

# INVESTIGACIÓN

## Rendición de cuentas en derechos humanos: el Poder Legislativo y el ombudsman mexicano

Francisco Antonio Villa Martínez\*

Secretaría de Gobernación.

Ciudad de México, México.

tonyvilla76@hotmail.com

Recibido: 24 de octubre de 2016.

Dictaminado: 19 de abril de 2017.

\* Licenciado en Derecho por la Universidad de Sonora; maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y especialista en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha laborado en la Presidencia de la República; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y la Secretaría de Gobernación. Cuenta con más de una década de experiencia en el tema de los derechos humanos.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva del autor, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en que colabora.



## Resumen

En la llamada reforma constitucional de derechos humanos de 2011 se instauró un nuevo arreglo institucional entre la institución del ombudsman y el Poder Legislativo. En el artículo 102 constitucional, apartado B, se estableció que los ombudsman pueden solicitar la comparecencia de aquellas y aquellos servidores públicos que se hayan negado a aceptar o que incumplan alguna de sus recomendaciones, con el propósito de que expliquen las razones que sustentan el rechazo a estas resoluciones ante una comisión legislativa.

¿Este cambio es realmente un marco de colaboración que habilita al legislador para evaluar los argumentos a favor y en contra de una resolución basada en una investigación con pruebas y razonamientos de carácter técnico-jurídico en derechos humanos, o genera un alto riesgo de que esa valoración caiga en el juego de negociaciones y acuerdos propios de la labor parlamentaria, que pueden poner en entredicho la imparcialidad del ombudsman?

El objetivo es contribuir al debate sobre esta regulación que amplía la red institucional de protección de los derechos humanos, vinculando a dos órganos de naturaleza distinta, el Poder Legislativo y el ombudsman, vista a la luz de uno de los mecanismos imprescindibles para dar calidad democrática a una democracia representativa: la rendición de cuentas.

*Palabras clave:* reforma constitucional de derechos humanos, rendición de cuentas, ombudsman, comisión legislativa, comparecencia, recomendaciones.

## Abstract

In the so-called Humans Rights Constitutional Reform of 2011, it was included a new agreement between the Ombudsman and the Legislative Branch. As part of the Article 102, Part B, it was ruled that the *Ombudsman* can request appearance before a legislative commission, to those public officials that have not complied or not willing to accept a human rights recommendation, so they are able to explain the reasons of the rejection.

Is this reform opening a real door for collaboration allowing the legislator to evaluate the arguments for or against a resolution based on an investigation that includes evidence and humans rights legal reasoning, or does it mean a high risk regarding that evaluation to become subject of negotiations or arrangements typical of the legislative activity and calls into question the impartiality of the Ombudsman?

The purpose of this paper is to contribute to the on-going discussion on this regulation that expands the institutional network of human rights protection, linking two institutions of different types, the Legislative Branch and the Ombudsman, in the light of the essential mechanism that assures democratic quality to a representative democracy: Accountability.

*Keywords:* humans rights constitutional reform, accountability, ombudsman, legislative commission, appearance, recommendations.

## Sumario

I. Introducción; II. Consideraciones teóricas; III. El Poder Legislativo y el ombudsman, dos referentes de la rendición de cuentas del proceso de democratización mexicano; IV. A manera de conclusión; V. Bibliografía.

## I. Introducción

En la llamada reforma constitucional de derechos humanos de 2011 se instauró un nuevo arreglo entre la institución del ombudsman y el Poder Legislativo. En el segundo párrafo del artículo 102 constitucional, apartado B, se estableció que las comisiones nacional o estatales puedan solicitar a la Cámara de Senadores o a las legislaturas locales, respectivamente, la comparecencia de servidoras y servidores públicos que se hayan negado a aceptar o que incumplan alguna de sus recomendaciones, con el propósito de que expliquen las razones que sustentan el rechazo a estas resoluciones.<sup>1</sup>

¿Fortalece a la protección de los derechos humanos que a petición de los ombudsman, el Poder Legislativo pueda requerir la comparecencia de una autoridad para que explique los motivos de su negativa a la aceptación o al incumplimiento de una recomendación emitida por estos organismos públicos?

El objetivo del presente ensayo es contribuir al debate sobre esta regulación, la cual amplía la red institucional de protección de los derechos humanos y vincula a dos órganos de naturaleza distinta, el Poder Legislativo y la institución del ombudsman, para analizar el incumplimiento o rechazo de una recomendación.

Dicho de otra manera, es un verdadero marco de colaboración que habilita a la o el legislador para evaluar los argumentos a favor y en contra de una resolución basada en una investigación con pruebas y razonamientos de carácter técnico-jurídico en derechos humanos, o se corre el ries-

---

<sup>1</sup> Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011), [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_194\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf). (fecha de consulta: 1 de agosto de 2016).

go de que esa valoración caiga en el juego de las negociaciones y los acuerdos propios de la labor parlamentaria, lo que puede poner en entredicho la imparcialidad del ombudsman.

Esta coordinación institucional es vista a la luz de uno de los mecanismos de vigilancia y control político, que es considerado imprescindible para dar legitimidad y calidad democrática a una democracia representativa: la rendición de cuentas.

## II. Consideraciones teóricas

Aunque la finalidad no es llevar a cabo un debate teórico, es fundamental emprender un recorrido por los conceptos que servirán para abordar el contexto y las funciones propias del Poder Legislativo y de la institución del ombudsman mexicano desde la perspectiva de la rendición de cuentas, y de esta manera aproximarnos a dar respuestas a la pregunta de este ensayo.

### a) Consolidación democrática

Una primera definición clave es la de *consolidación democrática*. De acuerdo con especialistas, este concepto se genera en una etapa que se denomina *transición a la democracia*, a saber: un intervalo de construcción de reglas democráticas en un régimen político clasificado como no democrático.<sup>2</sup>

Esa transición se gesta por medio de dos momentos: la liberalización y la democratización. Por un lado, la liberalización surge con la apertura y el fortalecimiento de los derechos y libertades civiles. Y por otro, la democratización aparece cuando se establecen nuevas instituciones o se fortalecen las ya existentes, para tutelar y promover los derechos fundamentales.<sup>3</sup>

La evolución de estas dos coyunturas dependerá de la negociación entre grupos políticos y actores sociales y, después, de la conclusión de la etapa de transición y el inicio de un ciclo de consolidación democrática; es decir, constituye el paso decisivo que establece los aspectos procedimentales básicos de una democracia representativa como son: acuerdo y aceptación de reglas o métodos institucionales por parte de los actores políticos; ciudadanas y ciudadanos con derecho a votar y

---

<sup>2</sup> Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas* (Buenos Aires: Paidós, 1994), 19-20.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, 23-24.

ser votados; libertad de expresión, asociación y participación; partidos políticos; organización de elecciones imparciales, libres, periódicas, competitivas y transparentes.<sup>4</sup>

La discusión relacionada con este concepto es muy amplia. Y múltiples hechos comenzaron a cuestionar su validez y sustento, lo que obligó a generar nuevos enfoques comparativos que observaron la asimetría existente entre esa definición y la realidad de muchos países, reflejando una precaria vida democrática, o muchas esperanzas de justicia y equidad truncas; en general, un desencanto por la democracia.<sup>5</sup>

Entre esas nuevas categorías teóricas se encuentra el concepto de *democracia de calidad*. Uno de sus principales exponentes es el catedrático Leonardo Morlino, quien la define como “aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos”.<sup>6</sup>

Esta conceptualización tiene como base cinco dimensiones de análisis que se clasifican en tres grupos: una, vinculada a una perspectiva procedimental conformada por el *rule of law* y la *accountability*; otra, relacionada con el tema de los resultados a través de lo que se conoce como *responsiveness*, y una más denominada *sustancial*, donde se halla el respeto de aquellas prerrogativas que garantizan la realización de las libertades y la ampliación progresiva de la igualdad social, política y económica.<sup>7</sup>

Ciertamente cada una de esas dimensiones es muy importante para ahondar en la comprensión de la democracia representativa y sus desafíos institucionales en el siglo XXI. Sin embargo, con el fin de no distraer a quien lee del objetivo central que se ha fijado en este artículo, me circunscribiré a la dimensión procedimental, en especial a la descripción y el análisis de la *accountability*.

