

Cuarto Congreso Nacional
de la Federación Mexicana
de Organismos Públicos de
Protección y Defensa de los
Derechos Humanos

Cuarto Congreso Nacional de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos

La Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, celebró su IV Congreso Nacional en la ciudad de Acapulco, Gro., los días 26, 27 y 28 de abril de 1995. El evento se realizó en cumplimiento a uno de los objetivos de la Federación que tiene como finalidad fortalecer la cultura general y especializada en materia de derechos humanos; así como estrechar la unidad de los Organismos Públicos que forman la Federación, para integrar a nivel nacional los criterios indicadores de la forma en que se ha de desarrollar la protección y la defensa de los derechos humanos.



La Dra. Mireille Roccatti Velazquez, Presidenta de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos y el Lic. Jorge Madrazo Cuéllar, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presidieron la Sesión Plenaria del IV Congreso Nacional de la Federación. Los acompañaron el C. Javier Villareal Lozano, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila y el Lic. Juan Alarcón Hernández, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

Durante la Sesión Inaugural, la Dra. Mireille Roccatti Velazquez, en su calidad de Presidenta de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, emitió el siguiente mensaje:

La búsqueda teleológica de los valores que cohesionan la convivencia de la sociedad mexicana, es un imperativo imprescindible del Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección y Defensa de los Derechos Humanos; en un esfuerzo constante por reconstruir la confianza en nuestras instituciones y la fe en el régimen de derecho que, afortunadamente, sigue prevaleciendo en nuestro país.

Quienes tenemos el privilegio de servir a nuestra Nación desde algún Organismo Público de Derechos Humanos, estamos conscientes de que existen variados conflictos que se suscitan entre el impulso natural del hombre a desarrollarse libremente y las necesidades de una existencia colectiva que exige una dirección y lineamientos jurídicos por parte del Estado. Las Comisiones de Derechos Humanos del país, trabajan en su ámbito de competencia, para lograr el equilibrio conciliador entre la libertad individual y la seguridad estatal.

Los Mexicanos hemos superado la etapa del individualismo clásico hoy, bajo una nueva filosofía social, el Estado debe actuar y está obligado a satisfacer las justas necesidades de la comunidad, ejerciendo el poder con moderación; esto es, sin excesos que lastimen a la población y sin debilidades que propicien el desacato de los principios de autoridad y constitucionalidad de los actos del poder público.

En los foros como este Congreso, es en donde el estudio y el análisis deben realizarse con profundidad.

Es necesario discutir sobre las formas de lograr que cada vez más mexicanos gocen cabalmente de los derechos que nuestra Constitución establece; pugnar por la dinámica efectiva de la evolución hacia la igualdad real y no solamente legal; reflexionar respecto a la aportación que, para el fortalecimiento de la justicia, han generado las Comisiones de Derechos Humanos y valorar con realismo la confianza que la sociedad tiene en el Ombudsman mexicano.

De otro modo, se incurriría en escarnio al pregonar derechos inexistentes o imposibles de alcanzar, auspiciando beneficios inaccesibles existentes tan sólo para su contemplación o para ornato de la retórica compulsiva.

Nos reunimos, en este Cuarto Congreso Ordinario de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, para reflexionar sobre las formas, los contenidos y las estrategias que optimicen la defensa y protección de los derechos fundamentales del individuo; atraídos por la coincidencia de la razón y la lucidez de la civilización; auténticamente armonizados por el orden jurídico constitucional.

Reflexionar en las formas que mejoren y multipliquen los resultados del Sistema No Jurisdiccional de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, implica, en todo tiempo, estar en condiciones de comprender lo que sucede en la realidad. Estos motivos nos incentivan a la acción indeclinable en beneficio de todos nuestros conciudadanos.

Los tres congresos precedentes se realizaron en los Estados de Chihuahua, Sonora y el Estado de México; en ellos se abordaron temas que en la práctica han generado innovaciones y avances tangibles, que permitieron oportunamente, delinear en forma genérica, la política nacional en materia de derechos humanos.

El Congreso que hoy se inaugura tiene importancia propia; aquí se conocerán nuevas experiencias y se propondrán alternativas para ampliar, conforme a la normatividad aplicable, la acción protectora por parte de las instituciones públicas de Derechos Humanos. Los Congresistas e invitados alcanzaremos conocimientos propositivos que coadyuven al cumplimiento del objeto estatutario de la Federación que nos convoca.

