

II. LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

II. LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

El propósito del presente apartado es presentar un esbozo de los mecanismos no jurisdiccionales para la protección y defensa de los derechos humanos, con el fin de conocer el origen, historia, naturaleza jurídica y características principales de los organismos públicos de derechos humanos en México.

Los mecanismos constitucionales para garantizar, promover y defender los Derechos Humanos.

Como ya se describió en el apartado anterior, existen una serie de órganos e instrumentos legales, nacionales e internacionales, que tienen como fin último garantizar y promover el respeto y defensa de los Derechos Humanos. A nivel internacional se encuentra el Sistema Universal de Derechos Humanos, integrado por las Declaraciones, Protocolos, Tratados, Pactos, Cortes, Comités y Convenciones. Mientras que en el ámbito nacional el reconocimiento, protección y defensa de los Derechos Humanos están plasmados en la Constitución Política y en toda la serie de leyes, reglamentos, normas y tratados internacionales que conforman el sistema legal mexicano en la materia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución) establece la obligación Estatal de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos³⁰. La referencia explícita a las obligaciones del Estado Mexicano y el reconocimiento amplio de los Derechos Humanos es relativamente nueva (reforma constitucional de 2011), sin embargo, la Constitución desde su promulgación en 1917 ya otorgaba una serie de Garantías Individuales que estaban estrechamente vinculadas con los derechos humanos.

Para que el Estado cumpla con su obligación de proteger a las personas ante la violación de sus Derechos Humanos, deben existir instrumentos y mecanismos para prevenir, investigar, sancionar y reparar dichas violaciones, pues "no es suficiente proclamarlos normativamente sino que se requiere garantizar su vigencia y eficacia. Esto se logra a través de la creación de mecanismos o garantías institucionales, políticas y sociales para proteger los derechos fundamentales frente al ejercicio del poder público³¹. En la Constitución se

establecen instrumentos y mecanismos tanto jurisdiccionales- a cargo del poder judicial- como no jurisdiccionales para que esta obligación estatal se lleve a cabo; además de los establecidos en los instrumentos y organismos internacionales de los que México es parte.

En general, los mecanismos jurisdiccionales considerados en la legislación mexicana son: el juicio de amparo, la controversia constitucional, las acciones de inconstitucionalidad, éstos radicados en el poder judicial; los tribunales especializados (agrarios, electorales, y de lo contencioso administrativo) y las procuradurías o fiscalías especializadas (Procuraduría Federal del Consumidor, Procuraduría Agraria, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, etcétera)³², radicados la mayoría de las veces en el poder ejecutivo, mientras que a nivel internacional, por ejemplo, está la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por su parte, existen otros mecanismos que son de naturaleza no jurisdiccional, entre los cuales se encuentran los *Organismos Públicos de Defensa de los Derechos Humanos*, tanto el nacional como los de las entidades federativas³³. En la actualidad estos organismos, la

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y cada una de las Comisiones, Defensorías o Procuradurías de Derechos Humanos de las entidades federativas, se han posicionado como las instancias del Estado Mexicano más importantes para la defensa y promoción de estos derechos.

El modelo *Ombudsman*

En México y en muchos otros países, se ha utilizado la institución del *Ombudsman* como modelo para la instauración de un sistema nacional de protección y defensa de los Derechos Humanos, también conocido como *Sistema Ombudsman*³⁴.

El *Ombudsman* surgió en Suecia en 1809, y era una persona designada por el Parlamento que en su nombre velaba por los derechos generales e individuales del pueblo vigilando que los jueces y demás funcionarios cumplieran con las leyes y las aplicaran del modo previsto por el Parlamento³⁵, recibía quejas de los particulares en contra de la administración pública, investigaba y emitía determinaciones, observaciones e informes³⁶.

Si bien el *Ombudsman* surge como un instrumento del Parlamento para el

control sobre la administración pública y no para la defensa exclusiva de los derechos humanos, en la actualidad los organismos públicos de defensa y protección de estos derechos retoman las características de esa institución³⁷; las cuales son pertinentes considerando el origen mismo de la necesidad de protegerlos: "los derechos humanos se precisaron y se garantizaron frente a la autoridad"³⁸.

Un primer elemento que identifica al *Ombudsman* es su calidad de *representante del pueblo, independiente frente al gobierno*, y como tal, debe contar con *autoridad moral* para invitar a la conciliación o emitir observaciones, recomendaciones e informes³⁹. Debe ser apartidista e independiente de los poderes públicos.

Es la autoridad moral la que otorga "peso" a sus determinaciones, dado que el *Ombudsman* no es juez, las determinaciones que emite no son sentencias, no tiene la capacidad de obligar a la autoridad a cumplir sus recomendaciones.

