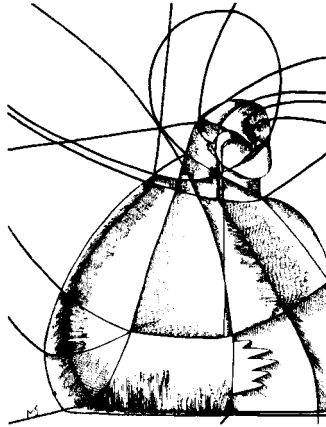


## LOS PRINCIPIOS DEL OMBUDSMAN

*Serafín Ortiz Ortiz*



*Serafín Ortiz Ortiz devela los avatares prácticos de un ombudsman local mexicano en defensa de su autonomía frente a los persistentes jinetes del apocalipsis y, a partir de su rica experiencia profesional, emprende la difícil pero relevante y urgente tarea académica de construir los principios constitucionales de tan señera institución defensora de los derechos humanos, los cuales condensa en principios sustantivos (autonomía, legalidad y legitimidad), de orden adjetivo o procedimental (eficacia, profesionalismo y honradez), y de definición ideológica (certeza, oportunidad, invulnerabilidad y compromiso social).*

**D**esde la perspectiva justificativa, es necesario construir la argumentación filosófica de los principios del ombudsman criollo. En razón de ello, es posible plantear una reflexión esencial en torno a la institución del comisionado mexicano, es decir, cotejo, desde mi particular experiencia como presidente que fui de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tlaxcala, el trabajo concreto con la argumentación teórica. Evidentemente, enfrentamos uno de los planteamientos de más trajín en la función pública: evidenciar si el ente público —obviamente las personas que realizan la función— logran desarrollar los objetivos que justifican la existencia del mismo. Aún más simple: se trata confrontar el quehacer concreto con su referente ideal o teórico.

De modo, pues —si convenimos en esta primera afirmación— que la autonomía se está construyendo<sup>3</sup> y todo parece indicar que en sus avatares aún encontrará muchos obstáculos por ir salvando; sin embargo, ello no habrá de desalentarnos porque en la dialéctica de las cosas no existe nada definitivo, sino que la transformación es la constante, es decir, quienes ejercen el poder público se tendrán que ir acostumbrando a la presencia en su quehacer, del *ombudsman*, cuyos propósitos, considero, no se circunscriben a acciones de comparso política.

Ante esta situación, debe observarse con mucha desconfianza que una serie de acciones y actitudes que devienen en la danza de los quehaceres públicos miran al *ombudsman* con desconfianza.

De estas expresiones derivan actitudes que pueden ser identificadas como nefastas y perjudiciales al quehacer del insigne defensor del pueblo, que en el seno de las sociedades democráticas pretende encarar sólo con su fuerza y peso moral, y sin ningún poder material coactivo, acciones de *autoritarismo*, primer jinete apocalíptico que pretendería su demolición.

Identificable también de estas calamidades es la *radicalización* de quienes piensan en blanco y negro, y no asumen que los defensores del pueblo coadyuvan con la autoridad en la búsqueda constante del bien común y que, además, los quehaceres del gobierno tienen como la segunda cara de una misma moneda al *ombudsman*, que observa por todos lados, a través de los ojos de los gobernados, las irregularidades que con cierta frecuencia sobrevienen en los actos de autoridad.

De idéntica manera, aparecen las actitudes *totalitarias* premodernas de quienes pretenden ejercer poder absoluto, apartándose de la construcción teórica y política de la concepción moderna del poder; cuyo eje se construye a partir de la soberanía popular, único ente auténticamente depositario del poder: el pueblo. El pueblo, al margen de cuyo poder ningún otro ejercicio tiene contemporáneamente justificación filosófico-política, de modo que el ejercicio omnímodo de las potestades públicas arrinconan y cercenan las posibilidades de defensa, en cuyo caso existe una expectativa misericordiosa del quehacer del *ombudsman*, porque es razonable pensar que ninguna defensa se puede hacer frente a actos omnipotentes.

