

Capítulo Criminológico Vol. 24, No. 2, 1996: 1-13

ISSN: 0798-9598

EL ALMA DEL OMBUDSMAN

Luis de la Barreda Solórzano*

* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México.

RESUMEN

Con el fin de abrir paso a una verdadera Democracia, en México se crea la figura del OMBUDSMAN Institución que muchos países han hecho suya y que comporta la difícilísima misión de dar respuesta a la necesidad social de justicia; por lo tanto su reto es inmenso.

Con apoyo de una gran experiencia, el autor trata sobre las condiciones y características que debe reunir el OMBUDSMAN para hacer realizable La Garantía de los derechos individuales y sociales, las metas alcanzadas y las expectativas por lograr. Todo ello forma el núcleo del presente trabajo.

Palabras claves: Garantías, Derechos individuales y sociales, Democracia.

THE SOUL OF THE OMBUDSMAN

ABSTRACT

With the intention of opening a true Democracy in Mexico, the figure of the Ombudsman Institution was created, a figure which many countries have used in the difficult mission of offering an answer to the need for social justice; and of course the challenge is great.

Based on his vast experience, the author deals with the conditions and characteristics which an Ombudsman should have in order to make possible the guarantee of individual and social rights, the goals reached and the expectations for achieving them. All of these points form the nucleus of this paper.

Key words: Guarantees, individual and social rights, Democracy.

I. Para quedarse

A sus 185 años, el ombudsman tiene mundialmente una vitalidad extraordinaria y, tanto en el modelo escandinavo de comisario parlamentario como en los matices más recientes, su desarrollo en las últimas décadas ha sido, como lo califica Fix Zamudio, "en verdad asombroso"(1). En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial se transformó en una institu-

ción prácticamente universal (2). "Es obvio que el Ombudsman es en el mundo -advierte Jorge Carpizo- una institución exitosa; por ello cada día más países la aceptan como suya. Baste contemplar qué ha acontecido con los países de América Latina y de la Europa del este en los últimos años. En pocas palabras: la figura del Ombudsman ha justificado su existencia" (3).

El *Ombudsman* va de país en país como Hércules de trabajo en trabajo. ¿Por qué y para qué? La actividad gubernamental ha crecido aceleradamente y ese crecimiento ha multiplicado las posibilidades de fricción entre gobernantes y gobernados. Los mecanismos de control sobre los actos de autoridad han resultado insuficientes. No existen muchas instancias donde presentar inconformidades. Los tribunales generalmente son lentos, formalistas y costosos. Cada día es más vigorosa la corriente internacional preocupada por la efectiva protección de los derechos humanos. Si bien es cierto que ya se contaba con recursos y tribunales administrativos para defender los legítimos intereses de los gobernados, el Ombudsman cuenta con ventajas importantes sobre los instrumentos tradicionales.

Maiorano afirma que ofrece la cualidad de construir un órgano externo, ajeno a la administración (4).

Magdalena Aguilar entiende que

...responde excepcionalmente bien a muchas de las circunstancias que caracterizan el creciente desbordamiento de la actividad administrativa, la crisis de los sistemas tradicionales de control jurisdiccional y la necesidad de una mejor, más simple, menos formal, más rápida y eficaz defensa de los derechos de los individuos frente al poder público (5).

Autónomo, expedito, antiburocrático, ágil, con la finalidad de controlar el poder en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica, si en México continúa abriéndose paso la tendencia democrática y si la institución demuestra -además de las características apuntadas- eficacia, veremos que el ombudsman llegó para quedarse.

II. El hallazgo

En la transición democrática del país -esa vía contradictoria, complicada y zigzagueante que es *conditio sine qua non* de nuestra plena modernización y del avance de nuestra convivencia civilizada, del sueño al que como nación no podemos renunciar-, los organismos públicos defensores de derechos humanos están llamados a jugar un papel crucial. El aire de México necesita de los vientos que soplan esas instituciones. Si algo tenemos claro respecto de nuestra vida pública, es que no queremos un poder sin frenos, sin contrapesos ni controles, que nunca queremos volver a una situación similar a la de 1968, en la que era imposible incluso la destitución de un jefe policiaco por atropellos notorios, y en la que sólo exigir esa medida ocasionó el uso de una fuerza irracional contra quienes, desde el poder absoluto, se calificaba de agitadores y que eran varios cientos de miles.