En este sentido, su autoridad no es jurisdiccional, la fuerza de su resolución está en que el rechazo a su

recomendación, va a traer un reproche social, va a traer una crítica social, “no es el *imperium* del juez, es la *auctoritas* que decían los romanos frente a la *potestas* que tienen los jueces”⁴⁰.

Esta característica no jurisdiccional se desprende de la forma en que llega a sus determinaciones, no sigue un proceso rígido como lo hace un juez o tribunal, sino que cuenta con mayor flexibilidad y menos formalismos en las investigaciones, no se rige por las reglas de un proceso judicial, lo que vuelve a la investigación mucho más rápida. El *Ombudsman*, con el apoyo de personal capacitado, busca encontrar fórmulas alternativas para la solución de conflictos y se caracteriza por su anti burocratismo -fácil accesibilidad por parte de los quejosos y su “flexibilidad y ausencia de solemnidad de sus procedimientos, como un claro contraste con las complejidades, formalidad y lentitud de los procesos jurisdiccionales y de los propios tribunales”⁴¹; además de que para emitir sus determinaciones o conclusiones, se basa tanto en los mandatos legales como en las acciones u omisiones que considere irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas.

Las anteriores son básicamente las características que la mayoría de los

Ombudsman actuales retoman; sin embargo, en nuestro país y en general en Latinoamérica, estas instituciones trasladaron estas características al ámbito de la protección de los derechos humanos, basándose en el modelo ibérico -portugués y español⁴².

Por lo anterior, en nuestra región, la instauración del modelo *Ombudsman* ha dado lugar a la construcción de un sistema que se ha adaptado a las peculiaridades de la región, considerando los elementos del modelo sueco o escandinavo y más directamente, los del modelo que se instauró en Portugal y España⁴³. En México, los principios, atribuciones y procedimientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las Comisiones o Procuradurías Estatales de Derechos Humanos, se fundamentan en las características del *Ombudsman*, adecuadas a las condiciones específicas de la sociedad mexicana en particular⁴⁴, y a la realidad latinoamericana, en general⁴⁵.

Algunos autores⁴⁶ señalan que la gran aportación de Latinoamérica a la institución del *Ombudsman* es su función de ser también *promotor de los derechos humanos*. Es una constante que en las instituciones nacionales de

derechos humanos en la región, una de sus atribuciones sea la “divulgación y difusión de la enseñanza y promoción de los derechos humanos, tratando de generar una cultura de conocimiento en las personas respecto de los derechos que las mismas poseen, y que así puedan defenderlos y evitar que sufran violaciones en ellos a causa de su desconocimiento”⁴⁷.

La creación de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de Derechos Humanos en México

Para garantizar la protección y defensa de los derechos humanos el *Artículo 102 constitucional* establece la creación, por parte del Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas—representantes populares— la creación de los órganos de protección, los cuales son órganos no jurisdiccionales y conocen de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos humanos.

El Sistema Nacional de protección y defensa de los Derechos Humanos se compone de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las treinta y dos

Comisiones o Procuradurías de Derechos Humanos de las entidades federativas.

Este sistema de protección surge a finales de la década de los ochenta y se ha ido transformando a lo largo de los años, adecuándose cada vez más a las características propias del modelo *Ombudsman* y de los estatutos y recomendaciones internacionales en materia de instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos.

Los primeros antecedentes de un modelo de institución parecida al *Ombudsman* se encuentran en el ámbito local, alrededor de la década de los ochenta:⁴⁸ la *Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León* (1978), la *Procuraduría de vecinos del Estado de Colima* (1983), la *Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM* (1985), la *Procuraduría para la Defensa de los Indígenas y Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Oaxaca* (1986), la *Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes* (1988), la *Defensoría de los derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro* (1988) y la *Procuraduría Social del Distrito Federal* (1989)⁴⁹.

A nivel Federal, la creación de la CNDH fue un proceso de cambios constantes, en un corto periodo de tiempo, ganando en cada uno autonomía.

El primer intento para establecer un organismo de protección y defensa de los derechos humanos se dio en 1989, cuando se creó en el seno de la Secretaría de Gobernación la Dirección General de Derechos Humanos que tenía entre sus atribuciones proponer la política pública en materia de derechos humanos, recibir y atender las quejas administrativas sobre violación de los derechos humanos, capacitación y asesoría técnica en la materia y proponer al secretario de gobernación las acciones para la inmediata resolución de las violaciones⁵⁰.

