

# DEFENSA NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO

SERGIO ARTURO CÁMARENA LOZANO\*

## Abstract

En el presente trabajo realizaremos un estudio comparativo de los sistemas de defensa no jurisdiccional de los Derechos Humanos en 3 países; se estudiarán las facultades y nombramiento del ombudsman de Suecia, del Presidente de la CNDH de México (también llamado Ombudsman) y de España (llamado Defensor del Pueblo).

## Introducción

El Ombudsman es una autoridad del Estado encargada de garantizar los derechos humanos de los habitantes, ante actos arbitrarios que puedan hacer los poderes políticos. Esta figura fue creada en Suecia en la constitución de 1809, con el objeto de establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes. Era un órgano que se encargaba de supervisar cómo éstas realmente eran aplicadas, y crear una vía más ágil y sin formalismos, en la que los individuos podían quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.

*\*Actualmente es estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional y Amparo en la Universidad Iberoamericana León.*

Analizaremos las funciones del ombudsman en las constituciones de los 3 países mencionados; posteriormente compararemos el sistema Mexicano con el Sueco y el Español; finalmente fijaremos semejanzas y diferencias para establecer nuestras conclusiones.

## Capítulo 1. El Ombudsman en la Constitución Mexicana

### 1.1. Denominación y atributos jurídicos

La defensa no jurisdiccional de Derechos Humanos en México se encuentra regulada en su Constitución, en el artículo 102, apartado B, en el párrafo cuarto: “El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos”<sup>1</sup>.

### 1.2. Elección del Ombudsman e integración de la CNDH

El mismo artículo 102 Constitucional establece: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período”.

El mismo numeral constitucional, en el apartado B, menciona que en México se conoce como Ombudsman al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

“El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección

de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley”.

### 1.3. Funciones y competencia

Artículo 102 apartado B constitucional. “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.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa”.

“Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales”.  
Restricción de la cual nos lamentamos.

“El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el

Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas”<sup>2</sup>.

El Ombudsman mexicano también está facultado para interponer acciones de inconstitucionalidad, lo cual es magnífico:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

....

De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

....

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 105, fracción II, inciso g). Disponible en internet en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, consultado el 06/05/2014.

## Capítulo 2. El Ombudsman en la Constitución de Suecia

### 2.1. Nombramiento y funciones

“El Parlamento elegirá uno o varios Ombudsman para que, con arreglo a las instrucciones que el propio Parlamento acuerde, ejerzan supervisión sobre la aplicación en la administración pública de las leyes y demás disposiciones.

El Ombudsman podrá entablar acción judicial en los supuestos que las instrucciones especifiquen.

El Ombudsman podrá asistir a las deliberaciones de tribunales o de autoridades administrativas y tendrá acceso a las actas y documentos de dichas autoridades. Los tribunales y autoridades administrativas, así como los funcionarios del Estado o de los municipios, deberán ayudar al Ombudsman dándole los datos y los informes que necesite, y la misma obligación incumbe a las demás personas que se hallen bajo la supervisión del Ombudsman. Los acusadores públicos (allman åklagare) deberán prestar asistencia al Ombudsman si éste la solicita.

El Reglamento de la Cámara establecerá normas suplementarias sobre el Ombudsman.

Toda acusación por infracción cometida en el desempeño del cargo de miembro del Tribunal Supremo o del Consejo de Gobierno se planteará ante el Tribunal Supremo por el Ombudsman del Parlamento o por el Fiscal General (Justitiekansler).

El Tribunal Supremo entenderá asimismo del caso cuando un miembro del propio Tribunal o del Consejo de Gobierno fuere, con arreglo a lo que se haya dispuesto en la materia, separado o destituido de su cargo, o se le considere obligado a sufrir reconocimiento médico. La acción judicial se presentará por el Ombudsman del Parlamento o por el Fiscal General”<sup>4</sup>

En Suecia, la regulación de esta figura se encuentra más detallada en una norma secundaria. A continuación analizaremos lo referente al ombudsman en el Reglamento del Parlamento Sueco:

“Los Ombudsman serán cuatro. Uno de ellos será Jefe administrativo y fijará las directrices básicas de las actividades.

<sup>4</sup> Suecia. Normas Constitucionales. Instrumento de Gobierno de 1974. Capítulo XII, Art. 6. Disponible en internet <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/SwedenSp.pdf>, consultado el 06/05/2014.

Tanto el Ombudsman que va a actuar de Jefe administrativo como los restantes, se elegirán separadamente. Para la elección por votación secreta deberá seguirse el procedimiento ordenado en el segundo párrafo del artículo primero.

