

El análisis efectuado a la figura del *ombudsman* a lo largo de la presente investigación me permitió detectar algunas situaciones que bien merecería la pena reconsiderar. Con lo anterior, no pretendo de ninguna manera fastidiar o criticar con carácter absoluto la normatividad del *ombudsman* (Defensor del Pueblo, Valedor do Pobo, CNDH, o Codhem); al contrario, lo que busco con estas líneas es someter a consideración del lector una serie de propuestas que permitan situar a esta figura en un escenario más sólido, mejor construido y más reconocido por la sociedad para que, desde ahí, pueda realizar de manera más eficaz su noble misión.

279

Todas las instituciones, por muy buenas que sean, presentan aciertos y fallos. El *ombudsman* no es la excepción. Así, el camino que está llamado a recorrer la institución es un camino plagado de luces y sombras, y es precisamente sobre estas últimas donde hallan cabida las siguientes consideraciones:

Respecto de la designación del *ombudsman* parece deseable incluir a la sociedad en su proceso de elección. La mayoría calificada es una opción válida pero debe ser reforzada. Una fórmula de nombramiento más legitimada podría ser que el titular fuera designado de igual forma por la mayoría del poder Legislativo pero de una lista propuesta por los diputados en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. Y que, una vez que se haya seleccionado a los posibles candidatos, se abra un plazo para que la sociedad civil proponga o impugne nombres al legislativo.⁷⁶⁸

Con el afán de evitar que el cargo del *ombudsman* sea un trampolín político debe estipularse normativamente la desvinculación de los posibles candidatos respecto de cargos dirigentes o de responsabilidades políticas de al menos tres años previos a su designación. Y de igual forma, durante

⁷⁶⁸ Cfr. Cuéllar Martínez, R., *op. cit.*

el mismo periodo posterior al término de su mandato,⁷⁶⁹ con el objetivo de que, quien aspire a este cargo, sea una persona sin intereses políticos. De las cuatro instituciones que se analizan, la única que hace una referencia específica es la Codhem, en este sentido establece que el titular de la institución no debe haber desempeñado algún cargo directivo en partidos, asociaciones u organizaciones políticas, al menos tres años antes al día de su elección (artículo 17, fracción VI, LCODHEM).

280

Por otra parte, parece aconsejable que el *ombudsman* ostente un perfil profesional jurídico. Se estima necesario que el titular de esta institución tenga una formación técnico-jurídica que le proporcione la posibilidad de comprender mejor su función y evitar deficiencias e ilegalidades; esto le permitiría brindar un servicio de mayor calidad.⁷⁷⁰ A pesar de que en la práctica suele ser así, ni la normatividad del *ombudsman* mexicano ni la del español regulan este aspecto. Por ello, se deberán llevar a cabo las modificaciones normativas necesarias a efecto de que quede debidamente estipulado como requisito para ser designado titular de la institución, el contar con una carrera de licenciado en derecho o, en su defecto, algún estudio con perfil jurídico que avale su conocimiento en esta área.

En relación con sus recursos materiales y humanos, el *ombudsman* debe plantearse desde el inicio de cada administración una estrategia clara donde concrete el papel que desempeñará cada persona y el costo que implicará cada función. Esto permitirá en primer lugar evitar gastos innecesarios y, por otra parte, permitirá contar con personal realmente indispensable para la institución. Una posible solución parece ser establecer concursos para la selección del personal, cuyo perfil cubra las expectativas de la vacante, evitando de esta forma que la selección dependa de influencia o de intereses políticos de cada titular que asuma la dirección de la institución.

De manera general, la actuación del *ombudsman* debe considerar un enfoque más preventivo; es decir, que si bien su facultad para investigar y resolver situaciones de abusos por parte de las autoridades públicas es

⁷⁶⁹ Cfr. Colomer Viadel, A., *El Defensor del Pueblo... op. cit.*, pp. 208-209.

