

LA PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: ¿DOCTRINA O POLÍTICA?

Luis González Placencia*

RESUMEN

A una década de la más importante reforma constitucional del México contemporáneo en materia de derechos humanos, surge la necesidad de revisar sus fundamentos. En ese sentido, el objetivo del presente texto es indagar la naturaleza doctrinal de la llamada “protección no jurisdiccional de derechos humanos”. La pregunta que guía este análisis es cuál es el basamento de dicha salvaguardia. Esto con el fin de responder si en el apartado B del artículo 102 de nuestra Constitución está el fundamento constitucional de toda defensa no jurisdiccional de los derechos humanos o, más bien, únicamente de la que proveen las instituciones del sistema *ombudsman*. Para ello, en primer lugar, se presenta un acercamiento analítico a la literatura sobre la protección no jurisdiccional de derechos humanos disponible en bases de datos de acceso abierto. La hipótesis a partir de esta revisión sugiere que en la configuración de las instituciones mexicanas de protección de derechos humanos ha tenido más influencia el contexto que el peso teórico del pensamiento jurídico mismo. Para trabajar esta hipótesis, se contextualiza el surgimiento de las instituciones de protección no jurisdiccional de los derechos humanos debido al contexto en el que estas fueron surgiendo.

I. INTRODUCCIÓN

A unos meses de cumplirse una década de la más importante reforma constitucional del México contemporáneo –la del 10 de junio de 2011 en materia de

* Psicólogo y sociólogo del derecho. Académico de carrera titular B de tiempo completo en el Centro de Estudios Jurídico Políticos de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. luisgonzalezplacencia@gmail.com

derechos humanos— la idea de evaluar qué efectos ha tenido desde su promulgación y hasta la fecha ha generado un ánimo de revisión que permitirá responder preguntas asociadas con la eficacia de la misma, pero también plantear otras relacionadas con la necesidad de revisar sus fundamentos doctrinarios. Este último es el ánimo que motiva el presente artículo, que se propone indagar la naturaleza de lo que llamamos “protección no jurisdiccional de derechos humanos”. En línea de principio, la inquietud parte de saber cuál es el basamento doctrinario de dicha salvaguardia, con la pretensión de dilucidar la posibilidad de identificar al apartado B del artículo 102 de nuestra Constitución con esa naturaleza y de examinar si está ahí el fundamento constitucional de toda defensa no jurisdiccional de los derechos humanos o, más bien, únicamente de la que proveen las instituciones del sistema *ombudsman*.

Como punto de partida, podemos afirmar con Fix Fierro que la decisión de ubicar al sistema de Organismos Públicos de Defensa de los Derechos Humanos (OPDH) de nuestro país en dicho artículo 102 constitucional y de adicionar un apartado B especialmente para ello sugiere que el legislador consideró estas instituciones como órganos de justicia en sentido amplio y que, por ello, le resultó lógico y adecuado hacerlo en la parte de la Constitución que se refiere a las instituciones y los medios de defensa de las normas y los derechos constitucionales.¹ Sin embargo, para introducir la discusión es necesario señalar que de ello no se sigue, como algunos colegas parecen sugerir, que sea el apartado B de dicho artículo 102 el que constituya el fundamento constitucional de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos,² dado el hecho de que la propia doctrina sobre el tema

¹ Existían múltiples posibilidades para ubicar la reforma en el texto constitucional: como parte del artículo 1o. o, en todo caso, dentro del título relativo a las garantías individuales, o bien como parte de las facultades del Congreso de la Unión y de las bases de organización de los estados, con la desventaja de que ello le habría quitado visibilidad y coherencia. La solución escogida toma como punto de partida la naturaleza de los organismos protectores de los derechos humanos como órganos de la justicia en sentido amplio, por lo que resulta lógica y adecuada su ubicación en la parte de la Constitución que se refiere a las instituciones y los medios de defensa de las normas y los derechos constitucionales. Cfr. Fix Fierro, Héctor, “La reforma al artículo 102 de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXVI, núm. 76, 1993, p. 225.

² Este es el caso de los siguientes trabajos: Castañeda Myreya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2011; Natarén, Carlos, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del Sistema Nacional de Organismos de Protección de Derechos Humanos*, México, CNDH, 2005; Dienheim Barriguete, Cuahtémoc Manuel de, “Consideraciones sobre la protección no jurisdiccional de los derechos humanos y la figura del Ombudsman en México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Magaña de la Mora, Juan Antonio y Roa Ortiz, Emmanuel (coords.), *Derecho procesal constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del Tribunal de Ario de Rosales*, t. 1, México, IJ-UNAM, 2018, pp. 183-204; Del Rivero, José Alberto, “La protección no jurisdiccional y sectorial de los derechos humanos: reflexiones en torno al derecho a la vivienda adecuada en México”, *Revista Inclusiones*, vol. 7, núm. especial, 2020, pp. 65-83; Álvarez Icaza L., Emilio, “Prospectiva del procedimiento no jurisdiccional de protección a

identifica un “sistema” que resulta mucho más amplio que el que constituye el conjunto de los OPDH y que, de hecho, incluye instituciones que pueden ser sustancialmente diversas respecto de las que constituyen el conjunto de instituciones *ombudsman* en nuestro país.³

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En otros espacios he sugerido que, en México, el sistema *ombudsman* nació más de una coyuntura política que del desarrollo de una cultura jurídica construida alrededor de los derechos humanos.⁴ Primero se fundaron las instituciones –el sistema nacional OPDH– y en realidad, salvo excepciones, no fue hasta después de junio de 2011, con la inauguración de la décima época de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), cuando comenzó a aceptarse la incorporación de argumentos del derecho internacional de los derechos humanos en el quehacer cotidiano de los operadores jurídicos mexicanos. Aunque algunos autores especializados en el tema han hablado de derechos humanos desde hace décadas en la academia, para el derecho “puro y duro” –el de los tribunales, la administración pública y las cámaras–, antes de la reforma constitucional en la materia, los derechos humanos eran considerados algo así como “metafísica jurídica”.