Hace mucho tiempo que la sociedad mexicana exige de la función pública eficiencia, honestidad, apego a la ley y respeto a la dignidad humana. El surgimiento, en 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue la piedra de toque de un nuevo pacto rousseauiano. Su titular, Jorge Carpizo, demostró muy pronto los alcances que podía tener la institución. El sabía que la confianza de la opinión pública no la tenía a priori, no obstante su prestigio; sabía que tenía que ganársela en un medio en el que el abuso y la impunidad eran el pan nuestro de cada día; sabía que no la ganaría con discursos ni con la proclamación de buenas intenciones sino, tan sólo, con resultados y más resultados. Es invaluable lo que le debemos al doctor Carpizo: los resultados conseguidos consolidaron vertiginosamente en nuestro país a una institución cuya fuerza básica es su autoridad moral. La sociedad mexicana se encontraba ante el hallazgo de una figura de verdadero control sobre el gobierno.

III. Enderezar y desfacer entuertos

La Comisión Nacional de Derechos Humanos sacudió los prejuicios que veían en la impunidad de los poderosos algo tan fatal como la lluvia en el verano. Jorge Carpizo ganó la batalla y algo más: la credibilidad nacional sobre las potencialidades y la fuerza posible de la figura del ombudsman.

Quienes laboramos en cualquiera de los 33 organismos públicos defensores de derechos humanos que existen en México y que conforman el sistema de protección no jurisdiccional a esos derechos más grandes que existen en el mundo, tenemos el enorme reto de continuar esa obra sin olvidar que la transformación de la realidad requiere de un pulso valiente, decidido y, también, capaz de asir con inteligencia las riendas sobre las desmesuras de la impaciencia y las locuras del ansia de absoluto.

El ombudsman no es Zeus. Ese Dios supremo del Olimpo, siguiendo los sabios consejos del destino, mantenía el orden en el universo; a través del destino podía verlo y saberlo todo; podía hacer justicia a los ofendidos, proteger a los pobres, a los débiles y a los ignorantes. Los antiguos griegos lo adoraban como dios del cielo, señor de los vientos, de la lluvia y del trueno, y Zeus les hablaba directamente o a través del oráculo de Apolo en Delfos.

El ombudsman no puede formar cuerpos policíacos con excelente preparación profesional y técnica y respetuosos de los derechos humanos; agentes del Ministerio Público que sean detectives eficaces, juristas sabios y celosos guardianes de la legalidad; defensores de oficio diligentes y capaces; jueces con profundo conocimiento jurídico y honestidad e independencia sin límites; servidores del sistema penitenciario conocedores y con una mística que los impulse a dignificar las prisiones; autoridades administrativas eficientes e incorruptibles.

Esta enorme e indispensable labor, cuyo fruto sería un espléndido sistema de justicia, evidentemente sobrepasa las capacidades políticas y las facultades legales de las comisiones de derechos humanos. Sin embargo, dentro de sus límites, las comisiones tienen una tarea formidable. Sería un pecado mortal de vanidad y de rompimiento esquizofrénico con la realidad creer que todo lo puede el ombudsman, cuando su reto es ya inmenso: lograr que los actos del poder tomen su cauce legal, prevenir los desvíos, propiciar que los abusos sean castigados, y darles certeza a los gobernados de que cuentan con una instancia totalmente confiable a la que pueden acudir para enderezar y deshacer entuertos. Dice Luis Rubio que "México cuenta con leyes, pero no con un cabal Estado de derecho" (6). Nuestro reto es contribuir a que ese Estado se configure plenamente con la vigencia efectiva del orden constitucional. Ni más ni menos.

IV. La sagrada trinidad

Nuestras discordias se han dirimido en paz desde hace 70 años, pero apenas hemos mal acariciado la legalidad real. El principal agujero negro de nuestro universo de justicia ha sido el abuso de poder inatacable. Ese abuso - que puede darse por acción o por omisión-, como proviene de quienes tienen la función de hacer cumplir las leyes evitando las transgresiones de todos, enturbia el ambiente. Con las excepciones constitucionales, esa es la materia del trabajo del ombudsman, el motivo de sus dolores de cabeza, el objeto de sus afanes. Combatir esa índole de manifestaciones del poder no es ir instaurando el reino de Dios sobre la tierra, sino ir ayudando a la mejor convivencia que requiere la transición mexicana a la democracia.