⁷⁷⁰ Cfr. Soberanes Fernández, J. L., *op. cit.*, p. 94.

importante, considero que, igual o aún más importante debe ser poseer un carácter anticipativo en la defensa de los derechos humanos. Una herramienta útil en este aspecto es su facultad para educar y promover una cultura de protección de derechos humanos, tanto en la sociedad como en la propia Administración Pública. Por tanto, estas instituciones deben contar con un área especializada donde se cree y se dé seguimiento a un plan estratégico de trabajo respecto de la forma en que se va a desarrollar la cultura de derechos humanos. Este plan debe incluir capacitación para todos los servidores públicos, pláticas educativas para todos los sectores escolares, campañas de orientación para la sociedad en general pero, sobre todo, a las clases más vulnerables.

281

De la mano con lo anterior, resulta fundamental contar con una buena política de información al ciudadano sobre la utilidad y las funciones del *ombudsman*. Por muy alta que resulte la legitimación de una institución, si no existe una política de acercamiento con la sociedad, los errores derivados del desconocimiento seguirán generándose. Esta política de información puede llevarse a cabo mediante campañas anuales de difusión que promuevan y organicen las propias instituciones para dar a conocer cómo funciona y para qué sirve.⁷⁷¹

En el mismo sentido, se requiere incrementar la publicidad de las actividades del *ombudsman* para que su trabajo realmente se refleje en la opinión pública. Para conseguirlo es preciso sensibilizar a la sociedad y conseguir que sus enseñanzas supongan una verdadera escuela para la ciudadanía. Esta propuesta podría ser puesta en marcha mediante programas televisivos, de radio y mediante seminarios permanentes en los distintos ámbitos escolares y grupos sociales de difícil acceso a los medios de comunicación.

Por otra parte, se propone la elaboración de un plan nacional de derechos humanos cuya formulación provenga de propuestas recolectadas por los ciudadanos y cuya implementación dependa, tanto de esta institución como de los organismos públicos de promoción y protección de derechos humanos, así como de las ONG. Asimismo, se propone la

⁷⁷¹ Cfr. Villalba Benítez, L., *op. cit.*, p. 14.

elaboración de un comité especial integrado por estos sectores y cuya función sea vigilar el cumplimiento del plan nacional y crear estrategias para su mejor realización.

Un punto que ha sido bastante debatido desde el surgimiento de esta institución es si debiera tener la facultad discrecional para conocer respecto de asuntos donde no intervenga directamente la Administración Pública, o bien, tener facultades para conocer de asuntos entre particulares. Evidentemente el punto en desventaja es que al tratarse de particulares el *ombudsman* no tendría la misma forma de persuadir o presionar como en el caso de los servidores públicos; no obstante, podría orientar a las partes y hacerlas sabedoras de la responsabilidad que implican sus faltas o delitos y, en último de los casos, cuando se haga caso omiso de las recomendaciones, incluirlas en una base de datos a las que tengan acceso las empresas públicas y privadas para que al momento de contratar a una persona, el área de recursos humanos tenga en cuenta los hechos de la queja como antecedentes del particular.

282

Esta propuesta se considera viable ya que en la actualidad, tanto las instituciones mexicanas como las españolas han tenido participación en asuntos donde, aun cuando no son directamente de su competencia, el impacto social de los hechos lo hace necesario. En el caso de la figura mexicana se puede mencionar como ejemplo la participación que ha tenido en relación al tema del *bullying* y del *moobing*; mientras que en el caso de la institución española destaca su intervención en el tema de los desahucios y las participaciones preferentes.

En base a lo anterior, se estima conveniente que el *ombudsman* esté facultado para investigar sobre cualquier materia. Y es que, dada su propia naturaleza, el *ombudsman* debe estar en posibilidades de realizar investigaciones sobre cualquier campo que involucre la afectación de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esto incluye el ámbito laboral, jurisdiccional, militar y electoral. Claro está, siendo muy cuidadoso para no invadir funciones ajenas propias de cada órgano.⁷⁷²

⁷⁷² Cfr. Cuéllar Martínez, R., *op. cit.*, p. 11.

De igual forma, sería más eficaz el cumplimiento cabal de sus funciones con la creación de una conciencia de colaboración más fuerte por parte de la Administración Pública, sobre todo en áreas como los centros penitenciarios, los ministerios públicos y los cuerpos policiacos. Una forma viable parece ser la realización de cursos de capacitación y orientación en materia de derechos humanos. Y es que sin ser justificación, muchas veces los funcionarios realizan acciones o incurren en omisiones sin saber a ciencia cierta hasta qué punto tienen derecho a hacerlo o incluso las consecuencias de optar por una u otra medida.