Por esta razón, identificar lo “no jurisdiccional” con los derechos humanos, como a veces suele hacerse, constituye un error de perspectiva, porque, al parecer, la distinción está sustentada en aspectos de naturaleza más procedimental que sustantiva, porque de derechos humanos conocen tanto órganos jurisdiccionales como no jurisdiccionales y, viceversa, en ambos ámbitos se dilucidan conflictos que tienen que ver con materias e incluso con perspectivas jurídicas distintas a la

los derechos humanos”, en Ferrer MacGregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional*, vol. VII: *Procesos constitucionales de la libertad*, México: IJ-UNAM, IMPD, Marcial Pons, 2008; Gil Rendón, Raymundo, “Sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos en México”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, núm. 7, 2011, pp. 1-24; Flores Eraña, Alejandro, *Procedimientos y disfunciones del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos y su proclividad competencial hacia el Poder Ejecutivo. Elementos para un sistema ampliado de derechos humanos*, Tesis de Maestría en Derechos Humanos, México, Universidad Iberoamericana, 2017; Camarena Lozano, Sergio Arturo, “Defensa no jurisdiccional de los derechos humanos. Estudio de derecho comparado”, *Epikeia. Derecho y Política*, núm. 24, verano de 2014, pp. 1-12; Islas Colín, Alfredo y Martínez Lazcano, Alfonso Jaime, *Derechos humanos. Protección jurisdiccional y no jurisdiccional en los sistemas nacional e interamericano*, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2015.

³ Deinheim, *op. cit.*

⁴ Ver González Placencia, Luis, “El apartado B del artículo 102 constitucional y la reforma de junio de 2011. ¿De dónde viene y a dónde va el sistema *Ombudsman* en México?”, en Caballero, J. L. y Ferrer, E., *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2011-2021). Una evaluación con perspectiva de futuro*, en prensa.

de los derechos humanos. Así, el problema que se plantea tiene que ver con una suerte de imprecisión doctrinaria que sólidamente sustente lo que denominamos “protección no jurisdiccional de derechos humanos”.

III. NOTA METODOLÓGICA

El presente estudio constituye un acercamiento analítico a la literatura sobre el tema, que se basa en el material disponible en las bases de datos de acceso abierto a las que es posible ingresar mediante buscadores especializados en la internet.⁵ Las primeras búsquedas se realizaron de la manera convencional, pero a partir de la lectura de los textos se implementó un procedimiento de búsqueda tipo bola de nieve que hizo posible acceder a materiales que no estaban en las bases de datos inicialmente consideradas, pero que, con los datos consignados en los respectivos elencos bibliográficos, son localizables en la red.⁶ Sin embargo, ello no permite afirmar que la cobertura haya sido amplia, por lo que las inferencias a las que aquí se llega deben considerarse ceñidas a la información obtenida de los materiales consultados. Por otra parte, aunque hay en efecto bibliografía suficiente sobre el tema, en pocos casos fue posible hallar argumentos propios de una discusión doctrinaria sobre la sustancia de lo que se ha llamado “no jurisdiccional”.

Más bien, la mayoría de las y los autores hacen descripciones de lo que consideran como “sistema no jurisdiccional”, precedidas por referencias historiográficas sobre la institución del *ombudsman* en México y el mundo. De ahí que se haya optado por hacer, en primer término, una lectura que permitiera comprender la influencia del contexto histórico en la identidad de las instituciones de acuerdo con el periodo en el que fueron apareciendo, con la finalidad ulterior de aislar de ese contexto sus características comunes y con miras a establecer si en la protección jurisdiccional hay algo más que solo el contraste con la jurisdiccional. Por todas estas razones, los resultados de este breve estudio deben considerarse como el producto de una aproximación exploratoria al tema.

IV. HALLAZGOS

La literatura en torno a la protección no jurisdiccional de derechos humanos arroja de inicio resultados interesantes: de un lado, parte de la literatura delinea

⁵ Principalmente Dialnet, Redalyc, Scielo, Uniroja y, desde luego, las bases de datos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁶ González Placencia, Luis, *La investigación de los fenómenos jurídicos*, México, Ubijus, 2019.

este ámbito en contraste con el sistema jurisdiccional, sobre cuyas instituciones y procedimientos hay un desarrollo doctrinario de larga data y muy consolidado;⁷ del otro, las y los autores trazan una historiografía que articula el ámbito no jurisdiccional a partir de un conjunto de instituciones heterogéneas, algunas de ellas muy distintas entre sí, cuyo denominador común es, en todo caso, que no pertenecen a la jurisdicción. Sin embargo, en la totalidad de los casos, la academia especializada parece hallar en la figura del *ombudsman* el centro de gravedad del sistema no jurisdiccional.

Esto dibuja un *continuum* teórico en el campo de la protección de derechos humanos que en los polos se encuentra muy bien definido por el Poder Judicial, sus instituciones y procedimientos en un extremo y por el *ombudsman* en el otro, pero que traza en el medio un área donde se encuentra una serie de instituciones que también protegen derechos humanos en las que, sin embargo, se mezclan características que podrían ser propias de la jurisdicción, por ejemplo, la emisión de resoluciones vinculantes equiparables a sentencias, como los laudos que emite la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed) o las resoluciones del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), junto con otras identificables con las instituciones *ombudsman* tal como se las ha concebido en México.

Entonces, un primer hallazgo importante en esta indagación sugiere que, a diferencia de lo que ocurre con el ámbito jurisdiccional, lo que llamamos “protección no jurisdiccional de derechos humanos” carece de respaldo doctrinario y más bien se ha construido “por exclusión” con aquellas instituciones que tienen funciones de protección de derechos, pero que por razones diversas quedaron excluidas de la jurisdicción formal. De ahí que no resulte exagerado decir que, al menos en nuestro país, el ámbito de la defensa no jurisdiccional de derechos se ha construido, digamos, de facto y por contraste con la formalidad de la jurisdicción propiamente dicha.

Un segundo hallazgo muestra que el proceso de construcción de lo “no jurisdiccional” ha ocurrido a lo largo de tres momentos históricos que se corresponden más o menos claramente con las etapas liberal, social y neoliberal por las que ha transitado el Estado mexicano, al menos hasta 2018, lo que sugiere que la instauración de instituciones de justicia externas a la jurisdicción ha obedecido en buena medida a la influencia que el contexto ha ejercido históricamente en el país y, de hecho, en algunos casos, al modo en el que esa influencia ha sido

⁷ Véase, por ejemplo, Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1991, donde el autor hace una extensa exposición que da cuenta de la sistematicidad de la protección jurisdiccional de los derechos humanos y de la articulación de sus instituciones y procedimientos.

recibida especialmente en el pensamiento de juristas emblemáticos de cada una de esas épocas.