En igual sentido, se observan actitudes *etnocéntricas* de quienes siempre quieren tener la razón, al costo que sea, anteponiendo sus argumentos a cualesquiera otros, en una pretensión obcecada de arrogarse

el privilegio de la verdad y que rechazan cualquier actitud que sugiere un rumbo diferente o que, con visión crítica, señala los errores para enmendarlos a partir de la búsqueda de alternativas de decisión que conlleven a construir nuevas conjeturas argumentativas que apunten a mejores soluciones. En ello, el *ombudsman* nunca será bienvenido frente a los etnocentrismos, porque el que defiende propone, sugiere, orienta, si acaso, señala las flechas que pinta con tiza para indicar el camino adecuado.

Indudablemente, otra actitud apocalíptica, tal vez de mayor envergadura que las anteriores, es la práctica de los *ilegalismos*, que incuestionablemente desbarata al estado de derecho. Constituye el asalto a la democracia e implica a su vez el apartamiento de la ley, la vulneración de los valores y el cercenamiento de la norma; empero, lo más grave de ello lo constituye el desmedro de la persona humana. Por esta razón, al *ombudsman* no le queda otra salida que trabajar incansablemente por la cultura de la legalidad, para que se convierta en la metáfora de la cascada, que comienza en la cúspide y cubre a todos los niveles inferiores, es decir, una cultura de la legalidad proactiva, que se anticipe a las violaciones y que no espere a los actos deleznable, los cuales, una vez que se suscitan, no encuentran reparación suficiente.

Aún más grave resulta el ejercicio de la *violencia* —el peor de los jinetes— que por sí misma constituye la más grande calamidad en la vida social y cuya práctica deslegitima cualquier acto de autoridad, puesto que el acto de gobierno se dirige a la búsqueda de paz y de certezas en la relación social, y no, por el contrario, a inferir dolor y castigo al ser humano, porque el castigo se ha desterrado del mundo moderno y ningún Estado contemporáneo encontraría justificaciones para la irrogación del mal. Por esta razón, la intervención del *ombudsman* tiende a la atenuación de cualquier práctica de violencia e incluso sueña que algún día se elimine de la vida social, o bien, al menos se conozca en su mínima expresión, porque se ha demostrado incansablemente que la violencia entre los particulares no puede ser resuelta con más violencia por las autoridades, porque la sabiduría popular ha demostrado que la violencia engendra violencia. Ante esta situación, el defensor del pueblo irrumpe en la vida social como un ente que, en medio de la autoridad y del gobernado, pretende con su intervención la atenuación de la violencia y, como su correlativo, la búsqueda de paz social.

## MÁS ALLÁ DE LAS RETICENCIAS: EL EJERCICIO DEMOCRÁTICO Y LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DEL OMBUDSMAN

Con una década a cuestas, y con voz tímida, casi caminando en la penumbra, el *ombudsman* apela a su autonomía constitucional que, aún con todos los obstáculos en su contra, empieza a pavimentar un camino sinuoso, laberíntico, el cual por todos lados encuentra cercos. No obstante, en una ruta sin retorno, se erige como un paladín del pueblo que clama su llamado, que pide su intervención y que busca en la cubierta de su capa su protección personal; vida e integridad física; libertad; bienes; familia; domicilio; dignidad; preferencia ideológica; participación en la vida social, etcétera, y que implora su auxilio frente a las constantes violaciones que ponen en riesgo sus derechos fundamentales, o bien, que de plano los conculcan y los desaparecen.<sup>4</sup>

Indudablemente, se le ha conferido al *ombudsman*, para su ejercicio de protector, la autonomía constitucional plena, que le permite autonomía funcional y financiera que a su vez le viene de la expresión soberana de quienes, desde el Parlamento, representan la genuina soberanía popular.<sup>5</sup>