<sup>4</sup> Robert Dahl, *La democracia y sus críticos* (Argentina: Paidós, 1993), 280-281.

<sup>5</sup> Guillermo O'Donnell, “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”, en Juan E. Méndez *et al.*, *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina* (Buenos Aires, Paidós, 2002), 305-336. Thomas Carothers, “The End of Transition Paradigm”, *Journal of Democracy*, núm. 1 (enero 2002): 5-21. David Collier y Steven Levitsky, “Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa”, *La Política. Revista sobre el Estado y la Sociedad*, núm. 4 (1998): 140-141. Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996), 3-66.

<sup>6</sup> Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones* (México: Centro de Estudios de Política Comparada, 2005), 260-261. Véase Arend Lijphart, *Patterns of Democracy* (Estados Unidos: Yale University Press, 1999), 274-300. Guillermo O'Donnell *et al.*, *The Quality of Democracy: Theory and Applications* (Indiana: University of Notre Dame, 2004).

<sup>7</sup> *Ibid.*, 23-24.

## b) *Accountability*

A pesar de que no existe en el idioma español una palabra que traduzca con exactitud su significado, el término *accountability* es muy cercano al concepto de *rendición de cuentas*. Así que, de manera indistinta, *accountability* y rendición de cuentas serán considerados en el presente ensayo como un sinónimo.<sup>8</sup>

En un sentido amplio, el concepto de *rendición de cuentas*, como sus mismas palabras lo entrevén, significa dar explicaciones o cuentas a alguien. Imaginando que se habla de una obra de teatro, se puede decir que es la puesta en escena con dos actores, en la cual uno desempeña el papel de responsable de realizar un mandato a nombre de otro, y este último tiene la atribución de emitir un juicio y sancionar al respecto. Los asistentes son la sociedad en su conjunto, la que atestigua, critica y evalúa la calidad de los actos.<sup>9</sup>

En un sentido estricto, Andreas Schedler señala que en la rendición de cuentas se configuran dos variables a las que denomina como *answerability* y *enforcement*. La primera consiste en la obligatoriedad que tienen las y los funcionarios públicos o actores políticos de dar informes relacionados con sus decisiones, los cuales deben justificarse ante la opinión pública; la segunda tiene que ver con la capacidad de imponer sanciones a los políticos o servidores públicos que violan sus deberes o responsabilidades legales.<sup>10</sup>

Ambas variables se componen de tres elementos: la información, la justificación y el castigo. La información y la justificación conforman un tándem. Una y otra se traducen en solicitud de reportes y datos para esclarecer una actuación o un hecho —en preguntas que buscan explicaciones o razones acerca de las decisiones públicas—. En otras palabras, estamos ante un diálogo entre actores políticos, el cual se convierte en una especie de debate frente a la sociedad y cuya finalidad es cerrarle el paso al ejercicio unilateral del poder.<sup>11</sup>

En ese intercambio se suma el elemento del castigo. No basta que entre actores políticos se expliquen hechos y sus razones, también es indispensable la posibilidad de imponer sanciones en caso de que haya una conducta que contravenga la observancia de la ley.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?* (México: IFAI, 2008), 11.

<sup>9</sup> Philippe Schmitter, *Political accountability in 'real-existing' democracies: Meaning and mechanisms* (Italia: Instituto Universitario Europeo, 2007), 2.

<sup>10</sup> Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 12.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, 12.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, 13-14.

Todo este conjunto de elementos hace de la rendición de cuentas “una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización”.<sup>13</sup> De ahí, que algunos investigadores se hayan dado a la tarea de abrirle nuevas rutas teóricas con la finalidad de traducirla en una forma más práctica en la dinámica institucional de la democracia representativa.

De esta forma, se trazaron nuevas líneas al perfil de la rendición de cuentas que derivaron en dos enfoques de análisis: el vertical y el horizontal. Su principal impulsor, Guillermo O’Donnell, señala que la *accountability* vertical es una acción que tiene como base la vía electoral. Considera que a través de comicios libres y regulares, y mediante el respeto a las libertades básicas que deben predominar en cualquier democracia –como la libertad de expresión y el derecho a la información–, el voto se convierte en el dispositivo para castigar o apoyar a los gobernantes o partidos que buscan permanecer en el poder. Es decir, las elecciones democráticas son vistas no sólo como sinónimo de conformación de la representación, sino también como mecanismo de rendición de cuentas.<sup>14</sup>

Esto, sin embargo, no genera un vínculo sólido que obligue al control permanente de los representantes a rendir cuentas, en gran parte debido a las características de la representación política en la democracia. Con el fin de entender la dinámica de este concepto, y su endeble o poco claro impacto para hacer efectiva la *accountability*, es necesario conocer más acerca del mismo.

En la actualidad existen muchas definiciones que dan significado e interpretación a la representación política en la democracia. La descripción que más se adapta a las necesidades teóricas del presente ensayo es la elaborada por el profesor Maurizio Cottam, quien a partir de los planteamientos de Hanna Pitkin concibe a la *representación política* desde una perspectiva práctica, como “aquella relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales”.<sup>15</sup>

Esto significa que las elecciones democráticas se convierten en instrumentos de designación que facultan a determinadas personas para ejercer la acción legislativa o de gobierno, permitiendo que sean renovadas cada cierto tiempo, pero con la particularidad de que se les concede algún

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, 13-14.

<sup>14</sup> Guillermo O’Donnell, *Horizontal Accountability and New Polyarchies* (Indiana: Kellogg Institute, 1998), 2-3.

<sup>15</sup> Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985), 233-267; Maurizio Cotta, “Parlamentos y representación”, en Gianfranco Pasquino *et al.*, *Manual de ciencia política* (Madrid: Alianza, 1986), 272.

grado de independencia frente a sus representadas y representados. Una autonomía que deriva de lo que es conocido como mandato representativo, un principio que habilita a las y los representantes para deliberar de forma libre, sin estar atados jurídicamente al cumplimiento de un contrato o mandamiento, y así buscar un acuerdo frente a otras visiones y proyectos en espacios plurales como lo son las asambleas legislativas.

Uno de los principales ejes en el que se refleja esa articulación de mandatos e intereses son las plataformas u ofertas electorales. Éstas juegan un papel importante en la orientación del proceso de identificación y captación del voto porque delimitan la agenda de demandas y necesidades de la sociedad.

Bernard Manin, politólogo francés, considera que las ofertas electorales no pueden integrarse como un folleto que contemple medidas específicas a seguir, ni un programa rígido de promesas que forzosamente tengan que cumplirse. Por el contrario, son instrumentos conformados con propuestas flexibles con el fin de que las y los candidatos que hayan ganado una elección puedan someter a debate esos planteamientos y realizar modificaciones, así como enfrentar con mayor pericia las contingencias y los hechos que no pueden ser previstos y sí multiplicarse durante el tiempo que duren en el cargo.<sup>16</sup>

Como se observa, las elecciones democráticas y la oferta electoral —el primer paso en la construcción de la representación política democrática— se convierten en un campo de batalla por el voto y los espacios de gobierno. Los vaivenes que interactúan en esa circunstancia pueden ser muy variados, ello dependiendo del juego de intereses de candidatas y candidatos, y de las demandas de la sociedad.

Al respecto, el teórico Adam Przeworski hace una breve reflexión con base en una interpretación de los comicios como mandato y la rendición de cuentas. Considera que la primera se hace efectiva cuando coinciden los intereses de la o el candidato y el conjunto de votantes, o cuando candidatas y candidatos sólo están preocupados por obtener el triunfo y mantenerse en el cargo, lo que los obliga a promover e implementar políticas que favorezcan a la mayoría de la sociedad.<sup>17</sup>

Este autor plantea tres hipótesis que pudieran rondar al cumplimiento real de esa convergencia de intereses: *a)* los gobernantes comparten con las y los gobernados los mismos puntos de vista;

---

<sup>16</sup> Bernard Manin, “Metamorfosis de la representación”, en Mario Dos Santos, comp., *¿Qué queda de la representación política?* (Caracas: Nueva Sociedad, 1992), 31.