V. HIPÓTESIS DE TRABAJO

Una hipótesis derivada de los hallazgos presentados sugiere que en la configuración de las instituciones mexicanas de protección de derechos humanos ha tenido más influencia el contexto que el peso teórico del pensamiento jurídico mismo, lo cual tiene mucho sentido. A pesar de lo que se suele pensar, existe evidencia importante aportada por la sociología jurídica —que desafortunadamente no es posible examinar aquí— del modo en el que las tendencias científicas y, dentro de ellas, las jurídicas están influidas por el contexto socioeconómico y político en el que estas florecen.

Con esta hipótesis de trabajo, se procede al análisis de los hallazgos intentando contextualizar el surgimiento de las instituciones de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en razón del contexto en el que estas fueron surgiendo, atendiendo a las etapas en las que antes se ha distinguido, *grosso modo*, el desarrollo del Estado mexicano: la fase *liberal*, del periodo posindependencia hasta la revolución; la fase *social*, entre esta última y el fin del *lópez portillismo* en los ochenta, y la fase *neoliberal*, desde el sexenio de Miguel de la Madrid hasta el de Enrique Peña Nieto.

VI. RESULTADOS

Los resultados del análisis practicado a la literatura consultada son los siguientes.

1. La protección no jurisdiccional en el México liberal

El primer momento del análisis se corresponde con un periodo complejo que, a pesar de los vaivenes ideológicos en el seno del pensamiento político del siglo XIX, puede identificarse con la construcción de México como Estado nación, bajo la influencia general del liberalismo.⁸ No es casual que haya sido entonces cuando nace la Procuraduría de Pobres del Estado de San Luis Potosí, citada frecuentemente por la mayoría de las y los autores como el antecedente remoto del

⁸ Cfr. Moreno, Jaime, "El liberalismo constitucional de México", en AA. VV., *La independencia de México a 200 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico*, México, Facultad de Derecho UNAM, 2010, pp. 321-342; también Núñez García, Víctor M., "Los orígenes del liberalismo mexicano. Élités y grupos de poder en Puebla (1833-1857)", *Secuencia*, núm. 78, septiembre-diciembre de 2010, pp. 43-87.

actual sistema *ombudsman*, que, sin duda, vio la luz como resultado del ánimo protector de los ciudadanos más necesitados frente a los abusos del poder estatal y, en particular, del sistema de justicia penal. En los argumentos que Ponciano Arriaga, su creador e impulsor, presentó en la exposición de motivos de la ley que la creó en 1847 reverbera el pensamiento de Cesare Beccaria y de Manuel de Lardizábal, lo que recuerda el sentido de las libertades fundamentales como inmunidades necesarias frente al abuso de la autoridad del soberano. Destaca el hecho de que, no obstante haber sido una institución contemporánea al Juicio de Amparo, nacido en Yucatán en 1841 y destinado a ser por muchos años el mecanismo privilegiado de defensa de derechos humanos en el ámbito jurisdiccional, Arriaga haya pensado en la necesidad de una institución más ligera, más directa, despojada de los defectos de las instituciones de justicia formales, desde entonces costosas y poco accesibles. De hecho, la lectura del respectivo decreto no deja duda acerca de la similitud que, guardada la distancia histórica, tuvo esa procuraduría con la figura del *ombudsman*. Ello valida la apreciación mayoritaria de quienes le ubican como el primer antecedente de esa institución en nuestro país, pues, frente a la evidencia, hay que reconocerla como la primera institución de protección no jurisdiccional de derechos.

Sin embargo, la distancia histórica es relevante, por varias razones: la primera es que permite matizar juicios como el que hace Natarén, quien ha puesto en duda ese carácter de antecedente del *ombudsman* porque, en su apreciación, la Procuraduría de Pobres no cumple con el requisito de independencia que —dice el autor, citando a Magdalena Aguilar— ha sido propio del *ombudsman* sueco desde 1809.⁹ Sin embargo, habría que poner a discusión si en efecto es comparable el régimen de monarquía parlamentaria que existía y aún existe en Suecia, en el que tiene todo el sentido que al *ombudsman* lo nombre el parlamento con independencia respecto del rey, con el presidencialismo que caracterizó y continúa caracterizando al régimen mexicano desde el siglo XIX, especialmente entonces, cuando el Poder Ejecutivo recaía en manos de Antonio López de Santa Anna, un militar conservador contrario a los ideales de Arriaga. Enseguida, porque, como recuerda Jorge Carpizo,¹⁰ a pesar de la importancia que sin duda hay que reconocerles, ni la Procuraduría de Pobres ni el pensamiento de Ponciano Arriaga parecen haber representado la visión imperante en el país en aquella época, que, más bien,

⁹ Natarén, *op. cit.*

¹⁰ Carpizo, Jorge, "Palabras de Jorge Carpizo con motivo de su investidura como doctor *Honoris Causa* de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLV, núm. 134, mayo-agosto de 2012, pp. 813-827.

como afirma Dienheim, se decantó hacia el amparo,¹¹ por lo que posiblemente es menester ubicar esta institución como un esfuerzo aislado, lo que se refuerza cuando, como hace Oñate, se analizan sus vicisitudes y se escudriñan las razones y el contexto de su pronta desaparición.¹² Finalmente, la última razón por la que la distancia histórica importa es que, como señala Carpizo, Arriaga era un visionario cuyo pensamiento es quizá ubicable más precisamente en lo que años después se denominó *liberalismo social*, por lo que es muy probable que, en el amplio contexto de reserva a un pensamiento que se adelantaba a la revolución por casi un cuarto de siglo, la idea de situar la Procuraduría de Pobres fuera de la jurisdicción, lejos de ser considerada visionaria, habría sido más bien desdeñada.¹³

Comprendido el contexto histórico en el que surgió y desapareció la Procuraduría de Pobres, destaca para este análisis que, más allá de su no pertenencia al Poder Judicial, hay algunos elementos que, siguiendo a Oñate, la distinguen sustancialmente de la figura jurisdiccional que más se le acercara en su tiempo –el amparo, es decir– y que vale la pena delinear:¹⁴

- a. Debían poseer los procuradores de pobres autoridad moral para reclamar directamente a las autoridades en representación de las personas que a ellos acudían.
- b. Estaban obligados a exigir reparación del daño.
- c. Acompañaban a la víctima, es decir, que no eran neutrales.
- d. No requerían de formalidades.
- e. Debían realizar investigaciones expeditas de los hechos denunciados y, en su caso, imponer sanciones leves, exculpar a las autoridades o bien poner en conocimiento de otras autoridades hechos que fuesen graves.
- f. Ejercían una magistratura de opinión, pues tenían acceso directo a la imprenta publica para dar a conocer sus resoluciones cuando estas no eran atendidas.
- g. Poseían facultades de supervisión en juzgados, cárceles, “oficios públicos” y otros lugares donde los derechos de los pobres pudiesen estar comprometidos.
- h. Podían actuar de oficio.
- i. El gobierno debía proveerles un local cercano al público.

