

Guanajuato

El sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos

Breves antecedentes históricos,
naturaleza jurídica y principales retos

*José Raúl Montero de Alba*¹

Procurador de los Derechos Humanos
del Estado de Guanajuato

BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Previo a la adopción en México del sistema de *Ombudsperson* como una figura que busca abonar a la preservación de la paz, el respeto a la ley y la protección a los derechos humanos, existen diversos antecedentes a nivel nacional sobre este organismo, algunos de ellos son los siguientes:

1. La Ley de la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí en 1847;
2. La creación de la Procuraduría de vecinos de la ciudad de Colima en 1984;
3. La defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM en 1985;
4. La Procuraduría de la Defensa Indígena de Oaxaca de 1986; y
5. La Procuraduría Social de la montaña de Guerrero en 1987.

¹ Es abogado por la Universidad de Guadalajara y Máster en Derechos Humanos, Estado de Derechos y Democracia en Iberoamérica por la Universidad de Alcalá de Henares.

Aunque estos pasos aislados ya daban cuenta de cierta forma del sistema *Ombudsperson* en México, este modelo finalmente se recibe a partir de la expansión del modelo originario de Suecia que tempranamente mostró su eficacia con un enfoque distinto como órgano de control gubernamental, mismo que tuvo expansión primero en la península ibérica y posteriormente en Latinoamérica.² De ahí que, considero que el surgimiento de estas instituciones protectoras de derechos humanos se da, no solo en México sino en América Latina, a causa del creciente impulso de los derechos humanos a partir de la segunda guerra mundial, con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos.

Lo anterior toda vez que los derechos humanos como normas vinculatorias, van ganando mayor fortaleza y vinculatoriedad, volviéndose una herramienta para la reivindicación social de las personas más desvalidas, grupos altamente discriminados y relegados, y en una ideología que sobrevive y se instaura en la globalización.³

Una idea que pienso puede resumirse claramente en la siguiente frase:

*La noción de derechos humanos ocupa el centro de un debate teórico contemporáneo.*⁴

Siendo esta noción tan importante en nuestro contexto contemporáneo, es natural que se comenzaran a instaurar instituciones de públicas que utilizaran los derechos humanos para ejercitar un control sobre la actuación del Estado con base en este nuevo lenguaje.

² Castañeda, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, Colección Derechos Humanos. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pp. 15-18.

³ Jonathan Alejandro Correa Ortiz, “Derechos humanos: entre el utopismo y el pragmatismo”, en *Derechos Humanos México*, año 13, núm. 33, mayo-agosto, 2018.

⁴ *Idem*.

Cabe destacar que este movimiento de instalación de Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, fue visto con buenos ojos desde el ámbito internacional, derivando de ello los Principios de París en 1991, como una serie de estándares internacionales que enmarcan y guían el trabajo de estas Instituciones.

En efecto, cabe señalar que estos principios, fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 1992, y por la Asamblea General en 1993,⁵ en los cuales ya se valoraba:

“[...] el importante papel que esas instituciones pueden desempeñar en el plano nacional en lo que respecta a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y a la formación e intensificación de la conciencia pública respecto de esos derechos y libertades”⁶

Por otro lado, en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, se reafirmó:

“[...] el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de derechos humanos.”⁷

Ahora bien, a diferencia de América Latina, donde se siguió muy de cerca el modelo español de Defensorías del Pueblo, en México se implementó la oficina del *Ombudsman* bajo la denominación de Co-

⁵ Resolución A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993.

⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994.

⁷ Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, Capítulo I, párr. 36.

misión Nacional de Derechos Humanos, misma que en un inicio nace a la vida jurídica nacional como un Organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, a través de un decreto presidencial del 6 de junio de 1990.

Dos años después, mediante reforma publicada el 28 de enero de 1992, la CNDH sería elevada a rango constitucional como un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el cual, considero que podemos comenzar a hablar del “sistema constitucional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos”.

En esta reforma se adicionó un apartado B al artículo 102 constitucional, donde se obligaba no solo al Congreso de la Unión el establecimiento de un organismo de derechos humanos, sino también a las legislaturas de los Estados.

Aunque previamente a esta reforma existían algunas comisiones locales de derechos humanos, no es sino con esta adición, que se construye en la Constitución un andamiaje jurídico que permite aseverar la existencia de un sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 13 de septiembre de 1999, la Comisión de Derechos Humanos pasó a ser una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria.