Para dar esa batalla son armas imprescindibles la calidad profesional y la autonomía; para ganarla se precisa también la eficacia: convertir las buenas intenciones en victorias reales.

La calidad profesional, la autonomía y la eficacia forman una trinidad - si no santísima, sí fundamental- en la que la ausencia de uno solo de los vértices afecta a la figura toda. Los dos primeros son al ombudsman lo que la lanza y el escudo a un caballero andante: sin ellos no puede siquiera afrontar los lances. El tercero es el eslabón que cierra la cadena; es el elemento que, si bien no depende sino en medida limitada de quienes laboran en la institución, le puede dar a ésta no sólo la simpatía y la fe de la colectividad, sino la credibilidad en su capacidad transformadora. Los dos primeros elementos aseguran el prestigio del ombudsman, ratifican su calidad moral; del tercero depende que nos persuadamos de su utilidad. La calidad profesional y la autonomía tiene que ver con el contenido ético de que debe estar investido el organismo. La ineficacia, quizá irreprochable éticamente, le quita poder -es decir, posibilidad de influir en la realidad- a la institución. Esta no puede tener fuerza coactiva para hacer cumplir sus resoluciones, ciertamente; pero de que logre hacerlas efectivas depende su futuro.

* En la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal la mayoría de los asuntos se concluye en menos de 90 días.

V. Alta calidad

Sin que sus resoluciones tengan carácter coactivo, el ombudsman resuelve casos sumamente delicados en los que se trata de dilucidar si la autoridad ha actuado arbitrariamente o conforme a derecho. De lo que decida puede depender en buena parte la libertad, el honor y el patrimonio de los quejosos, y también el buen nombre, el prestigio y aun la permanencia en el puesto del servidor público contra el que se endereza la queja. Así, para trabajar en la institución no basta, aunque es necesario, simpatizar con la causa de los derechos humanos. Se requieren colaboradores de sólida formación profesional, mayoritariamente abogados, si bien no puede prescindirse de médicos forenses y de otros profesionales con conocimientos en las diversas materias de la criminalística. El titular de la Comisión de Derechos Humanos, cuya calificación profesional debe ser excelente, está obligado a seleccionar a los candidatos técnicamente mejor calificados para una función que requiere idoneidad, la cual consiste en un alto grado de profesionalismo. Por supuesto, no se trata de elegir a quien satisfaga mínimos requisitos, sino a quien tenga la máxima idoneidad, que es el que mejor servicio puede prestar.

La alta calidad profesional no se satisface sólo, por importante que sea, resolviendo los asuntos en apego al derecho y a la justicia. Es preciso que el ombudsman tenga siempre una actuación expedita. No puede olvidarse que una de las razones básicas por las que nació en el mundo esta institución es la de la excesiva tardanza de los procedimientos ante otras instancias*.

Desde luego, las condiciones morales de los aspirantes son indispensables. No es sencillo evaluarlas -ningún *curriculum vitae* proporciona datos al respecto-, pero es ineludible hacerlo.

El personal que formule los proyectos de recomendaciones y de acuerdos de no responsabilidad debe estar dotado de la formación y las habilidades que proporcionan la semántica y la sintaxis, la lógica formal, la técnica de interpretación del derecho y la creatividad analítica. Una excelente investigación se desmorona si no se ve coronada con una magnífica resolución en

la que se examinen las evidencias y las disposiciones jurídicas aplicables con el mayor rigor.

Finalmente, resulta obvio que la calidad profesional no se logra solamente con el personal idóneo. Es innecesario, por obvio, apuntar que se requiere contar con el presupuesto suficiente, es decir, el que permita que la institución tenga el número adecuado de colaboradores, que deben percibir salarios dignos, y con los recursos materiales que posibiliten un óptimo funcionamiento.

VI. La esencial autonomía

Con la contundencia y la claridad que caracterizan sus pronunciamientos, Carpizo, rotundo, asegura:

Un *ombudsman* que no es autónomo, realmente no es un *Ombudsman*. La autonomía es un requisito sine qua non para su buen funcionamiento. La única verdad que existe para un *Ombudsman* es aquella que se deriva del expediente y de las pruebas que el mismo contiene, mismas que valora de acuerdo con la ley, la equidad y su consecuencia (7).