¹¹ Dienheim, *op. cit.*

¹² Oñate, Santiago, “El procurador de pobres instituido en San Luis Potosí en 1847 y la protección de los derechos humanos. (Exposición de motivos y texto del decreto número 18 expedido por el Congreso Constitucional del Estado de San Luis Potosí, el cinco de marzo de 1847)”, *Anuario Jurídico*, núm. I, 1974, pp. 516-527.

¹³ Carpizo, “Palabras de Jorge Carpizo”, *op. cit.*, 2012.

¹⁴ Oñate, *op. cit.*, 1974.

- j. Sus servicios y los gastos derivados de ellos corrían a cargo del Estado.
- k. Podían tener noticia de los agravios que eran de su competencia, incluso por terceras personas, de cualquier parte del Estado.
- l. Estaban sujetos a la rendición de cuentas por sus actuaciones frente al gobierno del Estado.

2. La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en el periodo social

El segundo periodo estaría marcado por la era posrevolucionaria y su impronta en lo social, caracterizado por un Estado fuerte, autoritario e interventor que, no obstante haber asumido variantes ideológicas importantes que van desde el socialismo cardenista hasta el populismo de Echeverría y López Portillo, hallaron identidad en el modelo de desarrollo del llamado periodo estabilizador –lo más cercano que México estuvo del *Welfare State*– que se desplegó desde el sexenio de Miguel Alemán hasta el de Gustavo Díaz Ordaz.

No obstante, el común denominador en todo este segundo momento es la presencia constante del Ejecutivo en el control directo de las reformas a la Constitución y las leyes y en la construcción de las garantías secundarias necesarias para la protección de los derechos sociales incorporados, fundamentalmente en los artículos 3, 27 y 123 de la Constitución. De ahí que, para este periodo, valdría la pena hablar de una protección no jurisdiccional *ex post* o, en sentido estricto –es decir, de protección no jurisdiccional mediante la resolución de conflictos–, de una protección no jurisdiccional *ex ante* o, en sentido amplio, es decir, protección como cobertura o, técnicamente, como garantía de acceso a los derechos. En el primer caso predominó el recurso a procedimientos fuera de la jurisdicción de autotutela, autocomposición y heterocomposición, que recurrieron al arbitraje y a la mediación que, según la materia, admitían o no revisión jurisdiccional; en el segundo, más bien obedecieron a la puesta en marcha de una estrategia programática de construcción de institucionalidad, como garantía de acceso a los derechos, que incluía igualmente procedimientos de protección tipo *ex post* relacionados con la presentación de quejas o reclamaciones, pero en el ámbito intrainstitucional.

2.1. Protección no jurisdiccional *ex post* o en sentido estricto

En lo que se refiere a los derechos asociados a la tierra, por ejemplo, el propio artículo 27 recogió los contenidos de la llamada Ley Agraria de 1915 que dio al Ejecutivo Federal la potestad de resolver los conflictos a través de una Comisión Nacional Agraria (CNA), comisiones agrarias en los estados y los respectivos

comités particulares ejecutivos. El procedimiento, de naturaleza tripartita, que iniciaba en estos últimos, culminaba con la sanción del Ejecutivo Federal y era susceptible de revisión en amparo, se fue afinando mediante diversos acuerdos, circulares y decretos que dieron forma a la Ley de Ejidos de 1920 y luego al Reglamento Agrario de 1922, que abrogó la ley precedente y estableció la institución de Procuraduría de Pueblos, dependiente de la CNA, destinada a asistir a quien lo necesitare de manera gratuita en sus procedimientos de dotación o de restitución de ejidos. Más adelante se emitió la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 1927, con la finalidad de ordenar la normativa agraria, para lo cual se derogaron las disposiciones anteriores a ella y, entre otras cuestiones, a las anteriores autoridades agrarias se agregaron los gobernadores de los estados, quienes al parecer fungían, en cuanto titulares de los ejecutivos locales, como primera instancia, antes de que los expedientes pasasen a la CNA y de ahí al Ejecutivo Federal para su sanción final. Ese año y los siguientes se aprobaron nuevas leyes y también un par de reformas a la propia Ley de Dotaciones, hasta que la cantidad de amparos interpuestos por los afectados del reparto agrario comenzó a representar un obstáculo que en los hechos nulificaba los fines del artículo 27 constitucional y que, además, representaba un gasto excesivo para el gobierno. Para resolver la situación, el presidente Ortiz Rubio expidió en diciembre de 1931 un decreto que reformó el artículo 10 de la Ley Agraria de 1915, vigente aún por haber sido declarada una ley constitucional en 1917, para prohibir el recurso al amparo, con lo que la justicia agraria quedó por completo en manos del Ejecutivo. Posteriormente, con el *Código Agrario* de 1934 desaparece la CNA, que es sustituida por el Departamento Agrario –que incluye ahora a la Procuraduría de Pueblos–, las comisiones locales agrarias –nuevo nombre que se asigna a las anteriores comisiones agrarias mixtas– y los comités particulares ejecutivos –ahora denominados comités ejecutivos agrarios–, instancias todas ellas que continúan fungiendo como autoridades agrarias, junto con el Ejecutivo Federal y los gobernadores. En 1940 y en 1942, se emitieron nuevas versiones del *Código Agrario* de 1934, que, en realidad, representaron ajustes al primero, y dos décadas más tarde el presidente Ruiz Cortines creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios, dependiente también del Departamento Agrario y destinada, como su predecesora Procuraduría de Pueblos, al asesoramiento gratuito de los campesinos.¹⁵

