

## Tamaulipas

---

### Reflexiones sobre la importancia del Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos en México. Su autonomía de cara al futuro

Olivia Lemus  
Presidenta de la Comisión  
de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas

Nuestro país ha experimentado en varias décadas la creación de mecanismos institucionales que tienen como meta fortalecer su sistema democrático, parte de estos cambios, que no fueron producto de la actitud condescendiente del Poder, sino consecuencia de una sociedad que estaba demandando modificaciones políticas (década de los años noventa), situación que se expresó a través de voces valientes y contestatarias que estaban cansadas de que no existieran contrapesos reales frente a la arbitrariedad, el abuso y la indiferencia pública, se vieron expresados en la creación de lo que hoy conocemos como el *Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos*, conformado por 32 organismos locales y uno de carácter nacional (reforma Constitucional de 1992).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El 27 de enero de 1992 se incorporó a la Constitución mexicana la figura de los Organismos de Protección de Derechos Humanos (CNDH y sus homologas en los estados), se previó en el artículo 102 un apartado B que a la letra señalaba: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que 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

En este sentido, este andamiaje institucional representa un valioso logro para la vida democrática del país por varias razones, en primer lugar, porque incorporó un vocablo novedoso al texto constitucional (derechos humanos), que conllevó a generar una discusión académica y después jurisprudencial sobre la protección de los derechos y criterios que venía a focalizar a la persona y su dignidad como piedra angular de todo el actuar público y que eventualmente conllevó a la reforma más icónica que ha tendido este país en materia de derechos humanos (junio de 2011). En segundo lugar, porque en sí mismas las Comisiones de Derechos Humanos no sólo tienen como objeto la protección y difusión de los derechos, sino que también representan un *contrapeso real* a las estructuras convencionales de Poder. Y en tercero, porque a través de este Sistema de Protección se ha logrado concientizar y defender a las personas que difícilmente pueden acceder a otros medios de justiciabilidad, precisamente por su configuración y naturaleza de sus procedimientos de investigación.

Bajo esta lógica, el Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos tuvo que pasar por un proceso arduo de desarrollo en su modelación y futura incorporación al sistema de normas mexicano, que es bueno tener en mente porque permite dimensionar el esfuerzo en capacidades, recursos y tiempo para la construcción de instituciones de estado, esto es así, porque como bien es conocido, es un modelo inspirado en la figura sueca del *Justitie-Ombudsman*<sup>2</sup> que para su época de

---

*recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados”.*

<sup>2</sup> En el caso de Suecia (1809) el *Ombudsman* estuvo orientado fundamentalmente a constituir una herramienta para equilibrar el poder político, si bien se protegían los derechos de los ciudadanos, la institución contribuyó a desarrollar la democracia y la eficiencia de la administración pública en ese país, sin embargo, es evidente que a partir de la década de los años 40s del siglo XX, al igual que otros Estados, se vio influenciada por el derecho internacional de los derechos humanos (norma, doctrina y jurisprudencia internacional). Una muestra de ello la podemos encontrar en el artículo 19 del Instrumento de gobierno (ley constitucional del reino) en el que se

creación (1809) poseía muchas características que en su equivalente mexicano se fueron agregando tras constantes modificaciones legislativas y constitucionales, en ese sentido, conviene señalar que la primera Comisión Nacional de Derechos Humanos se creó como una instancia que emanaba de un decreto ejecutivo,<sup>3</sup> lo cual no atendía al modelo tradicional escandinavo cuya esencia consiste en que el órgano de creación debe ser el legislativo, garantizando con ello una adopción en la Constitución, no obstante, eventualmente esta modelación llegaría finalmente con la reforma constitucional del 27 de enero de 1992, cuando además se incorporó la figura de los Organismos de Protección de Derechos Humanos (uno por cada entidad federativa), sumada a la nueva Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como ente nacional, contenida en el artículo 102 apartado B de dicho instrumento normativo, a partir de ahí vendrían tres reformas que serían de vital importancia para el fortalecimiento del Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos, la primera, relativa al otorgamiento de su *autonomía* de fecha 13 de septiembre de 1999, la segunda, de fecha 14 de septiembre de 2006, en la que se reforma el artículo 105 constitu-

---

puede apreciar la incorporación terminológica de la conceptualización internacional de los derechos de las personas, al establecer que: “*Ningún acto de la ley u otras disposiciones pueden contravenir los compromisos adoptados por Suecia en virtud del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*”.

<sup>3</sup> El 5 de junio de 1990 se emitió el Decreto Presidencial que establecía la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio del mismo año. Debe señalarse que el nacimiento de la CNDH mediante decreto presidencial, era la única forma para que un medio de control sobre la propia administración pública pudiera ver su existencia jurídica en este país. A pesar de las limitaciones que legalmente tenía la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe señalarse que su reglamento interno (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de agosto de 1990) contribuyó a que tomara forma de un *Ombudsman*. No obstante, como ya lo hemos señalado transcurría la década de los años 90s y el contexto político de México estaba cambiando, lo que permitió su pronta constitucionalización. Anterior a esta Comisión la Secretaría de Gobernación creó la Dirección General de Derechos Humanos el 2 de diciembre de 1988 y publicado en *Diario Oficial de la Federación* el 13 de febrero de 1989, esta oficina actuó sin ningún tipo de independencia y desapareció al crearse la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

cional, con la finalidad de facultar a la CNDH y sus homólogas en los Estados para presentar *acciones de inconstitucionalidad* contra leyes que vulneraran los derechos humanos, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tribunal Constitucional de México) y finalmente, la reforma en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, que vino a remodelar todo el panorama en la manera de dimensionar los derechos fundamentales y el papel que el Estado y sus actores deben tener, reforzando al Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos en la medida que obligó a proporcionar autonomía a los Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

