

La Importancia de la Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos

Víctor Manuel Cid del Prado Pineda
Presidente de la Comisión Estatal
de Derechos Humanos de Tlaxcala

Sumario: 1. Introducción. 2. El sistema jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos en México. 3. Antecedentes del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México. 4. La autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los organismos públicos de derechos humanos. 5. El deber correlativo de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos. 6. Reflexiones finales.

1. INTRODUCCIÓN

Hace ya casi tres décadas que en nuestro país, se consolidó la Protección no jurisdiccional de los derechos humanos y casi ocho años han transcurrido desde que el 10 de junio de 2011 se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* la más significativa modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, reformas que ofrecieron novedades que cambiaron de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar dichos derechos en nuestro país. Hoy la sociedad mexicana y sus au-

toridades siguen desafiando el reto de hacer que en la vida diaria de las personas se reflejen los cambios constituidos como promesas plasmadas en la Constitución.

Observamos un escenario de una regeneración, generalización e impulso de luchas por la defensa de los derechos humanos por distintos grupos de población, organismos de la sociedad civil, instituciones gubernamentales y la academia. Esta dinámica ha cubierto diversos aspectos, desde avances en las definiciones conceptuales hasta prácticas de defensa efectiva de los mismos.

Las leyes reflejan el contexto histórico de su creación, ya que muestran los fenómenos socio jurídicos a los cuales se le debe buscar una alternativa de solución, en este proceso se deben ver involucrados diversos sectores de la sociedad, que van desde funcionarios de gobierno de los tres poderes, atendiendo a la facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les confiere; académicos expertos en las temáticas a discutir e inquietudes e iniciativas de la sociedad civil organizada.

En el presente ensayo, se exponen algunas reflexiones en torno a la manera en que la reforma constitucional de derechos humanos transformó el marco normativo sobre el que trabajan las autoridades, pues es claro que deben adoptar las providencias apropiadas para que las autoridades administrativas y judiciales apliquen, cuando sea menester, la normativa local, nacional e internacional relativa a los derechos humanos.

2. EL SISTEMA JURISDICCIONAL Y NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Los derechos humanos están reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales obligatorios para México, por lo que se cuenta con distintos medios

de protección, tanto nacionales como internacionales y se distingue entre la protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos.

La protección jurisdiccional, se lleva a cabo a nivel nacional en los Juzgados y Tribunales Federales competentes a cargo de medios indirectos de protección, como las garantías judiciales, además existen los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, tanto los universales como los regionales.

Por su parte, la protección no jurisdiccional, corre a cargo de los organismos públicos autónomos que tienen fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política; a los titulares de estos organismos se les identifica como *Ombudsman*, y se trata de un organismo autónomo, es decir independiente de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y se ocupa de quejas específicas contra injusticias o errores administrativos y cuenta con la facultad de investigar, observar y dar publicidad de las acciones administrativas.

En la actualidad, y con el ánimo de adecuar el término tradicional a un lenguaje con perspectiva de género, comienza a utilizarse el de *Ombudsperson* para dirigirse a su titular o a quien represente el del organismo.

3. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Uno de los antecedentes que influyó en el mundo a las diversas figuras del *Ombudsman*, es el antecedente relativo a la Ley de Procuraduría de Pobres que fue promovida por Ponciano Arriaga como diputado local en el estado de San Luis Potosí (7 de febrero de 1847), para defender a las clases sociales más vulnerables ante los abusos, excesos, agravios, vejación y maltratos de los poderes. Siendo un antecedente

de la Defensoría de Oficio (elevada a rango constitucional en 1857) y de la Defensoría Social, y también un antecedente lejano de la actual Comisión Nacional de los Derechos Humanos; entre sus atribuciones, resaltaba: 1) Realizar visitas a oficinas públicas; 2) Formular quejas, y 3) Formular recomendaciones a las autoridades que incumplían con sus funciones. (carecían de independencia y autonomía).

Otro antecedente, pero más reciente, data del año 1975, cuando se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, como un organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, creada para la defensa de los derechos de los consumidores, pero no es un organismo constitucional autónomo. En 1985, la UNAM estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, creado por el Consejo Universitario, su finalidad “recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la Legislación Universitaria.

También, podemos citar como antecedentes, los diversos entes credos para la defensa de los derechos humanos, como lo son la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, en el estado de Nuevo León, en 1979, y la Procuraduría de Vecinos, en el Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, en 1983; en 1986, la Procuraduría para la Defensa del Indígena, en el Estado de Oaxaca; en 1987, la Procuraduría Social de la Montaña, en el Estado de Guerrero; en 1989, el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social.

Así, es que el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos y el 6 de junio de 1990, nació, por Decreto presidencial, una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Más adelante, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

dando surgimiento al sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

223

Tlaxcala

4. LA AUTONOMÍA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano están reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en tratados internacionales de los que México es parte, entre los que podemos señalar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre Derecho Humanos, por mencionar sólo algunos. Los organismos de protección de derechos humanos conocen de quejas en contra de actos u omisiones de carácter administrativo de autoridades, lo cual constituye el rasgo característico de las instituciones de *Ombudsman*; en México no conocerán de actos del Poder Judicial de la Federación.

