

Nuevo León

La importancia del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos y su futuro en México

Sofía Velasco Becerra
Presidenta de la Comisión Estatal de
Derechos Humanos de Nuevo León

INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas ha resaltado la importancia de la existencia y fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, por ejemplo, en la Observación General número 10 del ahora Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁹ así como en la Observación General número 2 del Comité de los Derechos del Niño.¹⁰

Estas instituciones se han ido incorporando en los distintos sistemas jurídico-políticos de las principales democracias del mundo, tomando

⁹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Proyecto de observación general núm. 10, La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, * Aprobado en la 51a. (19o. sesiones), el 1 de diciembre de 1998.

¹⁰ Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, Observación General Núm. 2 (2002), El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del Niño.

como marco referencia los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, conocidos como “Principios de París”,¹¹ que consisten en normas mínimas que orientan sobre el establecimiento, competencia, atribuciones, composición, y modalidades de funcionamiento de tales organismos.

En el caso mexicano, la institución del *Ombudsperson*, como también se le suele conocer a las instituciones de derechos humanos, “ha ido evolucionando a lo largo de los más de 20 años de su creación en los años noventa, modificándose sus facultades, atribuciones, composición y funcionamiento, pero sobre todo se ha buscado salvaguardar su autonomía e independencia, esenciales para la labor de esta institución”.¹² Al respecto, el 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102 constitucional, a efecto de reconocer la autonomía constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La finalidad de la reforma fue garantizar su autonomía de gestión y presupuestaria, y dotarla de personalidad jurídica y de patrimonio.

Con posterioridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó criterios que reconocen la naturaleza y las características de los órganos autónomos, al señalar que “surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial)”,¹³ añadiendo además que “la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división

¹¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Antecedentes, Principios funciones y responsabilidades, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2010.

¹² Rojas Durán, Pablo, Autonomía del *Ombudsman* local en razón de la reforma constitucional de junio de 2011. Análisis caso Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México, 2015, p. 11.

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, 172456. P./J. 20/2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647.

de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general”.¹⁴

En 2011, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, además de fortalecer la autonomía del sistema *Ombudsperson*, amplió su mandato al introducir la obligación de las autoridades responsables que se condujeran con renuencia frente a la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones, de hacer pública su postura negativa, y la facultad de darle vista al órgano legislativo correspondiente, para que éste en el ámbito de sus competencias, llame a comparecer a la autoridad refractaria.

Con este breve recorrido, vale la pena reflexionar el impacto del referido sistema en el orden jurídico-político nacional, su autonomía y, además, sobre las vías para fortalecerlo en estos tiempos coyunturales. De ahí que habría que plantearse las siguientes preguntas: ¿En qué aspectos se sustenta la importancia de las instituciones de derechos humanos? ¿Cuál es la importancia de la autonomía e independencia para estas instituciones? ¿Cuáles serían las estrategias para diseñar una visión a futuro del sistema nacional de protección no jurisdiccional? En los siguientes apartados se abordarán algunas ideas al respecto.

1. IMPORTANCIA DEL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El papel de las instituciones de derechos humanos es vigilar de manera independiente el cumplimiento de las obligaciones en la materia por parte del Estado, así como los progresos logrados a partir de

¹⁴ *Idem*.

la aplicación de la normatividad internacional. Asimismo, tienen la posibilidad de determinar criterios que permitan conducir el fortalecimiento institucional para el cumplimiento de esas obligaciones y presentar datos pertinentes para su comprobación, como pueden ser, por ejemplo, los informes anuales o temáticos que se rinden en lo doméstico, o bien, los que se rinden ante los sistemas universal y regional de derechos humanos.

En México, contamos con dos sistemas a los cuales se puede recurrir para exigir el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos. Uno de ellos es el sistema jurisdiccional y el otro es el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, a través de las 33 instituciones de derechos humanos: una de carácter nacional y 32 en las entidades federativas, que adquieren denominaciones tales como comisiones, defensorías o procuradurías de derechos humanos, las cuales representan una alternativa de protección de fácil acceso y sin formalismos jurídicos, a diferencia del sistema jurisdiccional.

Lo anterior representa una opción bondadosa para las personas que han sido afectadas en sus derechos humanos por la comisión de un acto de autoridad, sobre todo para aquellas que no pueden acceder al sistema jurisdiccional que se traduce en un gasto al tener la necesidad imperiosa de contratar los servicios de profesionales para la interposición de juicios de amparo y otros recursos judiciales.

En el sistema no jurisdiccional, tras la interposición de una queja, que no obstaculiza la posibilidad de interponer otros recursos jurídicos, se investigan los hechos señalados como presuntamente violatorios de derechos humanos para dilucidar la verdad, y al comprobarse violaciones a los mismos, se proponen medidas de reparación integral ante los hechos violatorios. Inclusive se puede hacer uso, en aquellos casos que lo permitan los propios hechos y las partes, de la conciliación entre la autoridad señalada como responsable y la presunta víctima, lo cual es una figura que no existe en los juicios de amparo

y sus recursos, por ejemplo, para restituir el goce de derechos de la persona a través del diálogo y de manera rápida para evitar un trámite de *larga data*.