Este importante encuentro es posible gracias a la esmerada organización de nuestro anfitrión Lic. Juan Alarcón Hernández, Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de este Estado y al apoyo brindado por el Lic. Rubén Figueroa Alcocer, Gobernador Constitucional de esta Entidad Federativa que amablemente nos brinda su hospitalidad sin duda porque en esta Entidad autoridades y ciudadanos están convencidos de que la lucha por la defensa y protección de los derechos humanos es una de las prioridades del Estado, por el apoyo a la causa de los derechos humanos, reciban ustedes el agradecimiento de los Titulares de los Organismos Públicos de Protección y Defensa Derechos Humanos del país.

Los temas que se trataron en este Cuarto Congreso Nacional son vital importancia, que seguramente habrán de beneficiar y fortalecer las acciones que desempeñan las Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos del País. Una muestra de ello es el pronunciamiento que sobre el particular hizo la Federación, mismo que a la letra dice:

La Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, consciente de que en México el Ombudsman ha logrado un arraigo social que garantiza su permanencia y de que es importante seguir avanzando en su fortalecimiento, como conclusiones de su IV Congreso Nacional, se pronuncia por que:

- a) *La designación de los Titulares de los Organismos Públicos Defensores de los Derechos Humanos sea aprobada, a partir de una terna propuesta por el Ejecutivo, por una mayoría calificada en el correspondiente Organo Legislativo, que en el caso de la Comisión Nacional debe ser la Cámara de Diputados. Los candidatos deben ser invariablemente personas de amplio prestigio y reconocida honestidad e independencia y estar desvinculadas de cualquier compromiso partidista.*
- b) *El presupuesto de cada Organismo Público Defensor de los Derechos Humanos sea suficientemente para garantizar su eficacia y su autonomía, y sea determinado por el Organo Legislativo.*
- c) *Se lleve a cabo una reforma legislativa en virtud de la cual, los funcionarios que no aceptaren o que incumplieren por negligencia una recomendación, de acuerdo con el señalamiento del Ombudsman en su informe anual, estén obligados a comparecer ante el Organo Legislativo para responder acerca de su actitud.*
- d) *El Ombudsman siga siendo incompetente para conocer de asuntos electorales, pero pueda conocer de actos de autoridades laborales de índole administrativa.*
- e) *Se dé competencia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para conocer de quejas en contra de servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial Federal.*
- f) *Que la Legislatura del Estado de Jalisco respete plenamente la autonomía de la Comisión de Derechos Humanos del Estado.*

Durante el desarrollo de los trabajos de este Cuarto Congreso Nacional, se ofreció una conferencia magistral: "**Ombudsman en Centroamérica y América Latina Funciones y Perspectivas**". Esta conferencia estuvo a cargo del Doctor Jorge Mario García Laguardia, Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala y Presidente del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos.

Por la importancia que reviste para la causa de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos de nuestro país, el texto de la citada conferencia se transcribe a continuación:

*OMBUDSMAN EN CENTROAMERICA Y AMERICA LATINA
FUNCIONES Y PERSPECTIVAS*

El desarrollo de las funciones del Estado tan acelerado en los últimos años, ha hecho insuficientes los tradicionales medios de protección de los derechos de los gobernados frente a la administración. Los instrumentos más elementales como las reclamaciones ante representantes populares en algunos países, los recursos administrativos y la más sofisticada institución de la justicia administrativa, se han manifestado insuficientes para una debida y pronta protección, lo que ha producido cierto escepticismo entre los juristas, habiendo llegado a afirmar un distinguido administrativista español, Jesús González Pérez, que existe una radical antinomia entre justicia y administración.

Por eso, en los últimos años en los países del sur de Europa que transitaron a la democracia después de largos regímenes autoritarios, y en América Latina en el proceso de democratización que se inició en la década pasada, ha llamado la atención una vieja institución escandinava, EL Ombudsman, palabra que viene del sueco *Imbud*, que significa, representante, comisionado, protector, mandatario . . . instituido para controlar el ejercicio del poder y limitar la arbitrariedad administrativa. Alcanzó por primera vez consagración constitucional en Suecia en 1809 y tuvo una aplicación muy benéfica y positiva, como un medio jurídico de prevención de conflictos entre las autoridades administrativas y los ciudadanos, mecanismo de solución rápida de estos conflictos sin necesidad de acudir a la vía judicial, así como también contralor y vehículo de señalamiento público de los defectos de la administración. Rápidamente, la institución se ha propagado por muchas partes, por lo que no es una exageración que René Legrand le llame una "institución universal".