En 1990 el Ejecutivo Federal creó mediante decreto la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La cual amplió sus atribuciones en cuanto a la recepción y seguimiento de las quejas sobre violaciones, pudiendo ya emitir recomendaciones y observaciones a las autoridades señaladas, conservó sus funciones en cuanto a la ejecución de las políticas públicas en materia de derechos humanos, capacitación y asesoría técnica,

y se esbozó la actual estructura de la Comisión, con un presidente, secretario ejecutivo, consejo y visitadores. La designación del Presidente de la Comisión era atribución del Presidente de la República⁵¹ y la Comisión era competente para atender quejas en contra de autoridades federales, estatales y municipales⁵².

En 1992 un decreto de reforma del artículo 102 constitucional, convirtió la CNDH en un organismo descentralizado y estableció la obligación de crear los organismos de derechos humanos estatales que recibieran y atendieran las quejas en contra de autoridades estatales y municipales. En el mes de junio de 1992 se promulgó la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que establecía sus principales atribuciones, estructura general y procedimientos.

Con esta reforma se suprimen de la Comisión Nacional las atribuciones en el ámbito de la política pública de derechos humanos y se establece claramente su objeto y atribuciones: “conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos

derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas (...) no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales (...) [la Comisión Nacional] conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados⁵³.

En 1999 se publicó otra reforma al artículo 102 constitucional en la que se dotó de plena autonomía a la Comisión Nacional y se estipuló que las legislaturas locales garantizaran la autonomía de los órganos correspondientes. Así se consagró la autonomía constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Es a partir de estas reformas que “se establecen los principales rasgos del sistema Ombudsman mexicano, el cual se caracteriza por una especie de subordinación jerárquica de las comisiones locales a la Comisión Nacional, la cual obra como órgano rector del sistema, y ejerce control a través de los recursos de inconformidad y de queja, y de la facultad de atracción”⁵⁴.

Previo a la obligación constitucional de crear organismos estatales (reforma

de 1992) ya se habían establecido en algunas entidades federativas órganos similares a la CNDH, con las características de la primera Comisión Nacional de 1990. Después de 1992, la Constitución dio un plazo de un año a las legislaturas locales para que establecieran, o adecuaran a los requisitos constitucionales y las características de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las Comisiones Estatales.

Como resultado de lo anterior, “la mayoría de las legislaturas estatales acogen las sugerencias y expiden leyes que en lo esencial son un fiel reflejo de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, adaptándola a las peculiares características de cada estado”⁵⁵.

La mayoría de las Comisiones o Procuradurías estatales de derechos humanos se crearon después de la reforma al artículo 102 constitucional de 1992 – 25 entidades federativas se crearon a partir de esa fecha, 16 en 1992 y 9 en 1993. Antes de esa fecha ya existían los organismos estatales de Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Nayarit, Tamaulipas y Veracruz.

Como se mencionó, la mayoría de las Comisiones o Procuradurías estatales

adoptó las características de la Comisión Nacional establecidas en la Ley, dentro de ellas su naturaleza jurídica, y cuando existió una reforma a la Comisión Nacional, en la mayoría de los casos los organismos públicos de derechos humanos se reformaron. De los siete organismos creados antes de la reforma de 1992, la mayoría eran organismos desconcentrados, con excepción de los creados en Baja California y Guerrero, en los que ya se establecía su independencia funcional⁵⁶. La mayoría de los creados después del mandato constitucional de 1992 adoptaron la naturaleza jurídica de organismos descentralizados, misma que en ese año adquirió la Comisión Nacional, la excepción fueron los estados de Jalisco, Morelos, Sonora, Sinaloa y Zacatecas que desde ese año establecieron la autonomía de sus instituciones⁵⁷.

La autonomía constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se dio con el decreto de reforma al artículo 102 constitucional publicado el 13 de septiembre de 1999. El artículo reformado estableció que “el organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y

presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”. Esta nueva forma no contemplaba explícitamente la autonomía de los organismos estatales, sin embargo algunos estados implementaron reformas en ese sentido⁵⁸. Fue hasta junio de 2011 cuando la constitución instruyó a las legislaturas locales para garantizar la autonomía de los organismos estatales, en un plazo de un año a partir de la publicación de la reforma⁵⁹.

El actual Sistema Ombudsman mexicano

Actualmente en México, el sistema ombudsman se compone por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los 32 organismos públicos de protección y defensa de las entidades federativas. La totalidad de las entidades federativas considera dentro de su marco normativo la plena autonomía (son organismos con autonomía de gestión y presupuestaria con personalidad jurídica y patrimonio propios). Únicamente en el estado de Sonora la Comisión Estatal de Derechos Humanos no está considerada dentro de su constitución política (sólo se crea a través de una Ley), mientras que en las demás entidades federativas las comisiones o procuradurías estatales son órganos constitucionales autónomos.