¹⁵ Según afirma Isaías Rivera, “de origen la Procuraduría Agraria recibió una buena dosis de autonomía respecto de la estructura orgánica del Departamento Agrario [...] ya que se ordenaba el nombramiento de Procuradores de Asuntos Agrarios en cada entidad federativa donde existieran oficinas del Departamento y en las oficinas centrales, los cuales debían ser nombrados por el jefe del Departamento Agrario, del cual dependerían directamente, con aprobación expresa

En un arco de casi treinta años, el *Código* de 1942 fue objeto de diversas reformas e igualmente se expidieron varios decretos —como el de 5 de agosto de 1953, que creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios— que, en su conjunto, permiten afirmar que todo este proceso implicó el moldeamiento de un sistema de justicia cuasijurisdiccional que se recogió y sistematizó con mejor técnica jurídica en 1971, cuando se expidió la Ley Federal de la Reforma Agraria, que refrendó la máxima autoridad del presidente de la República e insistió en la prohibición del amparo como recurso ante sus resoluciones y cuyo reglamento —que fue el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria— estableció una Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria a la que le correspondió la función de procuración en la materia.¹⁶ Hasta 1992, este sistema de justicia rigió como mecanismo de protección no jurisdiccional de los derechos asociados a la tenencia de la tierra.

Por su parte, en cuanto a la protección de los derechos laborales, es interesante observar que la idea del trabajo como el producto de un contrato, propia del periodo liberal y, por tanto, susceptible de acuerdos, sugirió desde 1913 la creación de juntas destinadas a resolver los conflictos entre trabajadores y patrones, e incluso a fijar salarios mínimos, planteando la idea de que sus resoluciones fuesen consideradas sentencias arbitrales que no admitieran más recursos. Aunque el proyecto de ley donde esta idea se contenía no prosperó en su momento en el Congreso de la Unión, entre 1914 y 1916 diversos estados de la república aprobaron la creación de organismos similares, con lo que se generó una tendencia que tomó como modelo la experiencia veracruzana, finalmente recogida en el artículo 123 constitucional.¹⁷

Ahí mismo decidió el constituyente crear las Juntas de Conciliación y Arbitraje en materia laboral basándose en la configuración tripartita, que ya había demostrado ser muy eficiente en la experiencia previa de resolución de conflictos

del presidente de la República”. Cfr. Rivera Rodríguez, Isaías, “La procuración agraria en la historia de México”, *Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 4, julio-septiembre de 1996, p. 226.

¹⁶ Sería en la reforma constitucional de 1983 donde se añadiría una fracción XIX al artículo 27 constitucional que daría fundamento a la creación y operación de un órgano de procuración agraria que, en los hechos, continuó ejerciendo la Dirección General de Procuración Agraria a la que la reforma de 1985 al Reglamento de la Secretaría de la Reforma Agraria cambió el nombre por el de Dirección General de Procuración Social Agraria. Cfr. Rivera, *ibidem*.

¹⁷ Sobre la importancia de las leyes de trabajo emitidas entre 1914 y 1916 puede verse: Herrera González, Patricio, “La sociedad salarial mexicana y su compleja integración social en un contexto revolucionario”, *Relaciones: Estudios de Historia y Sociedad*, vol. 31, núm. 124, noviembre de 2010, pp. 125-140. Un panorama más amplio de la importancia de la legislación veracruzana de principios del siglo XX puede verse en: González Sierra, José, “Revolución y derecho obrero: Veracruz 1914-1916”, *Anuario Centro de Investigaciones Históricas. Universidad Veracruzana*, núm. 4, 1986, pp. 117-168.

en la materia, en la que participaban trabajadores, patrones y gobierno. Por supuesto, la conciliación y el arbitraje fueron los mecanismos principales de solución de los conflictos, aunque estas resoluciones debían ser homologadas por vía jurisdiccional. Como es sabido, en 1931 se expidió la Ley Federal del Trabajo que sistematizó las competencias que en materia de solución de conflictos laborales tendrían las juntas locales y la federal, según el tipo de industria donde estos se dieran. Al igual que en el caso de la justicia agraria, los primeros años fueron de ajustes, para finalmente dar lugar a un modelo de justicia que podía considerarse enteramente novedoso, que logró combinar: 1) lo no jurisdiccional en su parte instancial con lo jurisdiccional en la casación; 2) procedimientos de equidad en la primera instancia y de derecho en la revisión judicial; 3) su naturaleza administrativa con su autonomía técnica; y 4) finalmente, su enfoque de justicia individual con el de justicia colectiva. Al final, hacia la segunda mitad del siglo y hasta la reciente reforma de 2017, la protección de los derechos laborales ocurrió de acuerdo con este esquema híbrido que, al igual que en el campo de la justicia agraria, permitió en todo momento una influencia sustancial del Poder Ejecutivo en el terreno de la solución de los conflictos laborales.¹⁸

El más reciente de los órganos de protección no jurisdiccional de derechos sociales se creó en 1976, con la finalidad de brindar protección a las y los consumidores a partir de un conjunto de facultades que lo convierten en autoridad administrativa responsable de promover y proteger los derechos e intereses asociados al consumo y de procurar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. El procedimiento se sustancia a petición de parte mediante denuncia o queja, cuyo trámite se desahoga, en el primer caso, con la supervisión directa de la institución, con el fin de verificar si se ha violado la ley y, en su caso, sancionar al infractor, o bien, en el caso de una queja, mediante un procedimiento subsidiario que inicia con la conciliación que, de fallar, da paso al arbitraje; si este tampoco prospera, procede entonces una intervención de oficio

¹⁸ Existe una amplia literatura sobre derecho laboral en México. En particular, sobre las juntas, se consultó para este trabajo el texto autoría del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, "Origen y evolución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje", *Cuadernos de Jurisprudencia*, núm. 2, México, SCJN, 2008. Para entender mejor el rol de las juntas en la tradición jurídica nacional ha sido muy importante consultar a Carpizo, Jorge, "La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año V, núm. 15, septiembre-diciembre de 1972, pp. 383-416. También: Moctezuma Barragán, Javier, "El artículo 123", en AA. VV., *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Cámara de Diputados, IJ-UNAM, 1998; y Kurczyn Villalobos, Patricia, Reynoso Castillo, Carlos y Sánchez Castañeda, Alfredo, *La justicia laboral: administración e imparcialidad*, México, IJ-UNAM, 2005.