La duración del cargo será desde la fecha de la elección hasta que una nueva elección se lleve a cabo en el plazo de cuatro años. A petición del Comité que examina la Memoria anual de las actividades de los Ombudsman, el Parlamento puede destituir de su puesto a un Ombudsman, si éste pierde su confianza.

Si un Ombudsman cesa antes de que concluya la duración de su mandato, el Parlamento elegirá, tan pronto como sea posible, un sucesor para un nuevo plazo de cuatro años.

Si un Ombudsman se viera impedido de ejercer sus obligaciones durante un período prolongado, sea por enfermedad o por cualquiera otra causa, el Parlamento deberá elegir una persona que ocupe su lugar hasta el momento de reincorporarse a sus obligaciones”<sup>5</sup>.

### **Capítulo 3. El Defensor del Pueblo en España**

“Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título I, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”<sup>6</sup>.

#### **3.1. Nombramiento**

El Reglamento del Parlamento en Suecia establece que “El Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. Ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la presente Ley”.

<sup>5</sup> Suecia. Reglamento del Parlamento. Capítulo 8, Art. 10. Disponible en internet en [http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol33/pag\\_03.html](http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol33/pag_03.html), consultado el 06/05/2014.

<sup>6</sup> España. Constitución Política 1978, Artículo 54. Disponible en internet en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>, consultada el 06/05/2014.

“El Defensor del Pueblo será elegido por las Cortes Generales para un período de cinco años, y se dirigirá a las mismas a través de los Presidentes del Congreso y del Senado, respectivamente.

Se designará en las Cortes Generales una Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo e informar a los respectivos Plenos en cuantas ocasiones sea necesario”.

“Podrá ser elegido Defensor del Pueblo cualquier español mayor de edad que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos”<sup>7</sup>.

### **3.2. Funciones**

La Ley Orgánica española establece que el Defensor del Pueblo no recibirá instrucciones de ninguna autoridad, ni estará sujeto a mandato imperativo. Por lo que desempeñará sus funciones con autonomía y a su criterio, así que puede iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación para el esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el art. 103.1 de la Constitución, y el respeto debido a los Derechos proclamados en su Título I.

Las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe en las administraciones públicas. Pero cuando reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal para que éste investigue y adopte las medidas oportunas con arreglo a la ley, o bien las traslade al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate; todo sin perjuicio de la referencia que en su informe general a las Cortes Generales pueda hacer al tema.

Sin embargo el Defensor del Pueblo, no es competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, pero podrá, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquéllos. Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá proponer al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma.

<sup>7</sup> España. Ley Orgánica 3/1981. Título 1, capítulo 1, artículos 1, 2 Y 3. Disponible en internet en <https://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/Anexos/LeyOrganica3-1981.html>, consultado el 06/05/2014.

El Defensor del Pueblo está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

“El Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes.

Si formuladas sus recomendaciones dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o ésta no informa al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, el Defensor del Pueblo porá poner en conocimiento del Ministro del Departamento afectado, o sobre la máxima autoridad de la Administración afectada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones presentadas. Si tampoco obtuviera una justificación adecuada, incluirá tal asunto en su informe anual o especial con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud, entre los casos en que, considerando el Defensor del Pueblo que era posible una solución positiva, ésta no se ha conseguido”<sup>8</sup>.

## **Capítulo 4. Comparación**

### **4.1. México – Suecia**

#### **4.1.1. Nombramiento**

En México, el organismo encargado de velar por los derechos humanos de forma no jurisdiccional es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuyo titular es el Ombudsman. Esta comisión es designada por el Congreso de la Unión.

En Suecia, el Obudsman es elegido por el Senado. En este caso, encontramos similitudes en ambos sistemas, en cuanto a que el Ombudsman es designado por el legislativo y en México le rinde informes al Congreso cada año aunque es autónomo; en Suecia, el Ombudsman actúa conforme a la instrucción del Senado aunque goza también de cierta autonomía.

<sup>8</sup> España. Ley Orgánica 3/1981. Título 1, capítulo 1, artículos 1, 6, 9,13, 28,29 Y 30. Disponible en internet en <https://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/Anexos/LeyOrganica3-1981.html>, consultado el 06/05/2014,

#### **4.1.2. Funciones y competencia**

En México, el Obudsman conocerá 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; sus recomendaciones son públicas, no vinculatorias, y pueden formular denuncias y quejas ante las autoridades.

En Suecia, el Obudsman ejerce supervisión sobre la aplicación en la administración pública de las leyes y demás disposiciones.