283

Por otra parte, la posibilidad de interponer recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad es una atribución que prácticamente se le reconoce a todos los *ombudsmen* a nivel nacional. Lamentablemente pocas veces es utilizada. Desde esta perspectiva habría que reforzar más este ámbito para obligar a las instituciones a tener una mayor participación en este sentido y generar efectos positivos para la población en general.⁷⁷³ En el caso de la institución mexicana habría que empezar por regular normativamente la facultad de la CNDH para interponer el recurso de amparo.⁷⁷⁴

Se considera indispensable una modificación en la normativa tanto de las figuras mexicanas como de las españolas para reconocer con plenitud la naturaleza autónoma de las defensorías regionales o locales. Deben dejarse de lado posturas de prevalencia por parte de las instituciones nacionales que no están en absoluto justificadas. Es necesario reconocer la autonomía de las defensorías regionales para otorgar seguridad jurídica a sus determinaciones, para asegurar su independencia y su permanencia en las sociedades.⁷⁷⁵

Para el caso particular de México resulta totalmente necesaria una modificación legislativa. Deben ser abrogados los artículos que tratan de los recursos de queja y de impugnación. De igual forma debe suprimirse el recurso de reconsideración que se encuentra regulado en la normatividad

⁷⁷³ Cfr. Astarloa Villena, F., "El Defensor del Pueblo...", *op. cit.*, p. 121.

⁷⁷⁴ Cfr. López Aguilar, H. B., *op. cit.*, p. 66.

⁷⁷⁵ Cfr. Astarloa Villena, F., "El Defensor del Pueblo..." *op. cit.*, p. 122, y López Basaguren, A. y Maestro Buelga, G., *op. cit.*, p. 261.

de la Codhem. Si una institución es realmente autónoma no pueden darse estos supuestos. Se necesita una normatividad que refuerce su autonomía y que otorgue seguridad jurídica a sus determinaciones. Por tanto, al igual que ocurre en el caso español, debe quedar claramente estipulado en la normatividad mexicana que ninguna determinación de las comisiones estatales, sin importar su ámbito de actuación, será recurrible.

284

Con el afán de lograr una relación de coordinación y cooperación entre las instituciones nacionales y las regionales parece viable implementar acuerdos y convenios bilaterales, jornadas de coordinación, visitas entre las instituciones de ambos ámbitos y reuniones anuales que incluyan a todas las instituciones de cada país.⁷⁷⁶ Esto permitiría que todos trabajen sobre la misma línea y bajo criterios unificados, lo que en todo caso también ayudaría a eliminar la problemática de la doble concurrencia; esto no conlleva a que se pierda la facultad de atracción que tiene la CNDH, por el contrario, habría que pensar en implementarla para el Defensor del Pueblo español.

Otra forma de poner en marcha lo anterior es a través de conferencias vía internet. Esto facilitaría el trabajo y ahorraría gastos y tiempo. Habría que establecer por lo menos una reunión trimestral en donde participaran todos y cada uno de los titulares de las distintas instituciones en ambos niveles (nacional y regional). Sería el titular de la defensoría nacional quien fungiera como presidente de las reuniones. Dentro de éstas se expondrían las recomendaciones de carácter general para actualizar criterios, posibles asuntos donde dada su trascendencia social debiera ser la institución nacional la que conociera, pero tomando siempre en consideración los puntos de vista de cada defensoría regional, situaciones particulares que preocupen a la sociedad, o casos específicos que haya que resolver de manera conjunta, entre otros tantos.