para que la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) verifique si se violó la ley, para, en su caso, sancionar.¹⁹

2.2. Protección no jurisdiccional ex ante o en sentido amplio

Es interesante observar de qué manera la garantía de otros derechos sociales, como la salud, la vivienda y otros más asociados con la alimentación o el esparcimiento, ocurrieron al amparo de la protección de los derechos laborales. Ello da cuenta de la amplitud con la que desde 1917 se ha concebido el derecho al trabajo, que durante ese periodo abandonó la concepción liberal contractual para adoptar una de naturaleza social, más proteccionista, aunque, sin duda, también más clientelar. Fue en los últimos años del periodo social que ahora se analiza cuando se crearon los dos grandes sistemas de seguridad social que hasta la fecha existen: primero el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1940 y posteriormente el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste) en 1960, encargados de atender la salud de las y los trabajadores en general y del Estado mexicano, respectivamente, pero también de lo relativo a las políticas de salud pública y las pensiones.

Igualmente, al amparo del artículo 123, como prestaciones laborales surgieron el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste), para los trabajadores al servicio del Estado, ambas instituciones dedicadas al fomento de la vivienda para derechohabientes afiliados al IMSS y al Issste, respectivamente. También en esta época se crearon centros populares de abasto, como los supermercados del Issste en 1953 o los de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) en 1960, cuya función era la de aproximar al consumo popular los productos de la canasta básica a precios controlados y accesibles; la misma función cumplió más tarde Liconsa, distribuidora especializada en leche. Para inicios de los años ochenta, el Issste brindaba prestaciones tales como el seguro de cesantía en edad avanzada, medicina preventiva, servicios a jubilados y pensionados, servicios turísticos, servicios funerarios, préstamos a mediano plazo y guarderías.²⁰

¹⁹ Véanse, de la Procuraduría Federal de Protección del Consumidor, *Guía de la conciliación personal; Guía de la asesoría y recepción de quejas; y Proceso y requisitos de quejas y denuncias*.

²⁰ Cfr. Cámara de Diputados, *El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2009. Sobre el IMSS, fue consultada su página oficial (<https://imss.gob.mx>). Sobre Fovissste, véase Trueba Lara, José Luis, *Fovissste, una historia compartida 1917-2017*, México, El Tucán de Virginia, 2016.

En lo que se refiere a la protección del derecho a la educación –que igualmente se ha visto afectada por los vaivenes ideológicos que las distintas versiones del priísmo adoptaron durante el periodo social–, ella ha tenido lugar principalmente a través de las sucesivas reformas al artículo 3o. constitucional desde su redacción original en 1917, así como de la construcción de un magisterio sólidamente formado en torno a los relatos que del país tuvieron los proyectos educativos del nacionalismo revolucionario, el socialismo cardenista, el modernismo alemanista y el populismo echeverrista y lopezportillista; desde luego, también en la construcción de normales y edificios escolares para cumplir, por lo menos, con la obligación de brindar educación primaria universal.²¹ Sin embargo, resulta interesante que, siendo las y los educandos los titulares del derecho a la educación, la protección del Estado se haya orientado mucho más al sector magisterial, cuyos miembros, al igual que los obreros y el campesinado, se tornaron actores políticos relevantes en todo ese periodo y aún continúan siéndolo.

El análisis de este periodo social permite sugerir que el tipo de instituciones y procedimientos pensados para la defensa de los derechos sociales se enfrentó a la necesidad de reconocer que la justicia convencional no es suficiente cuando de lo que se trata es de construir condiciones de equidad entre sectores que guardan relaciones históricas de asimetría: patrones y trabajadores, latifundistas y campesinos y, ya en la última parte del siglo, proveedores y consumidores. El recurso a procedimientos fuera de la jurisdicción que permitieran al Ejecutivo custodiar la buena marcha de las promesas revolucionarias y de los sectores con los que había adquirido una deuda histórica resultó fundamental, aun cuando en algunos casos, como el de la justicia laboral, hubiese intervención judicial en la etapa de casación. El Estado mexicano encontró en las figuras de la mediación, la conciliación y el arbitraje mecanismos que le permitieron construir modelos tripartitas en los que, de manera directa o indirecta, tuvo siempre un asiento que le permitió la discrecionalidad necesaria para posicionar el fiel de la balanza de acuerdo con el interés marcado por el jefe del Ejecutivo, con un discurso formal de respeto a los otros poderes. Naturalmente, ello le permitió también ejercer un control institucional fuerte sobre sectores de importancia política innegable, a los que esa misma discrecionalidad del sistema le permitió dominar.

²¹ Cfr. Trujillo Olguín, Jesús Adolfo, “Las reformas educativas en México; un recuento de las modificaciones constitucionales (1934-2013)”, en Trujillo Olguín, J. A., Rubio Molina, P. y García Leos, J. L. (coords.), *Desarrollo profesional docente: las competencias en el marco de la reforma educativa*, México, ENP José Medrano, 2015, pp. 77-92.

3. La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en el periodo neoliberal

Es justamente en el llamado periodo neoliberal cuando surge la mayoría de las instituciones de protección no jurisdiccional a las que se refiere la literatura especializada. No las describo en detalle, porque en ello ha trabajado prolija y prolíficamente la casi totalidad de quienes tratan el tema, en especial Natarén²² y Castañeda,²³ quienes coinciden en las siguientes:

- Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (1985).
- Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986).
- Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero (1987).
- Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988).

Castañeda por su parte añade las que a continuación se mencionan:

- Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1979).
- Procuraduría de los Vecinos del Municipio de Colima (1983).
- Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (1989).

Por su parte, Dienheim²⁴ considera instituciones no jurisdiccionales de protección de derechos humanos todas las anteriores y agrega, entre otras, las siguientes:

- Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro (1988).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990).
- Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE) (1990).
- Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed) (1996).
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) (1999).
- Comisión Federal para la Prevención contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) (2001).
- Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (2002).

²² Natarén, *op. cit.*

²³ Castañeda, *op. cit.*

²⁴ Dienheim, *op. cit.*

- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (2003).
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (2014).
- Procuraduría de la Defensa del Ambiente (Profepa) (1992).
- Procuraduría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014).
- Instituto Nacional de las Mujeres (2001).
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (2018).
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon) (2004).
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) (2013).
- Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) (2013).