El Ombudsman podrá entablar acción judicial en los supuestos que las instrucciones especifiquen.

En México, el presidente de la CNDH no puede realizar recomendaciones en contra del Poder Judicial de la Federación; en cambio, en Suecia no tiene esta limitación el Ombudsman, incluso tiene acción judicial en contra de miembros del Tribunal Superior de Suecia.

Sin embargo, el Ombudsman mexicano tiene legitimación para interponer acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia.

### **4.2. Comparación México- España**

#### **4.2.1. Nombramiento**

En México, el organismo encargado de velar por los derechos humanos de forma no jurisdiccional es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuyo titular es el Ombudsman. Esta comisión es designada por el Congreso de la Unión.

En España, el Defensor del Pueblo es designado por las Cortes Generales, para la defensa de los derechos comprendidos en la Constitución, y podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

En este caso, en ambos países, el Ombudsman es nombrado por el legislativo, a quien le rinde cuentas.

#### 4.2.2. Funciones y competencia

En México, el Obudsman conocerá 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**; sus recomendaciones son públicas, no vinculatorias, y pueden formular denuncias y quejas ante las autoridades.

En España, las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones públicas.

En España, El Defensor del Pueblo, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, podrá, sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquéllos.

En México, el presidente de la CNDH no puede realizar recomendaciones en contra del Poder Judicial de la Federación.

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

En México, el Organismo es autónomo, con patrimonio y personalidad jurídica propia.

El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna Autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.

En ambos países, el Obudmsman tiene legitimación para iniciar acciones de inconstitucionalidad en sus tribunales constitucionales, aunque el Defensor del Pueblo puede interponer también recurso de amparo.

## CONCLUSIONES

De la presente investigación comparativa, podemos concluir que existen diferencias no tan grandes entre el ombudsman mexicano, el español y el sueco. Una de las diferencias es la denominación: en México, es el Presidente de la CNDH; en España, EL Defensor del Pueblo y en Suecia, el Ombudsman; sin embargo, es una figura que designa el poder legislativo en los tres países y que tiene obligación de rendir informe de actividades.

En cuanto a las funciones generales el Obdusman de los tres países está encargado, entre otras funciones, de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos ante posibles actos arbitrarios de la administración pública, cuya finalidad es ser un organismo de fácil acceso al ciudadano sin tener que pasar por trámites engorrosos o por procedimientos jurisdiccionales.

En los tres países, sus recomendaciones no son vinculatorias, pero en los países europeos son acatadas más que en México, aunque en este país las autoridades están obligadas a responder la causa de su negativa de dar respuesta a la recomendación de la CNDH.

Otra diferencia que encontré es que en los países europeos, el Obudsman tiene acción jurisdiccional en algunos casos; en México, la CNDH puede interponer acciones de inconstitucionalidad, pero no puede generar recomendaciones en contra del Poder Judicial de la Federación, lo cual es lamentable, ya que ninguna autoridad que vulnere derechos fundamentales puede ser intocable. Incluso el Poder Judicial, que muchas veces en nuestro país, aunque supuestamente se trate de tribunales de garantías, también violan derechos y alguno de sus funcionarios puede tener responsabilidad, por ejemplo, los los jueces de Distrito, en materia penal, de España y Suecia, no tienen esta restricción, lo cual sí sucede en México y, en mi opinión, debería desaparecer. Asimismo, que el Poder Judicial Federal sea también objeto de las recomendaciones del Ombudsman.

La diferencia también se encuentra en la medida en que las autoridades respetan las recomendaciones realizadas por el Ombudsman. En México, éstas no son tan escuchadas como en los países europeos, además de que en México, el Ombudsman tampoco tiene competencia en materia Electoral. En las constituciones y reglamentos de los países europeos no encontré prohibición como la que existe en México en su Constitución en Materia Electoral o Jurisdiccional. Realmente no debe existir distinción o excepción al respecto.

## **Bibliografía**

Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política Vigente. Disponible en internet en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, consultado el 06/05/2014.

España. Constitución Política 1978. Disponible en internet en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>, consultada el 06/05/2014.

España. Ley Orgánica 3/1981. Disponible en internet en <https://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/Anexos/LeyOrganica3-1981.html>, consultado el 06/05/2014.

Suecia. Normas Constitucionales. Instrumento de Gobierno de 1974. Disponible en internet en <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/SwedenSp.pdf>, consultado el 06/05/2014.

Suecia. Reglamento del Parlamento. Disponible en internet en [http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol33/pag\\_03.html](http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol33/pag_03.html), consultado el 06/05/2014.