Una laguna que existe en la mayoría de este tipo de instituciones (incluyendo la española y la mexicana) es la falta de regulación respecto del *ombudsman* municipal. En este sentido es indispensable asegurar su independencia respecto de los ayuntamientos, así como la existencia de una

⁷⁷⁶ Cfr. Fernández Rodríguez, J. J., "Defensor del Pueblo..." *op. cit.*, p. 280.

regulación normativa que determine claramente sus ámbitos de competencia y el grado de autonomía que su propia naturaleza le otorga.⁷⁷⁷

Otro punto importante es el tema del seguimiento de las recomendaciones. No cabe duda de que éstas implican un aspecto fundamental en su actuación, pero no tendrían mucha razón de ser si no se vigila y se sigue de cerca su cumplimiento, ya que de no ser así, toda la labor y el esfuerzo empeñado se reducirían a nada. Por ello, se estima necesario que todas las instituciones cuenten con un área específica para el seguimiento de las recomendaciones donde se pueda acompañar la realización de cada una de las acciones y pruebas que emitan los funcionarios públicos para evidenciar el cumplimiento de estas recomendaciones por parte de la Administración Pública, tal como ocurre en el caso de la Codhem.

285

En caso de negativa o de hostilidad por parte de la Administración Pública para dar cumplimiento a las recomendaciones que reciba, el *ombudsman* debiera contar con un catálogo de actuación más amplio, donde pudiera acudir a medios legales o incluso adquirir legitimidad procesal cuando así se requiera. De esta forma, se daría mayor vinculación a sus recomendaciones, sin que lleguen a ser, claro está, de carácter coercitivo.

Una cuestión sin duda relevante y que contribuye al fortalecimiento y a la legitimación de la institución es la publicidad de sus recomendaciones y de sus informes. Debe evitarse que el informe anual que emiten estas figuras sea considerado sólo como documento lleno de datos estadísticos y resúmenes de actividades administrativas. Se debería considerar un documento, el cual, además del informe anual, se incluyan recomendaciones especiales y situaciones de mayor incidencia para replantear las políticas del gobierno; es decir, debe tener un carácter activo en la construcción de las políticas de protección de derechos humanos de cada país. En este sentido, la propuesta consiste en que el *ombudsman* mantenga un diálogo más cercano y constante con los medios de comunicación para que funjan como sus aliados, dándole mayor publicidad a la labor que realiza y, de esta forma, poder ejercer un mayor impacto social.⁷⁷⁸

⁷⁷⁷ Cfr. González-Ares, J. A. *op. cit.*, p. 242.

⁷⁷⁸ Cfr. Cuéllar Martínez, R., *op. cit.*, p. 14.

La utilización de instrumentos internacionales es, sin lugar a dudas, un aspecto imprescindible. El *ombudsman* no puede limitarse al marco jurídico nacional. Es una institución global y mundial, por ello debe estar obligado a hacer referencia, como sustento jurídico dentro de sus recomendaciones, a todo el marco legal disponible para buscar una mejor protección de los derechos humanos. Esto incluye tanto el derecho internacional de derechos humanos como el derecho interno de cada país. Sólo así las recomendaciones tendrán un verdadero sentido educativo y un amplio campo de protección.

Por último, se sugiere que el *ombudsman* participe más activamente en el ámbito internacional. Las alianzas internacionales que establezca cada institución son de vital importancia para su mejor desarrollo. Deben fomentarse y fortalecerse reuniones anuales de todos los *ombudsmen*. Al respecto se propone, por un lado, que se reúnan las ONG con los *ombudsmen* en foros de consultas y encuentros para revisar y supervisar las problemáticas actuales; y por otra parte se propone la creación de un compendio o archivo de criterios internacionales que sean tomados como parámetros en todas las instituciones. Esto tendría como principal consecuencia la unificación de criterios, lo cual sería muy positivo para todos los *ombudsmen* pero, sobre todo, para aquellos países donde su institución aún no logra alcanzar un pleno desarrollo.⁷⁷⁹

No me queda más que dejar sobre la mesa estas propuestas para que puedan ser tomadas en cuenta por aquellos que tienen la importante misión de dirigir a una peculiar e importante figura como el *ombudsman*. Desde luego, siempre serán bien escuchadas las opiniones contrarias. De lo que se trata no es de favorecer mis posturas personales o de los autores que comulgan con ellas, sino de buscar y proponer un mejor escenario para la protección de los derechos humanos en México, España y en el mundo.

⁷⁷⁹ Cfr. Fernández Rodríguez, J. J., *op. cit.*