La cualidad más importante del defensor público de los derechos humanos es la independencia, que requiere compromiso absoluto con la causa y máxima objetividad, la que obliga a rechazar la tentación de las dependencias que pueden crear las concepciones políticas, filosóficas, religiosas e ideológicas.

Esa independencia también necesita que se supere la presión del ambiente, que no se ceda a la influencia pasional del entorno.

El ombudsman debe orientar su actuación hacia el respeto del Estado de derecho, hacia las metas de libertad, dignidad, igualdad y democracia.

El defensor público de los derechos humanos sólo puede cumplir su función si actúa con absoluta autonomía frente a cualquier poder del Estado y, también, frente a todo partido, grupo, secta y organismo. No representa a fracción social alguna, sino a toda la sociedad y a cualquier persona víctima de una violación a sus garantías. Ha de atender tanto las quejas e inquietudes

de organizaciones con conciencia de sus prerrogativas y con influencia en la opinión pública, como el reclamo del individuo ignorante de sus derechos y sin capacidad real para hacerse oír en los medios de comunicación.

Las autoridades deben tener por el Ombudsman respecto ilimitado. Todo intento de influir en sus resoluciones es, por supuesto, ilegal e ilegítimo.

Si para llegar a la presidencia de un organismo público defensor de derechos humanos se requiere de un gran prestigio social y de una intachable autoridad moral, ese prestigio y esa autoridad sólo se mantendrán, se reproducirán y se incrementarán si la institución actúa cumpliendo con el doble requerimiento de calidad profesional y libertad en la actuación.

Tal libertad no puede jamás ser capricho, desbordamiento de la pasión o manifestación de una postura ideológica. Tal libertad es la que permite ir, sin prejuicios, al encuentro amoroso con la verdad, esa mujer evasiva y exigente.

Temis, la diosa de la justicia, cuya divisa es la verdad y cuyo lema enseña que hay que dar a cada quien lo suyo, guía el paso presuroso, pero sereno del auténtico ombudsman que busca librar de los agravios del ejercicio ilegítimo del poder a los gobernados. esa altísima tarea no puede llevarse a cabo si se arrastra la servidumbre del prejuicio.

VII. Conciliando

La calidad profesional y la autonomía garantizan un desempeño decoroso, pero no necesariamente una labor eficaz. Este adjetivo significa *que produce efecto*. El defensor de los derechos humanos tiene eficacia si y sólo si logra modificar, en importante medida, el segmento de la realidad sobre el cual le toca actuar, a saber, el de los derechos humanos y su contraparte malhadada: el abuso de poder.

Con demasiada frecuencia se escucha que la eficacia de los organismos públicos defensores de los derechos está en entredicho porque muchas de las recomendaciones no han sido totalmente cumplidas.

Tal crítica es sólo parcialmente acertada. Por supuesto, afecta a la institución y a la causa de los derechos humanos que las recomendaciones sean desatendidas. Volveré a este punto álgido.

Pero desde luego hay que decir que el ombudsman no tiene como única función la de emitir recomendaciones. En muchísimos casos, por medio de un procedimiento informal y breve, consigue, dentro del marco jurídico, una conciliación entre los intereses contrastantes de las autoridades y los particulares. En efecto, muchos casos pueden resolverse por esta vía sin necesidad de llegar a la recomendación. Más aún: la recomendación debe ser un recurso extremo, una última *ratio*, no sólo porque la amigable composición es más rápida y porque el ombudsman no es un enemigo de la autoridad sino un colaborador para la realización de la justicia en un caso concreto, sino, sobre todo, en consideración a que debe evitarse el desgaste del arma más espectacular de que dispone el defensor de los derechos humanos.

Así, la recomendación debe manejarla el ombudsman con el criterio con que los *cowboys* del imaginario Viejo Oeste cinematográfico utilizaban su revólver: si lo desenfundaban era para disparar. Cuando el ombudsman emita una recomendación, debe poner toda su energía, toda su fuerza moral, todo su prestigio en lograr que se cumpla, pues el incumplimiento erosiona el fundamento mismo de la institución.

Por supuesto, no tiene cabida la amigable composición cuando se trata de un abuso grave o de una violación de esa humanidad a los derechos individuales o colectivos. En esos supuestos nada hay que conciliar: al servidor público responsable deben hacérsele sufrir con todo rigor las consecuencias jurídicas de su atropello. El ombudsman no puede conformarse con menos de eso.

