la queja por parte del presunto sujeto que fue transgredido en sus derechos fundamentales, la Institución realiza una investigación y en caso de ser procedente emite una recomendación a la autoridad, la cual está obligada a responder y cumplir con las recomendaciones que le fueron emitidas. Vale la pena mencionar que dichas recomendaciones carecen de carácter coercitivo, por tanto en muchos casos la autoridad no se siente verdaderamente obligada a cumplir con ellas.

### **3. Ombudsman en Francia**

Francia se sumó a la comunidad internacional respecto a la creación de un Ombudsman en 1973, a pesar de la oposición de un buen número de juristas que lo consideraban como un nombramiento poco útil, dada la existencia y funcionamiento del Consejo de Estado. La figura del Ombudsman fue llamada *Mediateur de la Republique* y hasta hace poco fue remplazado por *Le Défenseur des droits* en español “el Defensor del pueblo”.

En Francia, el defensor del pueblo se designa por el presidente del consejo de ministros, dura en el cargo seis años y no puede ser reelecto. Esto es una característica que lo dota de independencia, ya que no puede recibir órdenes de ningún poder. El puesto recae en una sola persona y no en una institución como es en el caso de México, aunque cuenta con delegados que ayudan a soportar esta tarea. En cambio, éstos sí pueden ser reelectos por un año más para el cargo<sup>4</sup>.

Las reclamaciones se realizan por medio de escritos dirigidos directamente al defensor del pueblo, sin embargo existe una traba, ya que aunque la reclamación es dirigida al Ombudsman, un miembro del parlamento (ya sea un diputado o senador) según decida el individuo afectado, será quien resuelva si la queja procede y si éste es o no competente.

Este filtro parlamentario no resulta eficaz ya que solo escalona el acceso al Ombudsman con un intermediario, por lo tanto, existe la posibilidad de que muchas de las quejas queden en trámite al arbitrio de un tercero.

Cabe destacar que ante el Ombudsman competen todos los casos de violaciones de derechos humanos ejercidos por una autoridad ante cualquier miembro del pueblo francés, sin embargo, esta figura no cuenta con poder sancionador, solo puede emitir recomendaciones que considere pertinentes a la autoridad que violó derechos humanos en un caso específico.

#### **4. Ombudsman en Suecia**

Como ya se comentó anteriormente, en este ensayo, el término Ombudsman tiene su primer antecedente en Suecia. Si algo caracteriza al Ombudsman sueco es su radical desconexión con el Gobierno (Poder Ejecutivo) y su dependencia del Parlamento, el cual lo elige y ante quien debe presentar anualmente el informe de su actividad fiscalizadora sobre la Administración.

El proceso que se lleva a cabo para elegir al Ombudsman es el siguiente: Al inicio del periodo parlamentario se crean dieciséis comisiones, la más importante es la comisión de constitución, la cual en los diez días siguientes a su formación elige a seis integrantes de la llamada "Delegación del Ombudsman", quienes como su nombre lo dice son los encargados dentro del parlamento para elegir a los cuatro ombudsman y a sus suplentes. La decisión

<sup>4</sup> [http://en.wikimediacion.org/index.php?title=Ombudsman\\_of\\_France](http://en.wikimediacion.org/index.php?title=Ombudsman_of_France)

se toma dentro del pleno del parlamento. Una vez que éste tome el cargo, no puede ejercer ningún otro puesto.

Para ejercer como Ombudsman es necesario ser una persona con amplios conocimientos jurídicos y un historial de honradez y honorabilidad. En el estado Sueco, recae en el Ombudsman la competencia para conocer de cualquier caso en materia de derechos humanos, aunque divide su competencia en cuatro personas acorde a la especialización, por ejemplo hay un ombudsman del consumidor, uno materia militar. En Suecia no se exige requisito alguno por parte del reclamante, ya que cualquier persona puede presentar una queja ante el Ombudsman.

El Ombudsman permanece en el cargo cuatro años mientras que el parlamento es renovado cada tres, esto es una característica que le da aún más independencia. La ley sueca también prevé la posibilidad de reelección de los Ombudsman de su país.

## **CONCLUSIONES**

El Ombudsman, en su ascendente carrera, se ha ido introduciendo en el derecho positivo de los estados en las últimas décadas y, al paso del tiempo, esta figura va adquiriendo popularidad en diferentes lugares del mundo debido a que los derechos humanos han adquirido especial cuidado y se ha progresado respecto a la amplitud de su protección, siendo cualquiera su forma de gobierno.

Es claro, como lo pudimos apreciar en el presente trabajo, que existen diferencias de la figura del Ombudsman en un país con otro y que en su manera de operar radica mayormente el éxito que éste pueda tener.

Sin embargo, también pudimos percatarnos que aunque diversas todas la figuras de Ombudsman nacieron con la misma finalidad de proteger y defender al pueblo, por lo tanto, sería enriquecedor se analizaran los modelos y se tomaran las características y cualidades del sistema más exitoso para favorecer a los otros modelos.

Una idea más romántica sería que se implementara una figura con características específicas que sea reconocida por todos los estados para que se basen en ella para implantar su Ombudsman.

En el caso de Francia merece la pena observar el filtro parlamentario para poder presentar una queja, ya que si el tercero no considera que sea competencia del Ombudsman la queja no procede, esto lejos de hacer el procedimiento sencillo y eficaz lo complica y crea una incertidumbre al ciudadano respecto a si el proceso es transparente.

Por otro lado, en Francia y Suecia el cargo del Ombudsman recae en una sola persona lo cual le quita la complejidad al momento en que el individuo busque realizar una queja ante la figura competente; contrario al caso mexicano que tiene tantos organismos defensores de derechos humanos en sus diferentes competencias, que lejos de ser eficientes vuelven el sistema confuso.

Aunque también es importante destacar que México cuenta con un sistema de directo y sencillo para promover la queja (una vez que se identificó al organismo competente) ya que en algunos casos se puede elaborar desde una computadora a través de la página web, en el lugar físico por medio de formatos ya elaborados de fácil comprensión o de viva voz con algún asistente legal que el organismo proporciona.

México y Suecia prevén la reelección en el caso de que el parlamento opine que este realizó un buen trabajo, sin embargo parece no ser conveniente ya que tarde o temprano se puede caer en la particularización del poder.

## Referencias bibliográficas

HERRERA, Susana, "Situación del Ombudsman en el mundo" Damas, Sala de Prensa 2005, <http://www.saladeprensa.org/art586.htm>

L' observatoire international de la mediation, Ombudsman of France, [http://en.wikimediacion.org/index.php?title=Ombudsman\\_of\\_France](http://en.wikimediacion.org/index.php?title=Ombudsman_of_France)

TOBERAS, José, "Los derechos del hombre", Reus S.A., Madrid, 1976.

PELLÓN RIVERO, Ricardo, "El defensor del Pueblo", Colección Informe No. 33, 3 edic. Madrid, 1982.

RUIZ, Mariela, "El Defensor de los Derechos Humanos". Curso Interdisciplinario de derechos humanos, San José, Costa Rica, 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art, 102.