<sup>17</sup> Bernard Manin *et al.*, “Elections and representation”, en Bernard Manin *et al.*, *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 29.

b) los candidatos tienen el deseo de ganar y poder ser reelegidos en el cargo, lo que sólo consideran posible si cumplen con lo ofertado en campaña; c) la preocupación de los gobernantes sobre la credibilidad de sus políticas y aspiraciones políticas.<sup>18</sup>

El primer inciso tiene que ver con la coincidencia entre las necesidades del electorado con los intereses de las y los candidatos. Si votantes de cierto distrito y las y los candidatos tienen los mismos valores y opiniones sobre las políticas y sus resultados, entonces habrá una elección donde será electo alguna o algún candidato con una estrecha cercanía a las demandas de los grupos de esa zona.<sup>19</sup>

El segundo inciso está relacionado con la pretensión de las y los gobernantes de ser reelegidos en el cargo. Parte de la idea de que el electorado dará su voto si aquéllos llevan a la práctica las propuestas ofrecidas en su campaña electoral. Si quienes gobiernan esperan que la tendencia del sufragio no cambie como resultado de la ejecución de lo ofertado en campaña, entonces se sujetarán al cumplimiento de sus promesas electorales con el objetivo de buscar la reelección.<sup>20</sup>

El tercer inciso se orienta a la legitimidad y aceptación de las futuras promesas de campaña ante la sociedad. Supone que las y los gobernados no olvidan la falta de cumplimiento de lo prometido en campaña, sin importar que hayan sido beneficiados de su incumplimiento o modificación, y que exista la posibilidad de que haya un voto de castigo.<sup>21</sup>

Por su parte, las elecciones entendidas como rendición de cuentas operan cuando las y los ciudadanos emiten su sufragio para mantener en el poder a gobernantes que promovieron e implementaron únicamente las políticas que correspondían a sus intereses y demandas, o si quienes gobiernan ejecutan una selección de políticas públicas o iniciativas de ley que les garantizan el apoyo de la ciudadanía para reelegirse en el cargo.<sup>22</sup>

Este ejercicio se da a través del llamado *voto en retrospectiva*. Es decir, de la evaluación que realizan las y los ciudadanos frente a los beneficios que obtuvieron de las políticas impulsadas por sus representados. Y al igual que las elecciones como mandato, es difícil que opere en la práctica debido a las hipótesis y argumentos ya mencionados.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, 31.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, 32-33.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, 33.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, 33.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, 40.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, 42.

Esa discusión es muy amplia y obligaría a retomar muchos más planteamientos de una vasta bibliografía, pero lo importante es indicar cómo la *accountability* –vista sólo desde su faceta vertical– parecería que carece de la fuerza para ejercer una permanente vigilancia, control y sanción eficaz hacia las y los gobernantes, por el juego de intereses que pueden influenciar al momento de ejercer el mandato representativo. Sin embargo, esta práctica adquiere impulso cuando se acompaña de los contrapesos de los poderes públicos y del actuar de un conjunto de instituciones públicas que buscan garantizar la observancia de la ley y cuentan con las atribuciones para emitir juicios y penas.

Esto es lo que se conoce como la *accountability horizontal*. El politólogo argentino Guillermo O'Donnell define esa variación del concepto de la rendición de cuentas como “la existencia de agencias estatales con facultades legales para emprender acciones que abarcan desde la revisión de rutina hasta el ejercicio de acciones penales y solicitudes de juicio político, por actos o comisiones realizadas por otras agencias estatales o servidores públicos, y que puedan ser consideradas como presuntamente ilegales”.<sup>24</sup>

Por principio, este entramado institucional de control y vigilancia del poder se encuentra montado en la clásica división de poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– que contempla cualquier constitución moderna. En la delimitación de las facultades y la coordinación para limitar el ejercicio del poder radican la esencia misma de la democracia constitucional y sus diversas formas de regímenes políticos.<sup>25</sup>

El diseño institucional de los regímenes políticos es muy variado, pero no quiere decir que no haya una taxonomía general al respecto. Actualmente, éstos se clasifican en regímenes presidenciales y semi presidenciales, parlamentarios y semi parlamentarios, los cuales tienen constituciones rígidas o flexibles, escritas o no escritas, un orden de gobierno federal o unitario, modelos bicamerales o unicamerales, estructuras bipartidistas o pluripartidistas, y reglas electorales por mayoría o proporcional.<sup>26</sup>

Sin embargo, ha quedado demostrado que estas formas de frenos y contrapesos del poder no son del todo efectivas para someter la pluralidad de intereses y la ambición de grupos políticos que muchas veces derivan en abusos del poder y en actos ilegales. Esto es, el contexto de muchas democracias ha demostrado que no están exentas de esa tensión entre el imperio de la ley y la

<sup>24</sup> O'Donnell, *Horizontal Accountability and New Polyarchies*, 11.

<sup>25</sup> Matthew Soberg Shugart *et al.*, “The Accountability Deficit in Latin America”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna, *Democratic accountability in Latin America* (Nueva York: Oxford University Press, 2003), 79-130; Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución* (España: Ariel, 1979), 68-72.

<sup>26</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partido* (Madrid: Alianza, 1992), 51-164.

conducta de las y los gobernantes, la que puede ser generada por la propia condición humana, los hechos imprevistos de la realidad política y social, o la naturaleza, lo que influye en la toma de decisiones de gobierno y pone en riesgo la vigencia del Estado de derecho.

Desde el siglo xvii, John Locke, el fundador del liberalismo moderno, reflexionó acerca de esta realidad y ofreció alternativas para que quien gobierne actúe dentro de la legalidad. Advirtió que la ley no es un oráculo que lo prediga o lo prevea todo; y que hay sucesos que no pueden ser prescritos por aquélla, a los cuales el Poder Ejecutivo tiene que encarar y tomar una decisión, y que por la premura de los acontecimientos no es posible someterla a la opinión y vigilancia del Poder Legislativo. A este obrar discrecional del poder público lo denominó como *prerrogativa*, una manera de ajustarse a la necesidad de tomar decisiones frente a situaciones difíciles e intermitentes.<sup>27</sup>

Hoy, esta solución –que fue concebida como un medio para justificar el uso discrecional del poder para beneficio de la sociedad– se ha incrementado en los regímenes políticos democráticos y ha sido objeto de múltiples críticas por amplios sectores de la sociedad debido a que ha impactado negativamente en el uso y disfrute de los derechos fundamentales. La frontera entre lo legal y lo ilegal se ha convertido en un espacio difuso y controvertido, y la responsabilidad del gobernante por sus acciones u omisiones ha sido muy difícil de determinar.<sup>28</sup>

Estas son algunas de las razones por las cuales varios países se han visto obligados a crear nuevas instituciones que tienen la finalidad de contener los excesos y la ilegalidad de quienes gobiernan, situación que se torna más compleja en naciones que apenas han adquirido la categoría de regímenes en proceso de consolidación democrática. En esos países hay una arraigada cultura política de displicencia a la observancia de la ley, lo cual ha impedido que se genere la *segunda transición*; la construcción de decisiones consensuadas que se traduzcan en instituciones democráticas que faciliten el manejo de las problemáticas económicas y sociales en general, y el respeto a los derechos humanos.<sup>29</sup>

Hay quienes asumen que edificar una estructura sólida de *accountability horizontal* es poco prometedor sin condiciones óptimas para ejercer una efectiva rendición de cuentas vertical. Consideran que si las conductas contra el Estado de derecho no son reducidas al mínimo a través del

<sup>27</sup> Benjamín Arditi, *La política en los bordes del liberalismo* (Argentina: Gedisa, 2009), 16, 117-137; John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil* (México: Porrúa, 1997), 99-104.

<sup>28</sup> Arditi, *La política en los bordes*, 16.