En el particular caso del Estado de Guanajuato, encontramos que:

“El 16 de octubre de 1992, el H. Congreso del Estado de Guanajuato aprobó la “Ley que crea la Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato”, concibiendo un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismo que inició sus labores el 3 de mayo de 1993.

Actualmente, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, está dotada de AUTONOMÍA, de conformidad con lo dispuesto por la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, emitida por Decreto número 369 publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 26 de septiembre de 2000”⁸.

NATURALEZA JURÍDICA

En una breve reflexión sobre el sistema de protección constitucional no jurisdiccional de los derechos humanos en México, encontramos que la facultad de emitir recomendaciones públicas no vinculatorias a autoridades, es el instrumento más importante y distintivo que poseen los Organismos constitucionales que lo componen.

Lo anterior es importante porque este rasgo de no vinculatoriedad es el que permite que las recomendaciones no se conviertan en una sentencia de cumplimiento obligatorio, lo que significaría el ejercicio de facultades jurisdiccionales por parte de estos organismos, lo cual nunca ha sido la intención de este modelo, sino que esta característica de las recomendaciones permite que este mecanismo sea más accesible, flexible, con menos formalidades y más expedito que una sentencia, y así complementario al mecanismo de protección jurisdiccional.

Considero que éste rasgo de no vinculatoriedad es el más destacable de los heredados del modelo original sueco de *Ombudsman*, sobre el cual se inspiró la creación de los organismos constitucionales de protección de los derechos humanos en México.

Lo anterior debido a que el *Ombudsman*, surgido en 1713, cuando el Rey Carlos XII emitió un decreto para controlar a los funcionarios del gobierno durante su ausencia, se creó como una figura jurídica

⁸ Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, Quienes somos, portal de la Procuraduría del Estado.

enfocada al control y supervisión sobre la responsabilidad y eficacia del actuar de los mismos.⁹

Esta figura de supervisión sobre el desempeño y eficacia de funcionarios públicos ha evolucionado con el pasar de los años, y se ha centrado en el establecimiento de instituciones encargadas de la vigilancia del actuar de los agentes estatales, pero ya no solo frente a su eficacia o responsabilidad, sino sobre todo bajo el análisis de su actuación a la luz del respeto y garantía de los derechos humanos.

Expuestas estas breves líneas discursivas, podemos decir que en México el modelo de *Ombudsperson* tiene al menos dos características que resaltan por encima del modelo original y que obedecen desde mi perspectiva a la natural adaptación de dicho sistema al contexto nacional.

Estos elementos antes señalados son en primer término su acompañamiento a través de un consejo colegiado, primordialmente de índole consultivo, como es el caso de Guanajuato, que ayuda a orientar el rumbo de los organismos públicos de derechos humanos, además de permitir la participación ciudadana en una Institución de control de actos de naturaleza administrativa.

Una segunda característica diferenciadora de los *Ombudsmen* mexicanos es que se les atribuye la función de promover y difundir los derechos humanos, es decir, este organismo cuenta con una visión preventiva sobre las violaciones a estas, adquiriendo una característica que el modelo original no poseía, por estar más avocado en un esquema reactivo frente a infracciones de servidores públicos.

De tal suerte, como hemos visto en este sucinto recuento, los mecanismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, se han consolidado en la vida pública y jurídica de nuestro país.

⁹ El *Ombudsman*, CNDH, publicación en línea. Disponible en http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/sistemas_5_3_1.pdf

Prueba de ello es la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de fecha 10 de junio de 2011, mediante la cual se otorgan facultades para interponer acciones de inconstitucionalidad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre normas contrarias a derechos humanos de la Federación y/o entidades federativas, así como a los organismos de las Entidades Federativas, sobre sus leyes Locales respectivas.

Con ello, el sistema de protección constitucional no jurisdiccional adquiere la facultad de participar del control de constitucional de normas generales para la protección de los derechos humanos que puedan ser contrariados, anulados o disminuidos por las mismas.

Derivado de la misma reforma constitucional de 2011, la Comisión Nacional recibió la facultad de investigación sobre violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o a petición del Ejecutivo Federal o de las Entidades Federativas, o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales, facultad que anteriormente recaía en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con lo antes señalado, se advierte la forma en que el Sistema *Ombuds-person* se ha venido fortaleciendo constitucionalmente e, incluso incorporándose a la defensa jurisdiccional de los derechos humanos en México, reflejando con esto el importante papel que ha venido desplegando hasta ahora.