En México, la mayoría de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos reciben el nombre de “Comisión de Derechos Humanos”, sólo dos entidades –Baja California y Guanajuato– designaron a su organismo como “Procuraduría de Derechos Humanos”, y el estado de Oaxaca es el único que lo nombró “Defensoría de los Derechos Humanos”.

A pesar de que en las Comisiones o Procuradurías de cada entidad federativa existen particularidades en cuanto a las atribuciones, estructura orgánica y procedimientos⁶⁰, se pueden identificar elementos generales que comparten, en su mayoría propios del modelo *ombudsman* instaurado en México, y que se asemejan a lo establecido para la CNDH en su ley respectiva⁶¹.

Principales facultades y atribuciones

Con base en la legislación vigente en cada entidad federativa se pueden identificar un conjunto de facultades y atribuciones que comparten las Comisiones o Procuradurías de Derechos Humanos de las Entidades Federativas:

1. Recibir quejas o denuncias por parte de los particulares en con-

tra de actos u omisiones de las autoridades que transgredan sus derechos humanos. En general, las Comisiones o Procuradurías no son competentes tratándose de actos y resoluciones de autoridades electorales ni de resoluciones de carácter jurisdiccional.

2. Conocer e investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos, a través de procedimientos flexibles, breves y sencillos.
3. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias, dirigidas a las instituciones o servidores públicos responsables de la transgresión de los derechos humanos, que incluyan las medidas necesarias para restituir los derechos y reparar el daño.
4. Procurar la conciliación de las partes involucradas cuando se trate de violaciones no graves.
5. Formular denuncias y quejas ante las autoridades respectivas,
6. Proponer cambios y modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas, promover acciones de inconstitucionalidad.
7. Promover los derechos humanos, llevar a cabo acciones de educación,

formación y difusión de los derechos humanos.

8. Elaborar informes públicos de actividades y de la situación que guardan los derechos humanos.

Estructura orgánica

La estructura básica para el ejercicio de las funciones y atribuciones de los organismos públicos de derechos humanos se establece en su legislación respectiva y, como se ha reiterado en varias ocasiones, las legislaciones locales en la materia son, en su mayoría, una analogía de la Ley de la CNDH, por lo que encontraremos una estructura básica con la que todas cuentan: un *titular*, un *Consejo*, una *Secretaría General o Ejecutiva*, y *Visitadurías*; además de diversas unidades técnico-administrativas de apoyo.

Titular. Es la persona que está al frente de tales entidades, se le denomina *Presidente*, *Procurador o Defensor* -cuyas funciones principales son: la formulación y emisión de recomendaciones y acuerdos derivados de las investigaciones sobre violaciones a derechos humanos a su cargo, solicitar medidas precautorias o

cautelares, la representación legal de cada Comisión Estatal ante cualquier otra autoridad, institución privada y particulares, así como presidir el *Consejo*.

Consejo. Es un órgano colegiado que tiene tareas de gobierno, autoriza y emite medidas de carácter administrativo y presupuestales. Es el encargado de emitir reglamentos, normas o lineamientos internos para el funcionamiento de la Comisión o Procuraduría, y de autorizar el informe anual que deben presentar estos organismos. En algunos casos también es un órgano consultivo del presidente.

Secretaría Ejecutiva o General. Es un área auxiliar del Titular, propone los informes de la Comisión, es el área encargada de la *vinculación*, propone las políticas generales que en materia de derechos humanos sigue la Comisión con los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales; en algunas Comisiones también es la encargada de la promoción de los derechos humanos y de la investigación en la materia (cuando no cuentan con un área específica para ello) y se encarga

de la administración del centro de documentación y archivo.

Visitadurías. Son las principales encargadas de la función de protección y defensa de los derechos humanos. Sus funciones principales son: recibir, admitir o rechazar las quejas presentadas por los particulares, calificar los expedientes que sean presuntamente violatorios de los derechos humanos abiertos a partir de las quejas recibidas o de oficio, promover las conciliaciones que procedan, llevar a cabo las investigaciones de hechos violatorios y elaborar las propuestas de resolución (recomendación, conciliación o no responsabilidad) y de las medidas para restituir los derechos o reparar el daño, que serán puestas a consideración del Titular.

En la mayoría de los casos existen visitadurías regionales, y adjuntas, auxiliares o especializadas en asuntos específicos o grupos vulnerables; además, pueden realizar visitas o inspecciones en centros de reclusión o en otras instituciones y dependencias del sector público que les sean encomendadas, y en otros casos promover la solicitud de medidas precautorias o cautelares.