La función específica del **OMBUDSMAN, Defensor del Pueblo o Procurador de los Derechos Humanos**, es la de fiscalización de la administración pública, o en un sentido más amplio en algunos países, la fiscalización de la actividad administrativa, judicial e incluso militar. La Internacional Bar Association lo ha definido como "una institución incluida en la Constitución y/o creada a través de un acto de la legislatura o parlamento y encabezada por un alto funcionario público, independiente y responsable ante la legislatura o

parlamento, que recibe quejas de ciudadanos agredidos por la administración pública, sus funcionarios y empleados, o que actúa de acuerdo a su propia decisión y que tiene el poder de investigar, recomendar acciones correctivas y emitir informes". En resumen, podemos indicar, que el **Ombudsman, Defensor del Pueblo, Procurador de los Derechos Humanos**, es un funcionario establecido en la Constitución, designado por el Legislativo con una mayoría calificada, sin vinculación con los partidos políticos, que tiene una autonomía completa en su gestión y con la función de fiscalización de la Administración. Conoce de quejas presentadas por el público, sin formalidades especiales, contra la defectuosa o injusta actividad de la administración. Sus facultades se limitan a la investigación, crítica, recomendación y publicidad de su actividad que no tiene carácter jurisdiccional y en este sentido, sus resoluciones no obligan a los funcionarios y no llegan a producir la anulación o revocación de los actos de las autoridades administrativas. Por eso, la influencia que la institución ha tenido en los países en los que ha funcionado, se deriva del prestigio de su titular y de su actividad. Como señala Víctor Fairén Guillén, rescatando una terminología romana, su buen funcionamiento le ha otorgado autorictas. Vinculado a esto, se significa la publicidad de sus actos en forma permanente, como mecanismo de control, y en esta misma línea, se encuentra el informe anual, en el que se hace un balance de su actividad, así como en algunos casos, informes extraordinarios en los casos que lo ameritan. Su finalidad está en lograr un desenvolvimiento correcto de la actividad administrativa y la tutela de los derechos de los administrados.

El Ombudsman es una institución complementaria de los sistemas y procedimientos de control jurídico del poder público y en especial de la administración, que actúa como un mecanismo sencillo, sin formalismos, expedito, sin poderes de revisión. Su objeto es doble: colaborar para un adecuado funcionamiento de la actividad administrativa y tutelar los derechos de las personas frente a la administración. Es un delegado del Congreso, pero que actúa con autonomía, y su nombramiento por mayoría calificada le da mayor representatividad e independencia. Por otro lado, es un órgano eficaz en la promoción y protección no sólo de los derechos civiles y políticos sino de los derechos económicos, sociales y culturales, propiciando una actitud positiva del poder público para hacerlos efectivos. Además, en los procesos de constitucionalización y democratización, en el tránsito de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, una institución como ésta sirve como instrumento catalizador de conflictos y mediador en el proceso de instauración de las nuevas instituciones. Y finalmente, en un mundo cambiante, su función se amplía en el marco social. Existen una serie de funciones implícitas, que no están establecidas en la Constitución y en la ley, pero que resultan del

entorno social, especialmente una función permanente de mediación de conflictos sociales de diversa naturaleza. En la década pasada, en América Latina el centro de interés lo constituyó el proceso de democratización y abandono de regímenes autoritarios; en esta década, la tendencia se orienta hacia la búsqueda de honestidad y erradicación de la corrupción e impunidad. Y en esa línea también la institución ha colaborado y puede seguir colaborando, atendiendo o implementando las atribuciones que la Constitución de la República le fija.

En América Latina, la década pasada no fue una década perdida, al menos desde el punto de vista constitucional. Se inició el período de transiciones de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, que surgen como democracias formales. Fue de gran riqueza institucional. En todos nuestros países, y en Centroamérica especialmente, se dio fin al régimen de exclusión política que se inició en 1954, se modernizó el entramado institucional, se produjeron importantes reformas constitucionales y se dictaron importantes leyes de garantías constitucionales de excelente factura.

Y en esa línea se promulgó en Guatemala, la Constitución vigente de 1985, que con razón ha sido calificada por algunos constituyentes como una Constitución humanista, porque más de la mitad del texto se dedica al tratamiento extensivo de los derechos humanos formulando un catálogo muy amplio y porque dedica un capítulo especial a las **Garantías Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional**.

Y en su Preámbulo y en muchos artículos dispersos en el texto, se encuentra su "fórmula política". Se subraya la intención de constituir un sistema democrático en el que se respete la dignidad humana y se ponga en lugar preferente la garantía de sus derechos, de los derechos humanos. Y también se expresan los valores superiores que informan el ordenamiento jurídico-constitucional: **la dignidad de la persona humana, la libertad, la igualdad, la seguridad, la justicia, el bien común y la paz, que se desarrollan** en varios artículos de su parte dogmática. Aunque no se afirma explícitamente, de la interpretación de todo el texto constitucional se infiere que los constituyentes pretendieron constituir un estado social y democrático de derecho.