PRINCIPALES RETOS Y DESAFÍOS

Entre los principales retos que enfrentan este sistema se encuentra el de transformar la idea errónea de que estos organismos defienden delinquentes, sin embargo, este reto no es minúsculo, pues como lo señala Rafael Ruiz Harrell, esta noción *constituye todo un conjunto de ideas, prejuicios y convicciones -de hecho todo un paradigma.*¹⁰

¹⁰ Rafael Ruiz Harrell, Derechos Humanos y Criminalidad. Disponible en https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/1_d_h/3.pdf

Frente a esta idea tan popular, que se plantea como la posibilidad de abatir la criminalidad si se reducen las garantías procesales, se imponen a los detenidos penas más severas y se acepta que los tribunales criminales deben subordinarse a las acciones de las fiscalías, el reto es la adopción de un modelo social que permita clarificar que el combate al delito no puede ser aislado del respeto a los derechos humanos.

Por el contrario, debemos recordar que la función de los organismos de derechos humanos es la de desplegar *funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales*,¹¹ en este caso centradas en derechos humanos, convirtiéndose en órganos indispensables en la evolución contemporánea del Estado constitucional de Derecho.¹²

En este sentido es importante recordar que los derechos humanos han guiado su desarrollo y aplicación frente a grupos socialmente situados en condiciones de desventaja y marginación como lo son las niñas, niños y adolescentes, las personas adultas mayores, con discapacidad, migrantes, mujeres, la comunidad LGTTTBI, pueblos indígenas, entre otros, es decir, el campo de acción de estos organismos es bien diverso y no se centra únicamente frente a personas privadas de la libertad, buscándose con esto consolidar la protección de las personas frente al abuso de poder y la dignidad de la persona humana desde un enfoque integral.

Otro de los grandes desafíos contemporáneos del sistema constitucional no jurisdiccional de protección de derechos fundamentales es precisamente su fortalecimiento, toda vez que el discurso de los derechos humanos ha permeado ampliamente en la sociedad y en las organizaciones de la sociedad civil, como un discurso legitimador de

¹¹ Filiberto Valentín Ugalde Calderón, *Órganos constitucionales autónomos*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, núm. 29, p. 253.

¹² *Idem*.

reclamos, volviéndose importante reconocer los avances logrados y reforzar su autonomía y capacidad técnica de este sistema.

De lo anterior, es importante recordar que estos organismos deben mantener su autonomía para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos y poderes públicos, por lo cual son colocados en la Constitución para brindarles una relativa igualdad e independencia frente a aquellos.¹³

En este sentido, la función de control que realizan estos organismos no es solamente sustantiva frente a los derechos de las personas en lo individual, sino que refuerza el Estado de Derecho y la democracia, al respecto encontramos que Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, señaló en el 2002 que entre los elementos esenciales para la democracia se encuentra el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.¹⁴

En este tenor, cuando hablamos de protección de derechos humanos, no solamente pensamos en eso, sino que en palabras de Norberto Bobbio, recordamos que *el proceso de democratización del sistema internacional, [...] no puede avanzar sin una extensión gradual del reconocimiento y protección de los derechos humanos por encima de los Estados.*¹⁵

Es por lo anterior que, la protección y fortalecimiento de los organismos constitucionales autónomos de los derechos humanos, se vuelve una estrategia no solo en esta materia, sino frente al respeto y robustecimiento de las instituciones y la sociedad democrática mexicana.

¹³ Fabian Ruiz, José, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, en *Cuest. Const.*, México, núm. 37, pp. 85-120, diciembre de 2017. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085&lng=es&nrm=iso>. accedido en 05 jul. 2019. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11454>.

¹⁴ Comisión de Derechos Humanos, Resolución 2000/47.

¹⁵ Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Editorial Sistema, 1991, p. 14.

EN CONCLUSIÓN:

- Cambiar la idea y la falsa percepción en el colectivo social que estos Organismos defienden delincuentes; por el contrario, consolidar la premisa que defendemos víctimas de abuso de poder y la dignidad de la persona humana.
- Consolidarnos como instituciones sencillas y anti burocráticas, cercanas a la población y particularmente con las víctimas.
- Consolidar el protagonismo en la Agenda de Derechos Humanos en el país.
- Apostar sobre la importancia de capacitar en la Cultura de la Legalidad, como herramienta indispensable para combatir cuatro grandes flagelos que lastiman a la sociedad mexicana, a saber:
 - La Corrupción;
 - La Impunidad;
 - La Violencia, y
 - La Inseguridad.
- Combatir a través de la justicia y la razón, los discursos de odio y xenofobia que polarizan a la población y erosionan la democracia y el Estado de Derecho.