En razón de ello, su ejercicio autónomo no admite cortapisas, orientaciones, sugerencias o inducciones que lo aparten de sus propósitos esenciales de ser un protector de derechos. Así, el texto constitucional, en el Artículo 102, apartado B), y los correlativos de las Entidades Federativas, le confirieron autonomía, para lo cual es necesario que, por disposición normativa, su ley le confiera un cúmulo de facultades y deberes en orden a su función; asimismo, es indispensable que le prefigure una estructura orgánica para que pueda desarrollar sus actividades y le faculte para intervenir en la atención de los problemas de su incumbencia, a partir de sus decisiones, que gozan de independencia y no están sujetas a ninguna revisión por parte del resto de los poderes públicos, al mismo tiempo que la propia Constitución<sup>6</sup> le ha conferido personalidad jurídica y patrimonio propios para alcanzar sus elevados fines.

Empero, aún más, derivado de los preceptos constitucionales y del bagaje normativo del *ombudsman*, su quehacer es imparcial, confidencial —para poder proteger los intereses del quejoso— y actúa al margen de la política porque no es un militante ni corregionario de algún partido, es garante de las prerrogativas del gobernado y está al servicio inmediato de quienes demandan de su intervención. En razón de ello, debe conducirse por ciertas pautas que le permitan realizar su propósito, es decir, ciertos principios de actuación.

PRINCIPIOS DEL *OMBUDSMAN* CRIOLLO Y SU TENUE SEÑALIZACIÓN

Para que el defensor del pueblo pueda realizar su función es menester que existan principios básicos que orienten su actividad. Con la intención de indicar el rumbo —si acaso bosquejado— de aquellos principios, se pueden desarrollar los siguientes, en la inteligencia de que se trata de un proceso inicial, que está pendiente de construcción, y que inclusive constituyen flechas con línea de gis que sólo indican el camino por el que se debe transitar.

A manera de decálogo, podemos señalar principios sustantivos que le dan esencia a la figura del *ombudsman*, principios adjetivos que marcan los rasgos de su funcionamiento, y principios de definición ideológica que sientan las bases de su compromiso social.

El principio de su **autonomía** se vincula particularmente y de manera sobresaliente con su facultad de decisión, desarrollada por la potestad de investigación de violaciones, que desemboca en su herramienta más valiosa: la Recomendación, cuya fuerza e impacto reside en el peso moral del *ombudsman*, ente llamado a sustituir por la vía de la ética social a los actos coactivos jurisdiccionales.

El principio de la **legalidad**, que implica una pulcra intervención del defensor del pueblo, con respeto a la ley, cuyo marco de actuación implica, como ya se ha dicho, la frontera de intervención de la autoridad y de los órganos públicos, razón suficiente para que el *ombudsman* sea el primero en respetar la ley, porque es precisamente la norma la expectativa de conducta de los servidores públicos que le confiere potestades y le impone límites.

El principio de **legitimidad** involucra al nombramiento del *ombudsman*, cuyo personaje, como ya se ha dicho, en la mayoría de los casos pasa por el consenso popular, pues a partir de la práctica parlamentaria, soberanía depositaria del poder del pueblo en el marco de la democracia representativa, se traslada consenso, mediante su designación, al defensor del pueblo.

Además de estos principios, deben desarrollarse los de orden adjetivo o procedimental, entre los que destacan los siguientes:

El principio de **eficiencia**, que conlleva a la prestación de un servicio público óptimo, en la calidad esperada por los destinatarios del servicio, con los elementos necesarios a su alcance, en los tiempos establecidos en su propia normatividad y por individuos capaces, en orden a su experiencia y práctica como defensor.

El principio de **profesionalismo**, que desemboca en el perfil profesional del defensor, es decir, que el *ombudsman* ha de ser, ante todo,

un conocedor de los derechos humanos y debe estar provisto de habilidades, aptitudes y conocimientos; que, como cualquier otro profesional, realice sus tareas frente a las problemáticas sociales con las destrezas esperadas de éste.