<sup>29</sup> Guillermo O'Donnell, "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, núm. 1 (enero, 1994): 56. Véase Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires: Paidós, 1997), 257-285.

voto, esos comportamientos trascienden al andamiaje público erigido con la finalidad de evitar los atropellos a la ley.<sup>30</sup>

No obstante, se ha generado una gran corriente a favor del establecimiento de burocracias para esos fines. En lo general, esta tendencia se ha traducido en la creación de entidades públicas que se han caracterizado por gozar de autonomía legal y constitucional frente a los poderes públicos y con facultades bien delimitadas y sólidas. Asimismo, no operan en forma aislada como si fueran un archipiélago, sino que se encuentran agrupadas en una red de manera coordinada para hacerse respetar por todos los actores políticos y así cumplir sus funciones.<sup>31</sup>

Otra característica importante de esa red de organismos públicos es que sus actividades son de prevención, para alertar a la opinión pública sobre posibles actos ilegales o de extralimitación de funciones por parte de la autoridad; que dependiendo del caso y las circunstancias devienen en medidas de promoción y ejercicio ante el sistema de justicia con la finalidad de que se impongan las penas o sanciones que correspondan.<sup>32</sup>

## b) El ombudsman

Una de las instituciones que tiene más de dos siglos de formar parte de esa ola institucional encaminada a hacer efectiva la rendición de cuentas horizontal ha sido el *ombudsman*. Esta institución nació en Suecia en 1809, cuando comenzó a gestarse y extenderse la concepción más humana de los sistemas de justicia y la libertad.<sup>33</sup>

Sin embargo, el recorrido histórico del ombudsman no se agota en Suecia, también pasa por Finlandia (1919), Dinamarca (1953), Alemania (1957), Noruega (1962), Nueva Zelanda (1962), Gran Bretaña (1967), Portugal (1975), España (1978), entre otros.<sup>34</sup>

Después, este trayecto llegaría a los ordenamientos de regímenes políticos de Latinoamérica a mediados de la década de 1980 y durante la década de 1990: Guatemala (1985), México (1990),

<sup>30</sup> Shugart *et al.*, "The Accountability Deficit", 81.

<sup>31</sup> O'Donnell, *Horizontal Accountability*, 13-14. Véase Pierre Rosanvallon, *Legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad* (España: Paidós, 2010), 113-149.

<sup>32</sup> O'Donnell, *Horizontal Accountability*, 13-14.

<sup>33</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, *Derechos humanos y ombudsman en México. Selección de textos en homenaje de Héctor Fix Zamudio* (México: UNAM, 2015), 141-190; Philipp Blom, *Gente peligrosa. El radicalismo olvidado de la Ilustración europea* (Barcelona: Anagrama, 2012), 292-300.

<sup>34</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, *Derechos humanos y ombudsman en México*, 141-190.

Colombia (1991), El Salvador (1991), Paraguay (1992), Costa Rica (1992), Perú (1993), Bolivia (1994), Argentina (1994).<sup>35</sup>

Ciertamente no es el espacio para realizar un análisis comparativo entre el modelo sueco y los diversos ombudsman que se adoptaron al régimen jurídico de cada país, pero es importante rescatar los aspectos generales de dicha institución en el mundo, a saber: autonomía e independencia de los poderes públicos; burocracias especializadas y de funcionamiento apartista; amplias facultades de investigación y acceso a la información oficial; requisitos procesales sencillos y mínimos; gratuidad de los trámites para todas las personas; emisión de resoluciones no vinculatorias e informes periódicos; autoridad moral o prestigio social de quienes ocupan la titularidad del ombudsman.<sup>36</sup>

Toda esta arquitectura institucional y jurídica ha tenido como consecuencia que muchos países de la comunidad internacional reconozcan la existencia de dos mecanismos de defensa y protección de los derechos fundamentales: el sistema jurisdiccional y el sistema no jurisdiccional.

Por un lado, el llamado *sistema jurisdiccional* se basa en el esquema tradicional de la administración de justicia; es un procedimiento al cual puede recurrir cualquier persona que haya sufrido el menoscabo en sus prerrogativas y busque resarcir el goce de éstas por medio de resoluciones que tienen como característica fundamental la ejecución forzosa, pues son vinculantes.<sup>37</sup>

Por otro lado, el *sistema no jurisdiccional* es también un procedimiento que concluye con la emisión de resoluciones que no son de ejecución forzosa, es decir, no son vinculantes. Sus destinatarios no están sujetos a la obligación de darles cumplimiento, son discrecionales, pues su emisor no cuenta con el poder de coacción que caracterizan a la autoridad y a las determinaciones judiciales.<sup>38</sup>

A pesar de las críticas a esta división, en el sentido de que existe una tendencia a sustituir a los tradicionales órganos jurisdiccionales, la propia práctica ha demostrado que no hay contradicción ni yuxtaposición de funciones. Por el contrario, ambos sistemas son complementarios porque tienen como finalidad hacer que se observe el cumplimiento de la ley y el respeto pleno a la dignidad humana, lo que constituye la columna vertebral de las democracias representativas.

---

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> Sonia Venegas Álvarez, *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?* (México: UNAM, 1988), 41-45.

<sup>37</sup> Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado* (México: Porrúa, 2007), 198-206.

<sup>38</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos* (México: SCJN, 2008), [http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2009/68718/68718\\_1.pdf](http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2009/68718/68718_1.pdf). (fecha de consulta: 1 de agosto de 2016).

Esta creación de entramados institucionales y procesos jurídicos muestra la necesidad de fortalecer a los Estados modernos para que cuenten con las herramientas que les permitan poner en marcha una compleja actividad gubernamental más acorde a contextos sociales y políticos cambiantes y dinámicos, que cada vez ponen en riesgo la vigencia de los derechos fundamentales y el imperio de la ley.

### III. El Poder Legislativo y el ombudsman, dos referentes de la rendición de cuentas del proceso de democratización mexicano

Era importante emprender toda esa ruta teórica para conocer algunos de los aspectos que tienen relación directa con la evolución del Poder Legislativo y la institución del ombudsman. Ahora pasará a la descripción y el análisis de los hechos del proceso de democratización en México, los cuales han reafirmado a estas instituciones como mecanismos de *accountability* horizontal del Estado mexicano, y que servirá para reflexionar si la colaboración entre ambas figuras institucionales –contemplada en la reforma constitucional de derechos humanos– es una medida factible en el régimen político para fortalecer la labor de la rendición de cuentas en esa materia.

#### a) El Poder Legislativo

Hablar del Poder Legislativo como instrumento de control y contrapeso real del presidente de la república y de las elecciones como un método de ejercicio democrático para su conformación, es referirse a un periodo que se gestó hace apenas dos décadas en México. En otras palabras, no es aventurado asegurar que los mecanismos tradicionales de la rendición de cuentas vertical y horizontal son muy recientes en la vida política del país.

Desde 1929 las formas de representación política del Estado mexicano se habían basado en esquemas corporativos y no democráticos. Era un régimen construido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para apuntalar a un Poder Ejecutivo fuerte, en términos formales e informales, que se imponía sobre los poderes públicos y los órdenes de gobierno estatal y municipal.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Véase Jorge Carpizo MacGregor, *El presidencialismo mexicano* (México: Siglo XXI, 1990); Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, “México, el sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia”, en Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, coords., *Los sistemas políticos en América Latina* (México: Siglo XXI, ONU, 1999), 307-308.

Este diseño soslayó la esfera de los partidos políticos y sometió al ámbito legislativo los dictados del presidente de la república; eliminó cualquier forma de democracia directa e indirecta, y la conformación de las agendas legislativas con base en las demandas ciudadanas y la deliberación parlamentaria. Es decir, la *accountability* no era una obligación con la sociedad sino con el titular del Poder Ejecutivo en funciones.<sup>40</sup>

Los comicios y las campañas electorales —clave del *accountability* vertical— se habían convertido en un ritual para ratificar las candidaturas del PRI. Sin embargo, existía abierta la posibilidad para la participación de partidos de oposición como medida de legitimación democrática y despresurización social, mediante leyes que permitían una limitada actividad política que no desafiara el dominio del PRI en el Congreso de la Unión.<sup>41</sup>

Con el paso de los años se generaron movimientos sociales y políticos que promovían la libertad y la democracia, así fue como surgió una presencia más activa de los partidos de oposición que exigían mayores espacios en el Poder Legislativo. Esto obligaría al régimen político a emprender cambios paulatinos en uno de sus pilares de mayor vigilancia y sometimiento: el manejo del pluralismo y la participación política. Así se crearía la figura de los diputados de partido y posteriormente se establecería la elección por representación proporcional.<sup>42</sup>

Esa coyuntura tendría como punto de inflexión las elecciones presidenciales de 1988. En este proceso electoral el PRI tendría una inédita competencia que puso en duda la victoria de su candidato a la Presidencia de la República y repercutió en la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Véase Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)* (México: Siglo XXI, 1998). En México se mezclaron prácticas e instituciones de tres modelos diferentes: “el liberal, el corporativo y el autoritario. Son tres planos que se intersectan: sobre instituciones y prácticas propias del liberalismo (tales como el voto universal y secreto), las cuales encuentran su expresión formal en nuestras leyes, se articulan instituciones y prácticas —que tienen lugar en un terreno mucho más informal— propias del corporativismo (la adscripción colectiva de organizaciones obreras y campesinas al partido) y del autoritarismo (el peso del titular del poder ejecutivo sobre el legislativo)”. Guadalupe Pacheco Méndez, *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997* (México: FCE, UAM-Xochimilco, IFE, 2000), 28; Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, comps., *Presidencialismo y democracia en América Latina* (Argentina: Paidós, 2002), 175-211.