Además de lo anterior, las instituciones de derechos humanos tienen en el país facultades para presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de leyes de carácter federal y estatal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo federal y aprobados por el Senado, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en dichos tratados. Con el ejercicio de esta facultad por parte de organismos constitucionales autónomos, se establece un sistema de pesos y contra pesos, fundamental en los Estados democráticos.

Las instituciones de derechos humanos tienen otro rol fundamental para la gestación y desarrollo de una cultura de legalidad y de paz, que consiste en promover los derechos humanos. Desde el momento de su creación se han ocupado de realizar actividades de sensibilización, capacitación y especialización en la materia para el personal del servicio público.

Antes de su creación, poco se hablaba de la aplicación de las herramientas de los derechos humanos, del compromiso derivado de la suscripción y ratificación de los instrumentos internacionales en la materia, así como de la justicia restaurativa, estas instituciones lo comenzaron a hacer al constituirse en una especie de puente entre el derecho internacional de los derechos humanos y el orden jurídico-político nacional.

Como es de observarse, sin duda los organismos de derechos humanos representan un importante mecanismo para promover y asegurar la aplicación de estos derechos. De ahí que deban de contar con las condiciones necesarias para desempeñar su mandato con eficacia.

2. IMPORTANCIA DEL FORTALECIMIENTO DE SU AUTONOMÍA

Para las y los expertos, el principal desafío que enfrentan los organismos públicos de derechos humanos es consolidar su autonomía. Transitar de una autonomía de derecho a una autonomía sustantiva, cuya práctica permita cumplir el mandato de defender a las y los gobernados de los abusos del poder, sin los embates políticos o de recortes presupuestales, es un gran reto.

El primer *Ombudsperson* mexicano, señaló en su oportunidad que “la autonomía es un requisito *sine qua non* para su buen funcionamiento. Un *Ombudsman* que no es autónomo, realmente no es un *Ombudsman*”,¹⁵ porque es una herramienta fundamental para el desempeño del mandato, que permite ejercer libremente la labor fiscalizadora del ejercicio excesivo del uso del poder público por la administración, por lo que es conveniente que se mantenga de esta manera para ser un ente verdaderamente creíble en su actuación. Lo anterior, trae como consecuencia la independencia que tiene por objetivo garantizar que estas instituciones tomen sus determinaciones sin injerencia por parte del Estado.

La autonomía de gestión constituye una condición necesaria para que las instituciones de derechos humanos ejerzan sus funciones con plena autonomía e independencia, de lo contrario se dificultaría el cumplimiento de su mandato consistente en la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos. Con relación a la autonomía presupuestal son varios los aspectos que deben de tomarse en cuenta, pues “implica el establecimiento de ingresos suficientes, oportunos y previamente determinados, con el pro-

¹⁵ Hernández Zavaleta, Brenda y María Esther Martínez López, “La autonomía y la independencia. Elementos cordiales para el fortalecimiento de los organismos públicos de derechos humanos”, en *Perseo*, núm. 33, México, UNAM, 2015. Disponible en <http://www.pudh.unam.mx/perseo/category/la-autonomia-y-la-independencia-de-los-organismos-publicos-de-derechos-humanos-en-mexico/>

pósito de garantizar a los organismos públicos autónomos la disponibilidad de recursos asignados adecuadamente al cumplimiento de las tareas”.¹⁶

Por lo tanto, el Estado tiene el deber de destinar una cantidad de recursos razonables para el funcionamiento de las instituciones de derechos humanos, pues al tener un presupuesto limitado, también lo serán sus facultades al no contar con medios para el desempeño de las atribuciones inherentes al mandato para el que fueron creadas.¹⁷ Sobre todo si se toma en consideración, como se señaló en el apartado previo, que los organismos de derechos humanos determinan criterios de referencia que permiten medir el grado de cumplimiento de las obligaciones que imponen los tratados internacionales en la materia y también realizan estudios que ponen sobre la mesa del debate las prácticas que se llevan a cabo por parte de las autoridades en atención a sus obligaciones.

La sociedad mexicana se ha visto sometida a altos niveles de violencia, que han incentivado a las personas a organizarse para trabajar en conjunto y detener las violaciones a derechos humanos, creando organizaciones de la sociedad civil para el acompañamiento, promoción, protección, documentación, defensa, educación y divulgación de estos derechos, convirtiéndose con ello en agentes persuasivos para que las instituciones trabajen observando los derechos humanos contenidos en las normas internacionales y nacionales.

Por lo tanto, se puede hacer el señalamiento de que las organizaciones de la sociedad civil, al ser el aparato crítico de las acciones de los gobiernos, son un factor principal para que las personas, a través de ellas, conozcan sus derechos y aporten conocimientos en casos de prevención y atención. Por ende, es fundamental se canalicen los esfuerzos, como se ha venido ya realizando, para trabajar en estrecha

¹⁶ Rojas Durán, Pablo, *op. cit.*, p. 72.