Aunque existen diferencias importantes entre estas instituciones, que las y los autores revisados han puesto de manifiesto, la mayoría comparte procedimientos destinados a agilizar procesos de justicia relacionados con la protección especializada de derechos humanos en los que la mediación, la conciliación y el arbitraje siguen jugando un rol importante. Sin embargo, vale la pena mencionar que en este periodo, en el que se aprecia al Estado mismo como el potencial perpetrador de los derechos de la ciudadanía, la asimetría de la que se parte es precisamente esa, por ello, en aquellas instituciones en las que los procedimientos antes señalados no son los principales, la defensa no jurisdiccional exige un conjunto de factores que facilitan la labor de empoderamiento ciudadano. La ONU los ha sistematizado como sigue:²⁵

- Independencia: autonomía jurídica, operacional y financiera; procedimientos transparentes de nombramiento y destitución; composición plural, multisectorial.
- Competencia definida y facultades apropiadas: en razón de materia y autoridad a supervisar; competencia propia de carácter complementario; facultades expresas en la ley.
- Accesibilidad: amplia difusión de la existencia de la institución; ubicación cercana y accesible mediante transporte público.
- Cooperación: con organizaciones de la sociedad civil; con otras instituciones similares; con organizaciones intergubernamentales.
- Eficacia operacional: recursos adecuados; métodos de trabajo; personal competente; capacidad de revisión y evaluación.
- Rendición de cuentas: capacidad de rendir informes.

²⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Instituciones nacionales de derechos humanos. Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*, Ginebra, ONU, Serie de Capacitación Profesional, núm. 4, 1995, pp. 33-88.

A estos factores podrían añadirse otros, como los que ha señalado Jorge Carpizo, a saber:

- a. Su labor es de investigación, no de resolución judicial.
- b. No se siguen las etapas que todo proceso contiene y no comienza una etapa mientras no se ha terminado la anterior.
- c. No se respetan las formalidades propias de un debido proceso legal.
- d. Por el contrario, debe ser un procedimiento ágil, no formal y muy rápido.
- e. Algunos derechos pueden ser omitidos, como el de audiencia, el de defensa y el de presentar pruebas.²⁶

Más allá de estos factores –con los que no siempre cuentan las instituciones de protección no jurisdiccional del periodo neoliberal en México o, cuando se dan, no siempre los hacen efectivos–, la pregunta de fondo es más bien por qué surgieron hasta este momento. A juzgar por las características mencionadas, que la ONU publicó a mediados de la década del noventa, tres años después de que aparecieran los *Principios de París*, en 1992,²⁷ parece posible distinguir un periodo previo de transición que abarca los años ochenta y principios de los noventa, y luego uno de autonomización, multiplicación y especialización de estas instituciones.

Siguiendo este argumento, podría plantearse que los ochenta configuran un momento de ajuste en el que las primeras instituciones responden, en efecto, a una necesidad de desarrollar instancias de resolución de conflictos menos engorrosas que las que, incluso fuera de la jurisdicción, requerían de grandes burocracias y procedimientos complejos. Es bien sabido que la institución del *ombudsman* era discutida en la academia desde los años cincuenta y que el ánimo creador de uno de sus principales impulsores, Jorge Carpizo, está detrás de la instauración de la Defensoría de los Derechos Universitarios ocurrida durante su rectoría al frente de la UNAM, en 1985. No sería raro que las instituciones estatales y municipales de defensa no jurisdiccional de derechos que surgieron en esos años hayan estado inspiradas por la influencia de esa discusión. Sin embargo, destaca que, en todos los casos, se trata de organismos gubernamentales, lo

²⁶ Carpizo, Jorge, "Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", en Carbonell, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, IIJ-UNAM, 2011, p. 330 ss.

²⁷ Los *Principios de París* (<https://www.hhri.org/es/publication/los-principios-de-paris/>) son el instrumento internacional que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU publicó en 1991 y que norma los criterios que definen a las instituciones nacionales de derechos humanos en el mundo.

que hace pensar que la inercia del periodo anterior, en el que el Poder Ejecutivo jugaba un rol central, seguía siendo vista como normal. De hecho, el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) era una dirección general de la Secretaría de Gobernación, además que a la propia institución del *ombudsman* nacional se la concibió en el decreto que la creó como un órgano desconcentrado de esa misma secretaría.

Fue en los años noventa cuando comenzó a darse la tendencia a la creación de órganos autónomos. Carpizo hace recordar que esa discusión estaba ya en ciernes, precisamente cuando se debatía la naturaleza de las juntas de conciliación y arbitraje, a las que ciertos tratadistas consideraban un “cuarto poder”.²⁸ Sin embargo, es claro que el periodo social de México, inserto como lo estaba en una fase de la modernidad caracterizada por una esfera del Estado hipertrofiada, con pleno control sobre el mercado, no admitiría un poder soberano que alterara la balanza que pesaba notablemente en contra de los Poderes Legislativo y Judicial. La única institución que gozaba de una cierta autonomía era la Universidad Nacional, otorgada por el presidente Portes Gil en 1919 y luego refrendada y ampliada por el presidente Ávila Camacho en 1945; sin embargo, no fue sino hasta 1980 cuando finalmente la UNAM consiguió la autonomía constitucional.

Por ello, tuvo que ser necesario que el rol del Estado se modificara y que el mismo derecho se transformara. Los acontecimientos que dan contexto a este reciente periodo ocurren en el seno de un proceso de alcances globales que implica la superposición de la esfera del mercado sobre la del Estado y su consecuente debilitamiento a manos de una novedosa forma de control gubernamental con un sesgo más bien “empresarial”. En el seno de ese proceso, el cambio legal acusa una fuerte tendencia a la desregulación en sentido amplio y a un acotamiento del rol del derecho hacia el ideal de la *rule of law*, que es el de un derecho mínimo pensado más bien para facilitar la acción del mercado.²⁹

²⁸ Carpizo, “La naturaleza jurídica de las juntas”, *cit.*

²⁹ En otros espacios he desarrollado esta idea, según la cual los mecanismos de control social operan desde el mercado, por una parte, como dice Chomsky, “regulando al regulador” mediante una serie de procedimientos que incluyen la incorporación de un lenguaje de administración de corte empresarial mediante el cual ejercen control y vigilancia sobre las funciones del Estado (cfr. Chomsky, Noam, *Requiem por el sueño americano. Los diez principios de la concentración de la riqueza y el poder*, México, Sexto Piso, 2017) y, por la otra, incorporando la noción de gobernanza como un mecanismo de “gobierno sin gobierno” que abre espacios a la sociedad civil organizada para intervenir en ámbitos otrora reservados a funciones de Estado (cfr. Brown, Wendy, *El pueblo sin atributos: la secreta revolución del neoliberalismo*, México, Malpaso, 2017).