<sup>41</sup> Daniel Cossío Villegas, *El sistema político mexicano* (México: Joaquín Mortiz Editorial, 1995), 32; Meyer y Reyna, “México, el sistema y sus partidos”, 313.

<sup>42</sup> Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación* (México: UNAM, 1997), 87-88.

<sup>43</sup> En la legislatura federal que se constituyó en los comicios de 1988, la fracción priista de la Cámara de Diputados del Congreso sólo superó con nueve diputados el número de escaños requeridos para contar con la mayoría absoluta. El 7 de julio de 1988, el propio candidato priista a la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, en un mensaje dirigido a su partido declaró que su triunfo se alcanzó en una de las elecciones más competidas de la historia, donde los partidos de oposición obtuvieron triunfos que antes no habían alcanzado, y reconoció que terminaba “la época de prácticamente un partido único y entramos a una nueva etapa política con un partido mayoritario y una muy densa competencia de la oposición”. Periódico *El Sonorense*, 8 de julio de 1988.

Esta crisis obligó al presidente Carlos Salinas de Gortari a admitir que la garantía más urgente era la transparencia de los procesos electorales y a llevar a cabo “una reforma democrática que responda a las exigencias de respeto a la pluralidad”.<sup>44</sup>

En otros términos, así fue como se inició un nuevo ciclo político que impulsaría una etapa de transición a la democracia, y con ello un proceso de democratización, de construcción de las instituciones electorales para garantizar elecciones más libres y con mayor equidad; lo que se reflejaría en más inclusión, libertad y tolerancia hacia los actores políticos y sociales de oposición. En adelante, los partidos opositores como el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), entre otros, comenzarían a tomar fuerza y presencia en las cámaras del Congreso de la Unión.

De este modo cambiaría gradualmente el perfil del Poder Legislativo: de ser un apéndice del PRI, el presidente de la república se convertiría en un capítulo central del debate de la agenda nacional, y en un órgano más crítico, de mayor contrapeso y control del poder, tendiente a ejercer su función esencial en el marco tradicional de la rendición de cuentas horizontal. Se desplegarían fórmulas de cabildeo y de negociación no antes vistas en las cámaras de Diputados y Senadores,<sup>45</sup> que tendrían como fin posibilitar la construcción de las mayorías para la aprobación de diversas iniciativas, sobre todo de las relacionadas con las reformas constitucionales.<sup>46</sup>

Uno de los cambios que reflejó con claridad esta nueva correlación de fuerzas políticas y juego de intereses, fue la transformación de la Gran Comisión, principal órgano parlamentario que dirigía la actividad de las comisiones de trabajo legislativo conforme a los dictados del Poder Ejecutivo.<sup>47</sup>

En 1994 este instrumento para la gobernabilidad interna del Poder Legislativo se convertiría en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), un espacio con representación de todos los grupos parlamentarios. No obstante, conservó como condición para su

<sup>44</sup> Periódico *El Sonorense*, 2 de diciembre de 1988.

<sup>45</sup> María Amparo Casar, *La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y cohesión partidaria*, Documento de trabajo, núm. 113 (México: CIDE, 2000), 6.

<sup>46</sup> Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta* (México: Fondo de Cultura Económica, 1999), pp. 413-417.

<sup>47</sup> “La Gran Comisión es un invento mexicano, una fórmula derivada de una reforma introducida al reglamento de Cádiz. Ésta experimenta cambios en la historia del país hasta que finalmente en 1979, cuando se institucionaliza la entrada de los partidos a la Constitución también se da entrada a la reglamentación parlamentaria.” Alonso Lujambio, “Mesa Directiva y Comisión de Gobierno en la Cámara de Diputados”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 172 (abril-junio 1998): 141-142.

instalación y funcionamiento la existencia de un grupo parlamentario de mayoría, al cual se le concedía el derecho de nombrar a presidentes de comisiones y comités, entre otros cargos.<sup>48</sup>

Luego de los comicios de 1997, el dominio priista se debilitó, perdió la mayoría, pero ningún partido político obtuvo la representación mayoritaria en la Cámara de Diputados, requisito indispensable para el establecimiento de la CRICP. Eso obligó que todos los grupos parlamentarios llevaran a cabo reformas profundas al funcionamiento del Congreso de la Unión, como sería la expedición de una nueva Ley Orgánica y su reglamento de sesiones. También, repercutió en que los principales órganos de trabajo legislativo y las comisiones más importantes estuvieran presididos por la oposición.<sup>49</sup>

Así, a partir de 1988, como consecuencia de la intensa actividad de las organizaciones partidistas y los movimientos sociales, de las reformas a las instituciones electorales impulsadas desde dentro y fuera del Congreso de la Unión, y sobre todo a la voluntad del voto en las urnas, se galvanizó un proceso de consolidación democrática, el cual tendría como piedra de toque la aceptación de la derrota por parte del PRI en las elecciones presidenciales del año 2000.

Después de 70 años ya no habría duda de que el sufragio sí contaría para conformar el gobierno, y con ello la alternancia y la pluralidad se convertirían en un rasgo de la vida política de México. Visto de otra manera, la rendición de cuentas vertical, el voto, los partidos políticos, el cumplimiento de las promesas de campaña y las demandas ciudadanas, así como la base para la rendición de cuentas horizontal, el Poder Legislativo, tendrían un papel más preponderante.

### *a) El ombudsman mexicano*

Esta fase de construcción de nuevas reglas políticas que detonaron el proceso de consolidación democrática también estuvo acompañada de instituciones que trazarían el camino hacia mecanismos de control del poder político y la rendición de cuentas horizontal, sobre todo orientados a atender la problemática relacionada con los derechos humanos. Una situación que se convertiría en una necesidad cada vez más urgente de atender, conforme avanzaba el proceso de liberaliza-

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*, 141.

<sup>49</sup> “La distribución de las 59 comisiones y comités legislativos quedaron establecidas de la siguiente manera: para el PRI, 28 presidencias (se creó la Comisión de Protección Civil que presidirá este partido); para el PRD y el PAN, 14 presidencias para cada uno (ambos presidirán comisiones muy importantes: el PRD la de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública y la de Educación; y el PAN las de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda); para el PT y PVEM, dos presidencias para cada uno.” César Cansino *et al.*, “La rebelión del coro: la nueva legislatura en México”, en César Cansino, coord., *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México* (México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., 1998), 125.

ción del país, el cual requería de burocracias especializadas para hacer valer el reconocimiento de tales derechos y otras garantías judiciales en la naciente pluralidad política.