La Constitución, crea a los organismos públicos autónomos, con independencia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial que caracterizan al Estado mexicano, tanto en su organización como en su funcionamiento; y establece de manera puntual sus atribuciones y su capacidad de regularse a sí mismo a través de la llamada autonomía normativa, así como la posibilidad de establecer sus necesidades presupuestales y administrativas o sea, de su autonomía financiera y administrativa, y de esta forma se reconoce su autonomía plena; en otras palabras, es un organismo que no debe estar adscrito ni subordinado a otro poder del Estado, por lo que no puede estar sometido a los mecanismos de control habituales de la administración pública, lo que implica que sus integrantes son funcionarios técnicos de reconocido prestigio y que ejercen una representación social y no una representación política.

Una característica de las instituciones de *Ombudsman* es la emisión de recomendaciones no vinculatorias, las cuales se distinguen de las sentencias emitidas por los tribunales y constituyen una de las principales diferencias entre la protección no jurisdiccional y la jurisdiccional.

5. EL DEBER CORRELATIVO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Uno de los cambios más trascendentales de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, es la denominación del Capítulo I del Título Primero, dejando atrás el clásico concepto de “garantías individuales”, para denominarlo “De los derechos humanos y sus garantías”, expresión moderna que es utilizada en el ámbito del derecho internacional; sin embargo, se exponen breves reflexiones de forma preponderante en las modificaciones relativas a los tres primeros párrafos del artículo primero constitucional.

El primer párrafo establece que en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, a la par que de las garantías para su protección, así como que en conjunto su ejercicio no puede restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que se fijan en la propia Ley Fundamental. Continúa el segundo párrafo afirmando que las normas concernientes a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, siempre a favor de que a las personas se conceda la mayor protección. Y el tercer párrafo que ordena a todas las autoridades, acorde a sus competencias, respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que los informan, a la vez que les impone obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus

violaciones. El segundo párrafo introduce una norma que condiciona más que otras la manera en que se desenvuelve la labor jurisdiccional; si, al “Conceder la mayor protección a las personas” se está instituyendo una norma guía y de apertura para interpretar todos los enunciados normativos que contiene la Constitución y bajo este enfoque, puede afirmarse como la esencia de la reforma, en el tercer párrafo del citado artículo, se establece el cambio relativo a la nueva forma en que ha de ejercitarse el poder público con prácticas renovadas en materia de derechos humanos y aparece el centro del poder gubernamental conforme al mandato de promover, respetar, proteger y garantizar, el cual es dirigido a todas las autoridades en el ámbito de sus competencias y se traduce en un deber de todas las entidades públicas, administrativas, legislativas o judiciales, desde luego, con una marcada influencia de los instrumentos internacionales, se advierte marcada influencia de los distintos instrumentos internacionales en la materia. Estos deberes se deducen de los dos primeros artículos de la Convención Americana, que estipulan las obligaciones generales que los estados partes asumen respecto de todos los derechos reconocidos por la misma Convención. Así como en las dos primeras disposiciones del Protocolo de San Salvador, en lo que toca a los derechos económicos, sociales y culturales.

5. REFLEXIONES FINALES

La incorporación de nuevos contenidos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implicó una transformación radical en la estructura de protección de derechos en nuestro país que obliga a todas las autoridades, como operadores jurídicos a reflexionar el papel que deben tener las instituciones públicas, para cumplir con el nuevo esquema de protección.

Así, las personas gozamos de los derechos que se derivan tanto de disposiciones jurídicas de origen nacional como internacional y las normas vinculadas al tema se tienen que interpretar conforme a

ambos parámetros, por lo que su alcance e implicaciones conlleva a que todos los órganos del poder público, en el ámbito de sus respectivas competencias, cumplan cabalmente con su *deber de promover, respetar, proteger y garantizar, los derechos humanos, así como reparar sus violaciones* y desde luego, con las sentencias internacionales que han fincado responsabilidad al Estado mexicano, de lo contrario cualquier desacato o demora en el cumplimiento constituye una persistente violación no sólo a los derechos humanos involucrados, sino a los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México.

Como podemos ver, la Constitución por sí misma no puede cambiar la realidad social y jurídica de constantes violaciones a los derechos, por lo que corresponde a todas las personas, y en específico a los organismos públicos protectores de los derechos humanos ejercer la autonomía plena de sus atribuciones para ejecutar acciones para que en México se respete la dignidad de las personas.

Con independencia de su denominación, los organismos públicos protectores de los derechos humanos, son las instituciones estatales que por mandato constitucional o legislativo, están facultadas para exigir la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, a las autoridades del Estado en el cual se circunscribe su competencia. Deben gozar de autonomía e independencia presupuestaria.

Su labor se materializa en la defensa y promoción de derechos humanos. Su regulación interna, la estructura, mandato, composición, facultades y mecanismos de operación está contemplada, de manera general, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las bases para los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos en el cumplimiento de dos obligaciones principales: 1) Promoción de los derechos humanos, y 2) Protección de los derechos humanos. Para cumplir estas obligaciones los organismos públicos protectores de los derechos humanos, realizan diferentes funciones, entre otras:

- Asesoría al gobierno y los parlamentos en temas de derechos humanos.
- Cooperación internacional y regional con otros países, sociedad civil y
- Organismos públicos de otras latitudes.
- Protección especial y promoción de los derechos de grupos específicos o en situación de vulnerabilidad.
- Divulgación de los derechos humanos.
- Recepción de quejas y realización de investigaciones.
- Actividades de prevención.

227

Tlaxcala

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "El Procurador de Pobres instituido en San Luis Potosí", en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3187/17.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 22 de noviembre de 1969. San José, Costa Rica.

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 17 de noviembre de 1988. San Salvador, El Salvador.