¹⁷ *Id.*, *cit.*, 2.

colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, en la creación de canales de diálogo y cooperación, a fin de que los organismos públicos de derechos humanos potencialicen sus exigencias.

La ejecución de estrategias de diálogo y cooperación con estas organizaciones, por parte de las instituciones de derechos humanos, seguramente generará la participación necesaria de la sociedad civil para legitimar el trabajo que realizan las comisiones, defensorías o procuradurías.

3. VISIÓN DEL FUTURO DE ESTOS ORGANISMOS

Las instituciones de derechos humanos en México tienen un amplio mandato y cuentan con un andamiaje legislativo que, aunque es perfectible, concretan los Principios de París, y les permite, entre otras atribuciones: promover acciones de inconstitucionalidad; el registro de quejas, a petición de persona interesada o de oficio, en casos en los se presume de una violación a derechos humanos; la emisión de medidas cautelares para que no se materialicen violaciones de imposible reparación; la emisión de recomendaciones en los casos en que proceda; la elaboración de diagnósticos e informes que se sometan a consideración de la comunidad nacional o internacional.

Para el ejercicio pleno de las citadas atribuciones, es prioritario que los organismos públicos de derechos humanos sigan transitando de una de autonomía de derecho a una de hecho. De lo contrario, las instituciones de derechos humanos estarán completamente sujetas al arbitrio de lo que otros poderes del Estado, órganos o grupos de poderes consideren como oportuno y necesario para las y los gobernados. De ahí que deba prevalecer este principio, no solo en lo presupuestario, sino además en las cuestiones técnicas y de gestión. Por lo anterior, se deben examinar las disposiciones legales vigentes, así como otras propuestas legislativas, que vayan en el sentido de reforzar al sistema de protección no jurisdiccional de los derechos hu-

manos, pues sus aportaciones, como se ha referido, son indiscutibles para el sostenimiento del estado democrático de derecho.

Las instituciones de derechos humanos también deben velar porque su composición asegure una representación pluralista de los distintos sectores de la sociedad civil interesados en la promoción y protección de los derechos humanos. En ese sentido, a propósito del proceso de selección del *Ombudsperson*, se considera que en el mismo debe integrarse un comité formado por personas expertas en el tema de derechos humanos, extraídas de la sociedad civil, a efecto de poder contar con los mejores perfiles para el cargo.

Otro punto que es importante considerar, y que es uno hacia el que se dirige el futuro de los organismos públicos de derechos humanos, es la prestación de asesoría técnica a los gobiernos, pues existe por parte de las autoridades, cada vez más, el interés de conocer los estándares de derechos humanos, a efecto de impulsar sus políticas con un enfoque de derechos. Las dependencias públicas que buscan las opiniones de las comisiones, defensorías o procuradurías para recibir de ellas una retro alimentación, saben que para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales existentes se requiere del apoyo de personas expertas en esta materia. Por lo que es conveniente que las instituciones de derechos humanos dispongan de una infraestructura adecuada, de presupuesto suficiente y, por supuesto, de capital humano especializado.

CONCLUSIONES

La tendencia de crear y fortalecer a las instituciones de derechos humanos se ha intensificado en la medida que se ha desarrollado el derecho internacional de los derechos humanos. Pues estos organismos tienen un papel fundamental en la promoción y supervisión del cumplimiento de la normatividad internacional de derechos humanos.

Ante la necesidad de contar con una alternativa para la protección de los derechos humanos, que no sea compleja ni dilatada en la actuación, el sistema de protección no jurisdiccional se ha diseñado conceptual y normativamente para estos efectos.

En el caso de nuestro país, se cuenta ya con un firme sustento constitucional y legal que sirve de base al referido sistema. Sin embargo, existen todavía algunos aspectos que atender para que el sistema siga madurando y alcance todas sus metas. Se requieren compromisos y acciones desde el Estado y la sociedad en general, para que la protección y promoción de los derechos humanos sea una realidad cotidiana en México.

BIBLIOGRAFÍA

Hernández Zavaleta, Brenda y María Esther Martínez López, La autonomía y la independencia. Elementos cordiales para el fortalecimiento de los organismos públicos de derechos humanos, PERSEO, núm. 33, UNAM, 2015. Disponible en <http://www.pudh.unam.mx/perseo/category/la-autonomia-y-la-independencia-de-los-organismos-publicos-de-derechos-humanos-en-mexico/>

Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, Observación General Núm. 2 (2002), El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del Niño.

_____, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Proyecto de Observación General Núm. 10, La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, Aprobado en la 51a. (19o. sesiones), el 1 de diciembre de 1998.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Antecedentes, Principios funciones y responsabilidades, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2010.

Rojas Durán, Pablo, *Autonomía del Ombudsman local en razón de la reforma constitucional de junio de 2011. Análisis caso Nuevo León*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 2015.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, 172456. P./J. 20/2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647.