Este conjunto de valores, principios y normas, constituyen el "techo ideológico" que orienta y debe dirigir el comportamiento del Estado, de sus funcionarios, de la colectividad y de las personas; fundamenta el régimen político, vincula todos los poderes y fija criterios para la adecuada interpretación y aplicación de la Constitución. Promover la realización de estos valores, principios y

normas, es la obligación que surge del contexto de la ley fundamental y para el **Procurador de los Derechos Humanos**, como **Magistrado de Conciencia, de Reflexión y de Influencia**, esos valores tienen un basamento moral y ético, además de legal.

Y toda esa filosofía constitucional se concreta en el excelente catálogo de derechos que la Constitución reconoce y que constituye un todo armónico y completo.

Aunque los derechos civiles siguen siendo los más vulnerados, las denuncias de violación de las otras categorías aumentan significativamente en relación a años anteriores, aumento determinado por la crisis económica y social que vivimos y la legitimidad cada vez mayor de la oficina del Ombudsman. En este sentido debemos recordar de nuevo las afirmaciones del Doctor Héctor Gross Espiell, quien en su informe como Relator de Naciones Unidas, afirmó lúcidamente que no basta "que el Gobierno no viole directamente los derechos humanos; debe impedir que se violen; debe ejercer todo el poder constitucional de que dispone para impedir dichas violaciones y tener la actitud necesaria para garantizar, en los hechos, la paz y la seguridad. Y esto es lo que no se ha logrado. A esta carencia fundamental, se suma la existencia de cambios importantes en las condiciones materiales negativas en el campo económico y social y la subsistencia de una sociedad fundada en una cultura de la violencia, incompatible con el equilibrio armónico de los derechos humanos, y pese a los limitados esfuerzos de los gobiernos democráticos, condicionados e impotentes, la situación de los derechos humanos, más allá de la normativa jurídica, no ha logrado progresos sustanciales. La carencia grave en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, genera situaciones propias para la violación de los derechos civiles y políticos. La situación en América Latina está determinada por las convulsiones sociales, producidas por el subdesarrollo que mantiene a los países en una estructura socioeconómica injusta. Dicha estructura refleja grandes desigualdades y continúa estando determinada por la herencia del pasado, agravada en parte por los desequilibrios causados por el proceso de modernización en que va entrando la región".

Debemos subrayar este antecedente prestigioso en nuestro constitucionalismo, la primera Constitución de América Latina que reconoció la institución del **Ombudsman, Defensor del Pueblo o de los Habitantes** fue la de Guatemala, con la suprema atribución de procurar la vigencia de los derechos humanos, con el nombre de **Procurador de los Derechos Humanos**. Se le creó como un Comisionado del Congreso de la República, encargado de la defensa de los derechos humanos reconocidos en el texto y

los tratados y convenciones, que actúa con absoluta independencia y que, además de la función de supervisor de la administración pública, tiene la atribución constitucional de defensor de la Constitución.

El artículo 275 constitucional fija seis atribuciones básicas del Procurador que son:

- 1.- Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de derechos humanos;
- 2.- Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas;
- 3.- Investigar toda clase de denuncias que sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los derechos humanos;
- 4.- Recomendar privada y públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado;
- 5.- Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales;
- 6.- Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente.

Y en la **Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos**, Decreto Ley 32-87 de mayo de 1987, se fijan otras atribuciones que se refieren a programas de promoción y enseñanza de derechos humanos, con especial interés en investigaciones, campañas de divulgación y publicaciones; relación con instituciones orientadas a la misma actividad; participación en eventos internacionales; divulgación del informe anual; elaboración del presupuesto y funciones administrativas internas.

Hace falta una explicación reiterada y extensiva sobre la filosofía de la institución del **Ombudsman** como una **Magistratura de Conciencia, de Persuasión y de Influencia**, cuyas resoluciones, como apuntó nuestra Corte Constitucional, sólo tienen la "autoridad que les otorga el prestigio de su emisor y la sabiduría y moderación de sus decisiones".