Una muestra de ello es el *ombudsman*. A partir de 1992 esta institución —que había sido creada por decreto presidencial en 1990 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación— se elevaría a rango constitucional pero con una naturaleza jurídica de organismo descentralizado, bajo el nombre de Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).<sup>50</sup>

Con el fin de implementar ese cambio se adicionó el artículo 102 constitucional, apartado B, que facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales para establecer organismos públicos que atendieran las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorias de derechos humanos cometidos por cualquier servidora o servidor público, así como formular recomendaciones públicas no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Se asumía que era indispensable un andamiaje de tutela de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, el orden jurídico nacional y los tratados internacionales aprobados y ratificados por México. Dicha estructura estaría conformada por la CNDH y otros 32 organismos públicos estatales, la cual tendría entre sus facultades poner en marcha instrumentos de prevención, mediación, conciliación y procedimientos sencillos, rápidos, sin las formalidades del clásico sistema de justicia. No obstante, excluía de sus funciones la acción de investigar los actos que provinieran del Poder Judicial, así como los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.<sup>51</sup>

Con ello, el país se sumaría a las naciones que reconocían dos sistemas de protección de los derechos humanos: el jurisdiccional y el no jurisdiccional. El primero se llevaría a cabo a través de la interposición de una demanda de juicio de amparo ante el Poder Judicial de la Federación, y el segundo se iniciaría mediante la presentación de una queja ante un organismo público de derechos humanos.<sup>52</sup>

Asimismo, el régimen político reafirmaba su disposición a seguir promoviendo instituciones para encauzar el proceso de democratización a través de figuras como el ombudsman, un mecanismo no tradicional de rendición de cuentas con una probada eficacia en democracias consolidadas y emergentes, con beneficios sustanciales para los derechos humanos y el Estado de derecho. Sin

<sup>50</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Antecedentes”, <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2016).

<sup>51</sup> María Eugenia Ávila López, “El ombudsman local: antecedentes, evolución y realidades”, en Germán Cisneros Farías *et al.*, coords., *Ombudsman local. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo* (México: UNAM, 2007), 32-38.

<sup>52</sup> Mireya Castañeda, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México* (México: CNDH, 2011), 20-24.

embargo, faltaba un elemento clave para el funcionamiento de cualquier entidad pública de esta naturaleza: la autonomía de función.

En 1999, la CNDH adquiriría la categoría de organismo constitucional autónomo del Estado mexicano, con el nombre de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Este cambio en su naturaleza se concretaría con el entorno de efervescencia política que se había producido durante la LVII Legislatura, cuando el PRI perdió por primera vez la mayoría legislativa y estaba en la antesala de su primera derrota en elecciones presidenciales, es decir, en el inicio del proceso de consolidación democrática.<sup>53</sup>

A pesar de esta agitación política imperó el respeto al marco legal que regulaba las funciones del ombudsman. No se buscó una intromisión del Poder Legislativo al trabajo propio de una comisión pública de derechos humanos. La relación entre ambas instituciones se limitó a la elección del titular de este organismo público, a la obligación constitucional de que los titulares presentaran anualmente un informe de labores ante los tres poderes federales y comparecieran ante las comisiones de trabajo legislativo cuando así se considerara necesario.

Pero el ciclo histórico del ombudsman mexicano no se detendría ahí. Después de más de una década arribaría la reforma constitucional de derechos humanos con un conjunto de nuevas funciones y otros elementos, cuya intención era afianzar la labor de este organismo público; entre ellos, se le otorgaría competencia para conocer asuntos del ámbito laboral; la facultad de investigar violaciones graves a derechos humanos; la transparencia en la elección del titular del ombudsman mediante procedimientos de consulta pública; la facultad para ejercer acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y locales que vulneren derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales signados y ratificados por el Estado mexicano; y otros más.<sup>54</sup>

De todos esos nuevos rasgos hay un atributo que es el punto central del presente ensayo, tiene relación con un eje de colaboración entre las comisiones públicas de derechos humanos y uno de los poderes públicos, y su finalidad es hacer más efectiva la rendición de cuentas, por lo que quedó establecido en el segundo párrafo del artículo 102 constitucional, apartado B:

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

<sup>53</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Antecedentes”, <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>. (fecha de consulta: 1 de agosto de 2016).

<sup>54</sup> Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011), [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_194\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf) (fecha de consulta: 1 de agosto de 2016).

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.

Esta disposición constitucional ya se ha implementado en dos ocasiones en todo el país. La primera se llevó a cabo el 28 de marzo de 2012 ante las comisiones unidas de Recursos Hidráulicos, Derechos Humanos y de Protección Civil de la Cámara de Senadores, en virtud de que el director general de la Comisión Nacional del Agua rechazó la Recomendación 61/2011, relacionada con las inundaciones ocurridas en 2010 en Tabasco.<sup>55</sup>

La segunda se presentó el 29 de noviembre de 2012 ante las comisiones unidas de Seguridad Pública y de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, motivada porque el titular de la Secretaría de Seguridad Pública Federal rechazó las recomendaciones 62/2010, 43/2011 y 38/2012, referentes a la actuación de la Policía Federal (PF) en diferentes estados del país.<sup>56</sup>

En ambos casos las legisladoras y los legisladores formularon preguntas al servidor público para desentrañar las razones del rechazo a la recomendación de la CNDH, pero no hubo un procedimiento legal o político posterior. A guisa de ejemplo se exponen algunas expresiones que dan una idea del rigor técnico para llevar a cabo una labor de esa magnitud:

Comparecencia del 28 de marzo de 2012<sup>57</sup>

Yo le pediría a nuestro amigo Tamargo que, debido al planteamiento de inversión que nos hizo saber ahorita, que fue aprobado por la Cámara de Diputados, ¿qué sigue para seguir haciendo la infraestructura [...] que se necesita en el estado de Tabasco[?], [¿]para que no se siga[n] [viendo] estas zonas afectadas? ¿Por qué hay una inversión ahorita[?], la que está por el aeropuerto, que es la del Zapote III, y bueno, ¿cuándo se terminaría esta obra[?] y [¿]

<sup>55</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 61/2011, Caso de las inundaciones ocurridas en diversas localidades del estado de Tabasco, México, 2011, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec\\_2011\\_061.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_061.pdf) (fecha de consulta: 20 de julio de 2016).

<sup>56</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 62/2010, Caso de internos del Centro de Ejecución de Consecuencias Jurídicas del Delito en Mazatlán, Sinaloa, y personal de la Secretaría de Seguridad Pública de esa entidad, México, 2010, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2010/Rec\\_2010\\_062.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2010/Rec_2010_062.pdf) (fecha de consulta: 20 de julio de 2016); Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 43/2011, Caso de la desaparición forzada de v1, v2 y v3 en el ejido Benito Juárez, Municipio de Buenaventura, Chihuahua, México, 2011, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec\\_2011\\_043.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_043.pdf) (fecha de consulta: 20 de julio de 2016); Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 38/2012, Caso de la detención arbitraria de v1 y v2, desaparición forzada y privación de la vida de v1 en el municipio de Cuernavaca, Morelos, México, 2012, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec\\_2012\\_038.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_038.pdf) (fecha de consulta: 20 de julio de 2016).

<sup>57</sup> Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Recursos Hidráulicos; Derechos Humanos; y de Protección Civil, celebrada el 28 de marzo de 2012.

cómo va también el asunto del Macayo?, ¿cómo si se va a terminar está obra en el estado de Tabasco?, porque es importante que se terminen las obras para que [no] sigan habiendo estos desastres naturales en el Estado.

Me parece que, por un lado, los planteamientos de la Comisión de Derechos Humanos y de acuerdo a lo señalado por el director de la Comisión Nacional del Agua no tienen sustento, no hay congruencia, me parece que no hay punto de equilibrio, parece ser que no nos entendemos en el gobierno federal, independientemente de la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. No sé qué sea, o falta sensibilidad, trato amable, cordura, prudencia, sensatez, de una de las partes, o hay intransigencia en otra de las partes. Por eso creo que es importante coordinar las voluntades, los esfuerzos de todos los funcionarios de los tres niveles de gobierno.

Comparecencia del 29 noviembre de 2012

Primero, creo que con mucha claridad ha presentado aquí el por qué estas tres recomendaciones no fueron aceptadas. Y yo quisiera aquí aprovechar su presencia para hacerle concretamente dos preguntas, que me parece [que] pueden bien ser enmarcadas en este momento por lo que estamos atravesando en nuestro país. Primero, [...] ¿qué elementos, desde la legislación, considera que deban de adecuarse o modificarse en materia de seguridad pública a fin de respetar los derechos humanos, tanto de elementos de la policía federal como de personas en estado de reclusión y de quienes sean detenidas? ¿Qué podemos hacer, desde el Legislativo, para perfeccionar nuestras leyes? Porque es claro que a lo largo de seis años de experiencia al frente de esta Secretaría, también sería pertinente que nos mencionara ¿cuáles son los elementos que considera deben tomar en cuenta los órganos protectores de los derechos humanos a fin de efectuar recomendaciones atinadas, completas y congruentes a órganos estatales y federales de seguridad pública a fin de que éstas en su totalidad puedan ser atendidas?