El principio de *honradez* permea todas las actividades del *ombudsman*, porque no debe intervenir en espera de recompensas, gratificaciones o dádivas que atenten a su probidad. Ante el flagelo de la corrupción, el *ombudsman* ha de erigirse como el vigilante férreo de aquellos actos que en la democracia generan encono y desaliento del gobernado frente al servicio público.

De igual forma, deben desarrollarse los principios de definición ideológica, a saber:

El principio de *certeza*, es decir, la sociedad debe estar cierta de que el *ombudsman* intervendrá siempre que se le requiera, sin que exista preferencia de los quejosos, particularmente por su pertenencia a grupos sociales, sectores, etnias, etcétera, por lo que debe existir credibilidad en el oficio del defensor que no antepone su preferencia en sentido desigualitario.

El principio de *oportunidad*, el cual indica que siempre y en todos los casos la intervención del *ombudsman* ha de servir a los propósitos de protección de los quejosos, cuyos criterios deben ser la intervención inmediata y la decisión oportuna para restablecer al gobernado en el goce y disfrute de sus derechos, dado que protección que no es oportuna no es protección.

El principio de *invulnerabilidad*, que conlleva a que la acción del defensor no debe sucumbir ante la presión que eventualmente pudiera sobrevenir de la autoridad, los grupos, los partidos, las instituciones, etcétera, que permita la decisión unilateral, con demérito de la protección de los intereses del quejoso.

El principio de *compromiso social*, que el *ombudsman* debe asumir respecto de su función como un órgano que protege a quienes han visto vulnerados sus derechos fundamentales; empero, no debe concebirse como autoridad en sentido estricto, sino que encarna particularmente como un ente que ha devenido de los esfuerzos e impulsos de la sociedad civil, de la cual es digno representante.

Estos principios que hemos enunciado pueden marcar el camino de una institución, que en el panorama nacional construye su vida institucional, cuyas expectativas sociales todavía esperan una mejor intervención para la protección de sus derechos humanos. Si todos ellos se logran, o al menos algunos tuvieran aplicación, la historia se estará haciendo.

Evidentemente, es probable que el desarrollo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos haya configurado un proceso de consolidación de mayor aceleración y más respetable. No obstante, el panorama en las Entidades Federativas aún espera su mejor etapa de avance.

## BIBLIOGRAFÍA

Bechout, Mauricio y Saldaña, Javier. *Derechos Humanos y Naturaleza Humana*, Instituto de Investigaciones Filológicas de la UNAM, México, 2000, Primera Edición.

Bidart Campos, Germán J. *Teoría General de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993, Segunda reimpresión.

Alvarez Ledezma, Mario I. *Acerca del concepto Derechos Humanos*, Editorial McGraw Hill, Serie Jurídica, México, 1998. Primera Edición.

Rendón, Raymundo Gil. *El ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado*, Editorial Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 2001. Primera Edición.

Saavedra Rojas, Edgar. *Constitución, Derechos Humanos y Proceso Penal*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Tomo Uno, Colombia, 1997. Primera Edición. Gobierno del Estado de Guerrero y Procuraduría General de Justicia de Guerrero.

Derechos Humanos, Manual de Capacitación para los Servidores Públicos de la *Procuraduría*, Guerrero, México, 2001.

Fix-Zamudio, Héctor. *Justicia Constitucional, ombudsman y Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993. Primera Edición.

H. Sabine, George. *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Nueva Edición.

## NOTAS

<sup>1</sup> La autonomía con el sentido que ahora la observamos lleva tras de sí un devenir histórico originado en los principios del Estado moderno, y, más aún, si se quiere ser un tanto acucioso, en los momentos en los cuales el hombre como individuo se advierte

libre, sin condición alguna para con las disposiciones del monarca. En este sentido, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, parte toral en la Revolución Francesa de 1789, es el decálogo ético y moral que manifiesta una primera idea de autonomía de parte de los hombres frente a la monarquía absolutista.