La figura del **Ombudsman**, tiene una legitimación esencial en el sistema democrático y juega un papel especial en los procesos de transición de

regímenes autoritarios a regímenes democráticos, como el que estamos recorriendo en América Latina. El control de la actividad gubernamental y de los órganos de poder, en defensa de los derechos de los habitantes, es una coronación necesaria para la realización del estado de derecho y el fortalecimiento de las nuevas instituciones. Como el Procurador debe resolver sobre situaciones concretas, sobre hechos reales, a menudo conflictivos o siempre conflictivos, sus competencias son altamente participativas. Lo coloca en un continuo contacto con los problemas reales de la sociedad, sus aspiraciones, sus necesidades y sus conflictos. Su capacidad de influencia es de la mayor trascendencia y su actividad debe desarrollarse con la máxima firmeza, pero también con la máxima prudencia, que ya desde Platón implicaba sabiduría y fortaleza. Su legitimidad democrática es evidente al tener la función de ejercer el control de la actividad de los organismos del Estado, dentro de los parámetros que la Constitución fija en defensa del catálogo de derechos establecidos en la misma, en busca de la realización ideal de justicia que su "techo ideológico" formula.

Y su función debe ejercerse sin arrogarse competencias que corresponden a otros órganos, sin exagerar su papel de protagonista natural en el marco descrito, y con profundo respeto para ellos. El **Ombudsman** no es un juez y tampoco un órgano legislativo, ni una autoridad administrativa. El deficiente funcionamiento de nuestra administración y de nuestro sistema judicial, hace despertar, justificadamente, expectativas en el ciudadano común sobre sus competencias. Su indefensión ante las otras instituciones, lo hace dirigirse a nosotros en busca de protección y resolución de sus demandas y comprendemos perfectamente su impaciencia. Pero el Ombudsman es sólo un órgano de control, un luchador en defensa de los habitantes y su objetivo prioritario es colaborar en la construcción de una sociedad más libre y más justa en su propia nación y por reflejo en la comunidad de las naciones. Y en este esfuerzo todos los actores sociales y políticos tienen su papel y como lo apuntó Joaquín Ruiz Giménez, el primer Defensor del Pueblo de la España democrática "la articulación normativa de los pasos hacia ese horizonte, corresponde en cada estado democrático a los partidos políticos representados en los Parlamentos" y el avance en esta dirección está condicionado al ritmo de los cambios sociales y de los factores económicos e incluso culturales "que unas veces dificultan y otras posibilitan a las reformas legales necesarias para que ese impulso trascendente a los textos jurídicos sea fiel al espíritu de cada Constitución y de los pactos internacionales".

Recientemente, en noviembre del año pasado, en una reunión en Barcelona, en conmemoración del décimo aniversario de la institución del **Sindic de Greuges de Catalunya**, homólogo regional del **Defensor del Pueblo** de

España, Jacobo Söderman, **Ombudsman Parlamentario** de Finlandia, gran amigo de los **Ombudsmen** de América Latina afirmaba que "el papel del Ombudsman no consiste simplemente en supervisar la legalidad o implementar los derechos humanos"; lo más importante afirmaba "es verificar que la administración pública, la judicatura y la administración de las leyes se haga de manera competente y sana" y que en el mejor de los casos "el Ombudsman es sólo un instrumento suplementario para conseguir esta meta". Y relató una anécdota que ilustra muy plásticamente los problemas que las nuevas instituciones tienen en nuestros países y en otros de tradición autoritaria y es la siguiente: "A finales del gobierno de Gorvachov vino de visita a Finlandia una delegación parlamentaria soviética para estudiar el trabajo del Ombudsman. Después de haber presentado información durante largas horas, se produjo un silencio. Y por razones de cortesía, consideré correcto preguntarle acerca de sus problemas. El portavoz de la delegación soviética respondió: ¿Problemas? ¿De qué problemas me pregunta usted? Nosotros tenemos un solo problema. ¡Y es que a nadie le importa un comino la ley!".

Sin embargo, en el esfuerzo por construir la democracia y el estado de derecho, la figura del Ombudsman juega papel especial. Y en América Latina existe hoy un movimiento generalizado para fortalecer la institución donde existe y crearla donde aún no se ha adoptado. Y movimientos regionales para crear asociaciones de funcionarios afines. En Centroamérica, hemos creado el **Consejo de Procuradores de Derechos Humanos** de la región que me honro en presidir y este año principiará a funcionar su **Secretaría Técnica** en Guatemala; y hemos creado recientemente, la **Federación Latinoamericana de Defensores del Pueblo o Procuradores de Derechos Humanos**.



Dr. Jorge Mario García Laguardia, Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala y Presidente del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, ofrece una conferencia de prensa a los medios de comunicación masiva en Acapulco, Gro.