Y yo creo que hay insensibilidad [con] respecto a los derechos humanos. Y yo le pregunto, si usted dice que existen protocolos para el uso de la fuerza, si existen protocolos para acreditar las acciones que realizan en sus operativos, ¿por qué 59 agentes llegaron armados para disuadir una manifestación de los jóvenes de Ayotzinapa? Esto no se justifica. Y yo le preguntaría también, ¿por qué entonces alterar las escenas del crimen[?] Borran evidencias, borran videos, [¿]mienten? Ya esto es conocido por toda la opinión pública; como sucedió en el caso de Tres Marías, en que intentaron asesinar a diplomáticos de los Estados Unidos. Yo, explíqueme, si existen protocolos, [¿]entonces por qué los burlan, por qué no los siguen?<sup>58</sup>

Estos actos se llevaron a cabo sin contar con las disposiciones reglamentarias. Es decir, no había un procedimiento establecido para desahogar una comparecencia de alguna autoridad que no hubiera cumplido una recomendación de la CNDH. Tuvieron que pasar tres años de la vigencia de la reforma constitucional en derechos humanos, en diciembre de 2014, para que fuera re-

---

<sup>58</sup> Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y Derechos Humanos, celebrada el 29 de noviembre de 2012.

formado el Reglamento del Senado con el objetivo de que se contemplara una regulación para tal efecto.<sup>59</sup>

### *b) El Poder Legislativo y el ombudsman mexicano, un nuevo arreglo institucional para la rendición de cuentas en materia de derechos humanos*

Este arreglo institucional entre el Poder Legislativo y la institución del ombudsman constituye una ampliación de la red institucional que auxilia la labor de los organismos autónomos para garantizar la rendición de cuentas horizontal.

Sin embargo, esa expansión toma un sentido alternativo porque encamina a las comisiones públicas de derechos humanos a una ruta institucional marcada por una bifurcación entre lo jurídico –conformado por las instancias del sistema de justicia– y lo político –constituido por las comisiones de trabajo legislativo.

Quizá no es precipitado asegurar que es la primera vez en el mundo que un ombudsman tenga la posibilidad de recurrir a instancias que no basan su labor en pruebas, razonamientos y argumentos de lógica jurídica, como lo es el Poder Legislativo, con la intención de complementar la fuerza de sus recomendaciones.

En otras palabras, se hizo a un lado el sentido del *accountability* horizontal que busca dotar de plena independencia a las instituciones para que realicen su trabajo alejadas de la intromisión de actores políticos o entidades gubernamentales, pero manteniendo como soporte a otras instancias que comparten la misma naturaleza o lógica de funcionamiento, con el fin de reforzar la efectividad de su tarea o de realizar las correcciones necesarias.

Ya se expuso que una o un representante elegido en las urnas –un diputado o un senador–, está investido del mandato representativo, de plena libertad para poder discutir y negociar un proyecto de ley. Su trabajo no es realizar una investigación con procesos basados en elementos técnicos y objetivos. Por el contrario, su labor sustancial es de carácter político porque encausa conflictos y diferencias a través de acuerdos con sus pares o con grupos parlamentarios, dependiendo de los intereses en disputa.

---

<sup>59</sup> Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, “Regula Senado comparencias de funcionarios que incumplen recomendaciones de CNDH”, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/17669-regula-senado-comparencias-de-funcionarios-que-incumplen-recomendaciones-de-cndh.html>.

No es difícil imaginar el resultado de este principio de la representación política con legisladoras y legisladores habilitados a modo de censores de las pruebas y con argumentos esgrimidos para rechazar una recomendación del ombudsman, en particular, en una coyuntura como la mexicana, en proceso de consolidación democrática, donde prácticamente se puede inferir que está en ciernes el aprendizaje sobre el papel de las elecciones y el funcionamiento de los órganos legislativos en la democracia representativa.

Esto es, si tratar de encontrar en una democracia sólida y antigua algún atributo que pudiera hacer de las legisladoras y los legisladores los mejores expertos para evaluar la aceptación o el rechazo de una recomendación del ombudsman, mucho más complicada sería esa búsqueda en circunstancias políticas como la de México, generadas por un Poder Legislativo que estuvo sometido por más de 50 años a la cohesión y disciplina de un grupo parlamentario, donde las comisiones de trabajo legislativo, el espacio central de estudio y debate, contaban con un número elevado de integrantes y una rotación permanente de sus miembros, no con el afán de estimular la deliberación, el análisis y la especialización, sino con el fin de mantener el control al servicio del presidente en turno.<sup>60</sup>

De esta manera, como ya se vio en las comparecencias citadas en el apartado precedente, es muy predecible que las y los parlamentarios tengan la intención de cuestionar a las y los servidores públicos no con preguntas propias de una comisión legislativa especializada, de calidad, conformada por senadores o diputados con larga trayectoria parlamentaria en el tema. Al contrario, es muy probable que sean cuestionamientos relacionados con los intereses de su grupo parlamentario, con simples señalamientos al gobierno en turno y sus funcionarios,<sup>61</sup> carentes del rigor técnico para analizar pruebas en materia de derechos humanos. Es decir, hay un alto riesgo de hacer de las recomendaciones y de las comisiones públicas de derechos humanos un objeto de disputa política, debilitando su fuerza moral y prestigio.

#### iv. A manera de conclusión

El Poder Legislativo y la institución del ombudsman son dos esferas que habían desempeñado un papel institucional acorde a la naturaleza de sus funciones antes y después de la transición a la

<sup>60</sup> Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario* (México: Fondo de Cultura Económica, 1995), 236-238; Benito Nacif, *El sistema de comisiones permanentes de la Cámara de Diputados de México*, Documento de Trabajo, núm. 116 (México: CIDE, 1998): 5-12.

<sup>61</sup> Jorge Carpizo, “¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?”, en Miguel Carbonell Sánchez y Pedro Salazar Ugarte, coords., *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma* (México: UNAM, 2011), 330.

democracia.<sup>62</sup> Por un lado, el Congreso de la Unión se convirtió en uno de los espacios de representación política que comenzaron a cambiar la vida institucional del país por la vía del voto. Así, poco a poco se fueron sentando las bases para que este órgano legislativo se visualizara como un contrapeso del presidente de la república, en su papel de mecanismo tradicional de la rendición de cuentas horizontal.

Por otro lado, se instauró la figura del ombudsman, un esquema de protección y defensa de la dignidad de las personas que se fue fortaleciendo institucionalmente, a la par que las prácticas basadas en el respeto a la pluralidad y la tolerancia política se habrían camino en el país. Su trayectoria en el Estado mexicano –desde ser un órgano desconcentrado de la administración pública federal hasta alcanzar su autonomía constitucional–, es una muestra de los avances de la democratización mexicana por apuntalar instituciones independientes de los poderes públicos como instrumentos de la *accountability* horizontal en el marco de la democracia representativa.

Es cierto que no ha sido un proceso fácil para estas instituciones, sobre todo para el trabajo del ombudsman mexicano. Originalmente es una institución que nació en Europa, en contextos sociales y políticos más democráticos, pero que su funcionamiento se ha asentado bien en el régimen político mexicano y en la sociedad en general.

En los últimos años, sin embargo, ha habido muchas críticas y reclamos acerca de la poca eficacia de las recomendaciones emitidas por el ombudsman, de modo que las autoridades señaladas en esas resoluciones no toman con seriedad ni acatan las observaciones formuladas por esa institución de rendición de cuentas.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos ha sido una gran aportación para responder a estas demandas. No obstante, el arreglo institucional establecido por esta reforma entre el ombudsman y el Poder Legislativo no es la mejor vía; al unir o coordinar dos esferas que manejan lenguajes disímbolos se crea una ambivalencia que difícilmente pueden conformar una misma clave de trabajo por el propósito de sus funciones.