Es natural pensar que el antecedente de esta Revolución se debe buscar también en el movimiento de Independencia de los Estados Unidos en 1776 (con la Declaración de Derechos de Virginia de ese año), e inclusive en la Revolución Inglesa de 1647 con Cromwell y el famoso "Pacto del Pueblo" (*Agreement of the People*) o la más significativa pero paradójica "Revolución sin Sangre" de 1688, pero debemos reconocer también que la insurrección de las colonias americanas debe su expresión a una serie de intereses económicos de parte de los colonizadores, como un conjunto humano frente al estado inglés; de igual modo, la revolución inglesa explica su materialización en función de los intereses de la naciente y lozana burguesía frente a la rancia estructura de la monarquía anglosajona, pero en ninguno de estos dos movimientos históricos –no al menos ideológicamente– podemos encontrar que el hombre como ser humano deba su reconocimiento frente a la estructura de dominación que lo sujeta, condiciona y determina, como lo vemos en la Revolución Francesa y la consecuente Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

<sup>2</sup> La idea de autonomía se tradujo, sin mayores complicaciones, en la obediencia y sumisión de los hombres libres, a cambio de la tranquilidad y seguridad jurídica a que se comprometió el Estado moderno, con la implementación del contrato social que define *Rosseau* de manera paradójica: "*Por qué arte inconcebible se ha encontrado un medio de hacer a los hombres libres haciéndolos esclavos*". H. Sabine, George, *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, Nueva Edición, México, 1994, pág. 447.

<sup>3</sup> En México no se puede comprender un movimiento de la naturaleza independentista de 1810, o al menos no del modo simplista y literario –historia de "bronce" al fin, como lo expresara el ejercicio revisionista de la historia de Luis Villoro, Luis González y González, y Enrique Krauze, entre otros– como se nos ha planteado, para suponer que un grupo de antimonárquicos pudiese con todo un aparato virreinal respaldado por la jerarquía eclesial que bien se había encargado de moldear la conciencia de los naturales de la Nueva España para tenerlos en la dimensión de la "otra conquista", la más efectiva de todas: la espiritual.

Así, es probable que a las huestes del padre de la Patria, Miguel Hidalgo, en su momento, del Siervo de la Nación, José María Morelos y Pavón, posteriormente, y al final de Vicente Guerrero y Nicolás Bravo, no les parecía muy agradable tener que compartir la responsabilidad histórica con las clases dominantes que se identificaron con el movimiento libertario.

En este sentido, la idea de presunta autonomía lograda en 1821, y yuxtapuesta en la Constitución de Cádiz, retomó la máxima del contrato social a partir de las administraciones de su "Serenísima Majestad", don Antonio López de Santa Anna, y adquirió tintes verdaderamente abyectos con la promoción de los conservadores de la asunción del poder de parte de Don Maximiliano de Habsburgo, en 1864, para gobernar a estos "mexicanos que no sabían cómo gobernarse a sí mismos". Esta abyección, debemos recordar, tuvo su justificación en la intención de los europeos, a quienes se les debía mucho dinero, de evitar que los estadounidenses se posesionaran de territorio mexicano, como lo hicieron en septiembre de 1847, cuando ondeó por primera vez (y única, esperamos) la bandera de las barras y las estrellas en Palacio Nacional.

Con el zapoteco Benito Juárez la autonomía del hombre, en su calidad de ser libre, se ajustó a la conformación legal del proyecto de nación que pretendió el Benemérito



de las Américas. Pero el posterior régimen de tres décadas del mixteco Porfirio Díaz acabaría de agotar el concepto autonómico del hombre como ser humano y pasaría a transformarse en una suerte de paternalismo, al menos en cuanto al tratamiento como ciudadano que se le habría de dar a los mexicanos, hecho que perduraría hasta después de la Revolución Mexicana, su institucionalización (como el “Ogro Filantrópico”, diría Octavio Paz), y su ulterior decadencia.