Sin embargo, hay muchos asuntos -sin duda, la gran mayoría- en los que el punto controvertido no es de esa naturaleza: cierta dilación de un trámite, negligencia para atender un justo reclamo de naturaleza administrativa, inobservancia de horarios de atención al público, etcétera, siempre y cuando en cualquiera de estos casos no se ocasione un perjuicio al particular que afecte significativamente su vida o que resulte de difícil reparación.

Debe quedar claro que esta forma de resolución modifica la realidad que motivó la queja: la autoridad rectifica su proceder y el quejoso queda satisfecho, pues sin la plena anuencia de éste no hay conciliación posible. Ade-

* La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha recibido un extraordinario apoyo de los medios casi sin excepción.

más, el arreglo siempre se da estrictamente conforme a derecho. En otras palabras: ésta es una forma de conclusión en la que la actuación del ombudsman es eficaz. De los expedientes así resueltos en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en una buena cantidad se trataba de asuntos que llevaban meses o años ventilándose en la instancia administrativa o judicial correspondiente. Aquí se resolvieron en semanas o en días.

VIII. La prueba de fuego

De todos modos, hay asuntos que deben concluir en recomendaciones. Llegamos al punto sin retorno, en el que la experiencia de las diversas comisiones del país ha sido difícil: casi ninguna ha recibido en todos los casos como respuesta de las autoridades el cumplimiento total, pacífico y entusiasta.

El sueño de los derechos humanos se convierte en pesadilla en un escenario en el que la mayoría de las recomendaciones no se cumple cabalmente. Esta situación exhibe un abismo entre el compromiso discursivo de muchos funcionarios y la verdadera pasión por la causa de los derechos humanos, y termina por ofrecernos una visión sombría.

He allí nuestro principal desafío. El éxito cabal de los ombudsman mexicanos tendrá lugar cuando prácticamente todo lo que recomienden se cumpla y la recomendación no atendida a plenitud sea la excepción.

El reto no es sólo de los organismos públicos defensores de los derechos humanos: es de la sociedad toda.

Hemos de lograr que el costo político para el funcionario que no cumpla íntegramente y pronto con lo recomendado sea tan alto, que ninguno quiera pagar el precio. Estoy convencido de que esto se irá consiguiendo en la medida en que se vaya consolidando una cultura de derechos humanos. En ese fortalecimiento todos tenemos un importante papel que jugar.

Las autoridades han de asumir el compromiso de cumplir plenamente las recomendaciones y no dar un único paso aislado en el cumplimiento sólo para fingir que están dispuestas a asumirlas.

Los medios de comunicación -cuya colaboración es ineludible para el éxito de la causa- deben dar cada vez mayor espacio a la difusión de las recomendaciones y denunciar con vigor a los funcionarios que no las cumplan*.

Las organizaciones no gubernamentales tienen el derecho y el deber de exigir el cumplimiento cabal, manifestándose en ese sentido por todas las vías legales.

Las legislaturas, o la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal, pueden legítimamente llamar a cuentas a los servidores públicos que incumplen o se demoran injustificadamente en cumplir una recomendación.

El ombudsman está obligado a hacer su parte en la tarea actuando con honestidad, profesionalismo y determinación; el resto corresponde a la comunidad en su conjunto.

Pero hay que reiterarlo vigorosamente: la importancia de la causa amerita, justifica y aún obliga al ombudsman a empeñar todo su prestigio, toda su autoridad moral, todo el respaldo de que goza socialmente, en una palabra, su alma de defensor de los derechos humanos, para conseguir que las recomendaciones se cumplan, todas, totalmente.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. FIX ZAMUDIO, Héctor. **Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos**. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, p. 403.
2. LEGROND, André. "Une Institution universelle: 'Ombudsman'", en *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, 1973, pp. 851 a 856.
3. CARPIZO, Jorge. **Derechos humanos y ombudsman**. Universidad Nacional Autónoma de México-Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, pp. 45 y 46.
4. MAIORANO, Jorge L. *El ombudsman, defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1987, p. 3.
5. AGUILAR, Magdalena. *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*, Universidad Nacional Autónoma de México-Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, p. 17.
6. RUBIO, Luis, et. al. *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, Cal y Arena, México, 1994, p. 10.
7. CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 51.