Someter la negativa a aceptar recomendaciones del ombudsman –uno de los principales instrumentos del *accountability* en derechos humanos– basada en un procedimiento de investigación sustentada en pruebas y argumentos de técnica y lógica jurídica, a una evaluación realizada desde

---

<sup>62</sup> La interrelación jurídica y constitucional entre el Poder Legislativo y el ombudsman estaba circunscrita a la elección del titular de la CNDH por parte de las y los senadores, la presentación del Informe de labores ante a la Comisión Permanente, así como a las comparecencias del titular de ese organismo público ante las comisiones de trabajo legislativo ocurría cuando las y los legisladores lo consideraban pertinente. Es decir, se había conservado el sentido natural de la red institucional que da soporte a la rendición de cuentas horizontal, uno de los pilares para concebir una democracia de calidad.

el marco del principio del mandato representativo, la deliberación parlamentaria y los vaivenes legislativos, y a criterios y puntos de vista que no tienen como finalidad la construcción de verdades legales, sería poner en riesgo la credibilidad y autonomía de este organismo público, desdibujar por completo su función esencial, como se apreció en las formas y los argumentos esgrimidos en las dos comparecencias que hasta hoy se han llevado a cabo conforme el mencionado arreglo institucional.

En ocasiones se pueden generar incentivos para planteamientos carentes de sentido, excesivos o propuestas que no son bien pensadas; nuevos diseños institucionales basados en la idea de asumir como sinónimo de fortalecimiento el hecho de otorgar más atribuciones a las instituciones, las que al final pueden tener un resultado adverso que erosione su legitimidad social y política, como puede ser el caso de las comisiones públicas de derechos humanos. Es probable que se esté en esa circunstancia, instalando una puerta falsa que, en vez de darle una salida al problema de anquilosamiento e ineficacia del ombudsman, le abre el paso a una regresión, a un desgastante círculo vicioso para las instituciones del Estado mexicano.

Esto es comprensible. Se vive una coyuntura de extraordinarios y serios problemas de derechos humanos, y con ello surge la necesidad de buscar alternativas para realizar ajustes y cambios institucionales en todas las entidades públicas encargadas de la materia, conscientes de que no es un asunto de buena voluntad sino de creación de reglas o normas jurídicas que realmente se apliquen para sancionar conductas ilegales de las y los servidores públicos o para mejorar las prácticas administrativas con el fin de fortalecer el respeto de tales derechos.

Al igual que otras instituciones y organismos públicos autónomos, la figura del ombudsman mexicano requiere de cambios para fortalecer su legitimidad y eficacia. Ante ello, es indispensable una nueva arquitectura jurídica para hacer más transparente su funcionamiento y fomentar más la deliberación interna; transformar su marco institucional con la finalidad de abrir paso a una organización colegiada de la toma de decisiones y darle más facultades de decisión a su consejo consultivo, éstas y otras propuestas podrían ser buenas medidas. Tales temas son sólo algunos de los muchos que están siendo estudiados y que pronto se darán a conocer a través de artículos o ensayos en éste u otros medios.

## v. Bibliografía

- Arditi, Benjamín. *La política en los bordes del liberalismo*. Argentina: Gedisa, 2009.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Blom, Philipp. *Gente peligrosa. El radicalismo olvidado de la Ilustración europea*. Barcelona: Anagrama, 2012.
- Cansino, César, coord. *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., 1998.
- Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, coords. *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México: UNAM, 2011.
- Carothers, Thomas. “The End of Transition Paradigm”. *Journal of Democracy*, núm. 1 (enero 2002): 5-21.
- Carpizo McGregor, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI, 1990.
- Casar, María Amparo. *La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y cohesión partidaria*. Documento de trabajo, núm 113. México: CIDE, 2000.
- Castañeda, Mireya. *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*. México: CNDH, 2011.
- Cisneros Farías, Germán, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera, coords. *Ombudsman local. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México: UNAM, 2007.
- Collier, David y Steven Levitsky. “Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa”. *La Política. Revista sobre el Estado y la Sociedad*, núm. 4 (1998): 140-141.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. “Antecedentes”. <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2016).
- \_\_\_\_\_. Recomendación 43/2011, Caso de la desaparición forzada de V1, V2 y V3 en el ejido Benito Juárez, Municipio de Buenaventura, Chihuahua. México: CNDH, 2011. [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec\\_2011\\_043.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_043.pdf) (fecha de consulta: 20 de julio de 2017).
- \_\_\_\_\_. Recomendación núm. 38/2012, Caso de la detención arbitraria de V1 y V2, desaparición forzada y privación de la vida de V1 en el municipio de Cuernavaca, Morelos. México: CNDH, 2012. [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec\\_2012\\_038.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_038.pdf) (fecha de consulta: 20 de julio de 2017).
- \_\_\_\_\_. Recomendación núm. 61/2011, Caso de las inundaciones ocurridas en diversas localidades del estado de Tabasco. México: CNDH, 2011. [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec\\_2011\\_061.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_061.pdf) (fecha de consulta: 20 de julio de 2017).
- \_\_\_\_\_. Recomendación núm. 62/2010, Caso de internos del Centro de Ejecución de Consecuencias Jurídicas del Delito en Mazatlán, Sinaloa, y personal de la Secretaría de Seguridad Pública de esa entidad. México: CNDH, 2010. [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2010/Rec\\_2010\\_062.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2010/Rec_2010_062.pdf) (fecha de consulta: 20 de julio de 2017).

- Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. “Regula Senado comparencias de funcionarios que incumplen recomendaciones de CNDH”. México: Senado de la República, 2014. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/17669-regula-senado-comparencias-de-funcionarios-que-incumplen-recomendaciones-de-cndh.html>.
- Cossío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz Editorial, 1995.
- Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*. Argentina: Paidós, 1993.
- \_\_\_\_\_. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 1997.
- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_194\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf) (fecha de consulta: 1 de agosto de 2016).
- Dos Santos, Mario, comp. *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: Nueva Sociedad, 1992.
- Fenichel Pitkin, Hanna. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Fix Zamudio, Héctor, y Salvador Valencia Carmona. *Derecho constitucional mexicano y comparado*. México: Porrúa, 2007.
- Garrido, Luis Javier. *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. México: Siglo XXI, 1998.
- Linz, Juan J., y Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Loaeza, Soledad. *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Porrúa, 1997.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la constitución*. España: Editorial Ariel, 1979.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy*. Nueva York: Yale University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. España: Ariel, 2000.
- Lujambio, Alonso. “Mesa Directiva y Comisión de Gobierno en la Cámara de Diputados”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 172 (abril-junio 1998).
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart, comps. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Argentina: Paidós, 2002.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna. *Democratic accountability in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press, 2003.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y C. Susan Stokes. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Méndez, Juan E., Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro. *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna, coords. *Los sistemas políticos en América Latina*. México: Siglo XXI, ONU, 1999.

- Morlino, Leonardo. *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, 2005.
- Nacif, Benito. *El sistema de comisiones permanentes de la Cámara de Diputados de México*. Documento de Trabajo, núm. 116. México: CIDE, 1998.
- O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- \_\_\_\_\_. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, núm 1, (enero 1994).
- \_\_\_\_\_. *Horizontal Accountability and New Polyarchies*. Indiana: Kellogg Institute, 1998.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullel y Osvaldo Iazzetta. *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Indiana: University of Notre Dame, 2004.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós, 1994.
- Pacheco Méndez, Guadalupe. *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*. México: FCE, UAM-Xochimilco, IFE, 2000.
- Pasquino, Gianfranco. *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza, 1986.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. México: UNAM, 1997.
- Pitkin, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Rosanvallón, Pierre. *Legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona: Paidós, 2010.
- Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partido*. Madrid: Alianza, 1992.
- Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI, 2008.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner. *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Schmitter, Philippe. *Political accountability in 'real-existing' democracies: Meaning and mechanisms*. Italia: Instituto Universitario Europeo, 2007.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos* (México: SCJN, 2008). [http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2009/68718/68718\\_1.pdf](http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2009/68718/68718_1.pdf) (fecha de consulta: 1 de agosto de 2016).
- Universidad Nacional Autónoma de México. *Derechos humanos y ombudsman en México. Selección de textos en homenaje de Héctor Fix Zamudio*. Los derechos universitarios en el siglo XXI, núm. 1. México: UNAM, 2015.
- Venegas Álvarez, Sonia. *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?* México: UNAM, 1988.