<sup>4</sup> Se promulga, el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Tal documento, en esencia, pretende abreviar su legitimidad de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, de 1789 (Francia), aun cuando la concepción que tiene la Declaración de la ONU expone su sentido integral sólo para las naciones con sus sociedades y gobiernos hechos al modelo occidental. Esta Declaración constituye el reconocimiento del hombre ante la fuerza del Estado, del gobierno y sus estructuras, y, por supuesto, esboza una idea de la autonomía de los Derechos Humanos de los cuales es beneficiario, bajo un enfoque iusnaturalista, el ser humano y cada uno de los sectores de la sociedad.

<sup>5</sup> Derivada de una tradición de lucha por los ideales de la justicia y la democracia, la sociedad organizada es, en la década de los noventa del siglo que pasó, un paradigma en sus actitudes de las aspiraciones de esta misma sociedad para sacudirse el modelo paternalista que el régimen de la revolución institucionalizada desarrolló en nuestro país desde 1929 y hasta inicios de la década que señalamos. La ciudadanización de los órganos electorales y la emancipación de la defensa y protección de los Derechos Humanos son ejemplo incontestable de los logros de la sociedad.

En materia de Derechos Humanos, nuestro país registra un historial de variados episodios donde organizaciones no gubernamentales (Ong’s), como la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Frente Mexicano Pro Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, así como organismos sociales derivados de los movimientos político culturales de México, constituyeron las bases del respeto y promoción de la dignidad humana.

Conjuntamente con las Ong’s, los sindicatos progresistas de maestros y médicos, entre otros gremios, junto con las masas estudiantiles, han dejado una impronta de su activismo en episodios históricos como el Movimiento de 1968, el *Jueves de Corpus* en la Escuela Normal en la Ciudad de México en 1971, la solidaridad en las movilizaciones postsísmicas de 1985, así como la barahúnda social motivada por las inconformidades de las elecciones presidenciales de 1988, entre otras.

No obstante, el Estado mexicano, a través de los mecanismos correspondientes, procuró integrar esta exigencia de la sociedad dentro del marco jurídico constitucional, y no es sino hasta el año de 1990 cuando, con la adición al artículo 102, inciso B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y posteriormente, en 1992, una nueva reforma permite la creación de sus homólogas en cada una de las Entidades Federativas del país. A partir de ese momento, la institucionalización de estos organismos públicos autónomos y su trabajo por los Derechos Humanos cobra especial relieve y advierte múltiples lecturas, de las cuales, la que exponemos acerca de la autonomía es la que nos interesa.

<sup>6</sup> El 28 de enero de 1992 se elevó a rango constitucional las bases del *ombudsman* mexicano; la autonomía como tal encuentra su fundamento en el Artículo 102, apartado B, de la Constitución, que a la letra dice:

“...B).- 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 amparan el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la federación, que violen estos derechos.

“Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán las recomendaciones públicas, 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 de denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios...”*

A partir de la interpretación del apartado anterior, se puede observar, por un lado, que la misma Constitución General de la República nos plantea un apartado específico para la defensa de los derechos humanos, y, por el otro, en el caso práctico de la vida diaria encontramos que lo autónomo no debe estar en la recomendación sino en el órgano mismo. Se piensa también que la autonomía es independencia de los organismos con respecto a otros porque nace independiente de los Poderes Constitucionales y no requiere de la existencia de alguna dependencia u organismo para su funcionamiento; basta el sólo hecho de violentar los derechos humanos de cualquier persona para que se justifique su marco de actuación.

Así, únicamente se podría desprender que se consigna constitucionalmente los términos autonomía presupuestaria y de gestión, por lo que se consolida la autonomía plena, sin embargo, se pierde la oportunidad de reconocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo constitucional autónomo, pues en su ley, el artículo 2<sup>a</sup> estatuye:

“... La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano...”.

Lo que constata la autonomía de la Comisión.

Por último, se tiene que decir, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo público descentralizado con autonomía relativa pues el Estado continúa vigilando y supervisando todas sus funciones en materia financiera y patrimonial.