Es claro que la tarea no ha sido fácil en términos de haber apostado por construir un sistema compuesto de instituciones con un fin bien delimitado y una esfera competencial que genere un contrapeso real al uso arbitrario del Poder, que permite identificar en ella la existencia de credibilidad porque su diseño y renovación demandan consenso de diferentes actores que están representados en los diferentes órganos legislativos (estatal y federal). Sin lugar a duda, existe un arduo trabajo que debemos reconocer en la vertebración de este andamiaje institucional modelado a través de décadas, que han supuesto la conjunción de esfuerzos desde diferentes trincheras y a diferentes niveles, es importante valorar ese esfuerzo que ha sido gradual porque poco a poco se tuvo que arrancar parcelas de poder al Poder, y con ello resulta relevante aquilatar esos esfuerzos y conquistas ante el mesianismo político o la ignorancia e irresponsabilidad de quienes creen que es necesario destruir para renovar lo público, por supuesto que se necesita continuar avanzando en el fortalecimiento del Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos, en primer lugar, porque por antonomasia el sistema representa un mecanismo para las personas que no tiene voz, aquellos que no pueden acceder a los medios tradicionales de justicia porque son incosteables en un país de más de 50 millones de pobres<sup>4</sup> o porque sim-

<sup>4</sup> Consejo Nacional de Evaluación para la Política de Desarrollo Social. Resultado de pobreza en México 2016 a nivel nacional; Pobreza: 53.4 millos de personas; Pobreza extrema: 9.4 millones de personas. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

plemente los utilizaron, no recibieron justicia y por ende son estas estructuras las que están generando la vulneración de sus derechos.

217

Tamaulipas

## SU AUTONOMÍA DE CARA AL FUTURO

Finalmente, resulta conveniente valorar un tema de gran relevancia para el Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos, que consiste necesariamente en su autonomía, ya que como se ha abordado anteriormente, esta característica implica una enorme lucha para las Comisiones de Derechos Humanos que no obtuvieron autonomía con el simple hecho de entrar a la Constitución, sino que debió pasar un largo proceso que solo se cerraría hasta entrado el año 2011, en la que se homólogo esta característica para todos los organismos que componen el Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos.

La autonomía es una característica complementaria de la independencia, no obstante, es una cualidad desarrollada en esquemas nacionales en los que la adaptación del *Ombudsman* ha resultado complicada y además en la que se tiene la facultad de promover y proteger los derechos humanos. *“esta nota distintiva significa que el Ombudsman tiene amplias facultades discrecionales para organizar internamente el funcionamiento de las oficinas, así como para manejar los recursos autorizados por el órgano competente del Estado. Es decir, por regla general, cuenta con autonomía de gestión presupuestaria y funcional, apoyado por un consejo consultivo de ciudadanos o parlamentarios”*.<sup>5</sup> Por otro lado, de conformidad con los Principios de París<sup>6</sup> se establece que las instituciones nacionales de promoción y

<sup>5</sup> Torres Hinojosa, Rafael, *El Ombudsman en el estado de Tamaulipas naturaleza y competencia*, México, CODHET, 2005. p. 15.

<sup>6</sup> Resolución 48/134 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, 1994, p. 6. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement>

protección de derechos humanos requieren no estar sujetas a controles financieros, disfrutar de infraestructuras propias y un presupuesto suficiente. Todo esto tiene como finalidad lograr la plena autonomía respecto a otros poderes del Estado.

En consecuencia, la autonomía implica asumirse como instituciones de estado y no de gobierno, con un mandato a largo plazo que no depende de metas ni de administraciones cortoplacistas, es base esencial para que se pueda ejercer el mandato de las Comisiones de Derechos Humanos, sin ella, difícilmente tendrían la posibilidad de actuar como lo hacen, investigar hasta donde se tiene que investigar, llegar a la verdad histórica de los acontecimientos en aquellos casos de vulneraciones a los derechos humanos y emitir los pronunciamientos correspondientes, es decir, sin autonomía se carecería de la posibilidad de decir lo que se piensa y decirlo en el tono que merece ser dicho.

Es claro que la autonomía es de vital importancia para poder desarrollar una labor como la que desempeñan las Comisiones de Derechos Humanos, por esa razón, se deben sumar esfuerzos para reducir la brecha presupuestal entre Organismos, y presionar allá donde tradicionalmente estos han sido olvidados, a esto debe sumarse una postura común frente a las actitudes desde las estructuras públicas que trivializan el ejercicio de los derechos humanos y el trabajo que efectúan las Comisiones al emitir sus pronunciamientos, que irresponsablemente polarizan y generan odio e intolerancia, por lo tanto, si el Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos pretende sobrevivir, resulta necesario redoblar esfuerzos en la generación de más lazos entre instituciones que tienen el mismo objetivo en común, pero en diferente ambiente competencial, y que al final derivan de la misma base constitucional (artículo 102 apartado B).