México comenzó a experimentar estos cambios en los años ochenta y durante un arco temporal que duró al menos tres décadas.³⁰ La apertura en lo económico obligó al país a abrirse también al escrutinio internacional en otros ámbitos y a ir adoptando un marco institucional acorde con la nueva realidad. La apuesta por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y posteriormente por un tratado similar con la Unión Europea impuso al país una importante presión para democratizar los espacios y para agilizar los procedimientos que deberían dar garantías al libre desarrollo del mercado. Por ello no resulta un despropósito afirmar que la instauración de los órganos autónomos en México tiene lugar en los años noventa *a pesar* de la resistencia ofrecida por un Estado que siguió siendo autoritario, guarnecido por una cultura jurídica *ad hoc*, construida a lo largo de setenta años para protegerlo y para justificarlo. En ese sentido se puede plantear que la era de los organismos autónomos nace en el seno de la tensión entre un Estado que en sus prácticas institucionales y en relación con sus normas sigue comportándose de manera inercial y una nueva “gubernamentalidad” que exige apertura y controles a los que el mismo Estado que la está implementando no estaba habituado.

Y es que, como bien refieren López y Fix, no es posible soslayar que la correlación existente entre cambio social y cambio jurídico termina por influenciar, en función del sino de la época, el sentido de las normas, sus contenidos, las instituciones que regulan y hasta la formación y vocación de los operadores jurídicos que las hacen funcionar.³¹ Por ello, a lo largo de este prolongado periodo de treinta años, a caballo entre el conservadurismo jurídico-político y la intención de implementar la gubernamentalidad neoliberal en el país, la aparición de los órganos autónomos podría explicarse más bien como la emergencia de novedosos mecanismos de supervisión sobre el Estado, realizada por instituciones

³⁰ Desde luego, varios factores incidieron en ello: el estado de la *deuda externa*, la inflación creciente y descontrolada, la *desigualdad social polarizada* y el *incremento de la pobreza*, que experimentaba el país a finales de los años setenta, así como la efervescencia política motivada por la organización social que devino al sismo de 1985, la violencia institucional que desde entonces planteaba ya la llamada “lucha contra el narcotráfico” iniciada por el presidente De la Madrid, el fuerte cuestionamiento de legitimidad de la elección de 1988 y una arraigada y bien ganada desconfianza en las instituciones, en especial en las encargadas de los ámbitos jurisdiccional y electoral, factores que constituyeron el caldo de cultivo que ofreció al controvertido ganador de esa última elección, Carlos Salinas de Gortari, la oportunidad de hacer un llamado a la solidaridad y a la unidad nacional mediante un pacto económico, que tuvo también importantes componentes políticos y, en consecuencia, jurídicos. *Cfr.* Santiago Castillo, Javier, “Crisis de los modelos de crecimiento económico”, en Cuna Pérez, Enrique, González Madrid, Miguel y Santiago Castillo, Javier, *México entre siglos, contexto balance y agenda*, México, UAM, s.f.

³¹ Véase López Ayllón, Sergio y Fix Fierro, Héctor, “Tan cerca, tan lejos. Estado de Derecho y cambio jurídico en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000, pp. 155-267.

que están a medio camino entre el propio Estado y la sociedad civil, de modo tal que, paradójicamente, cumplen al mismo tiempo una función formal de control *hacia*, pero también una función material de protección *del* Estado mismo.

VII. CONCLUSIONES

El análisis de los hallazgos y, sobre todo, su contextualización permiten concluir que la protección no jurisdiccional de los derechos humanos ha obedecido definitivamente al contexto en el que las instituciones fueron pensadas y creadas: en un primer momento, como un mecanismo de control del ciudadano hacia el Estado en el marco del liberalismo mexicano; en el segundo momento, la protección no jurisdiccional se diseñó para garantizar el control directo del Estado sobre las promesas de la revolución, con un recurso privilegiado a la mediación, la conciliación y el arbitraje, pero con presencia gubernamental y amplia discrecionalidad para influenciar la dirección de las resoluciones; y, finalmente, durante el periodo neoliberal, ha sido la autonomía la característica clave que ha permitido un paulatino pero eficiente debilitamiento del Estado, desde organizaciones del llamado tercer sector. Quizá son esas las razones de que no se haya desarrollado una doctrina de la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos.

Por ahora, la hipótesis de trabajo enunciada en este estudio encuentra soporte en el análisis de los hallazgos. Sin embargo, como se afirmó al principio, estas conclusiones han de ser tomadas como el resultado de un estudio exploratorio que, sin duda, debe ser profundizado.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, Emilio, “Prospectiva del procedimiento no jurisdiccional de protección a los derechos humanos”, en FERRER MACGREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional*, vol. VII: *Procesos constitucionales de la libertad*, México, IJ-UNAM, IMDP, Marcial Pons, 2008.
- BROWN, Wendy, *El pueblo sin atributos: la secreta revolución del neoliberalismo*, México, Malpaso, 2017.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2009.
- CAMARENA LOZANO, Sergio Arturo, “Defensa no jurisdiccional de los derechos humanos. Estudio de derecho comparado”, *Epikieia. Derecho y Política*, núm. 24, verano de 2014, pp. 1-12.

- CARPIZO, Jorge, “Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, en CARBONELL, Miguel y SALAZAR UGARTE, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, IIJ-UNAM, 2011.
- CARPIZO, Jorge, “La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año V, núm. 15, septiembre-diciembre de 1972, pp. 383-416.
- CARPIZO, Jorge, “Palabras de Jorge Carpizo con motivo de su investidura como doctor *Honoris Causa* de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLV, núm. 134, mayo-agosto de 2012, pp. 813-827.
- CASTAÑEDA, Myreya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2011.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Principios de París*, ONU. <https://www.hhri.org/es/publication/los-principios-de-paris/>
- CHOMSKY, Noam, *Réquiem por el sueño americano. Los diez principios de la concentración de la riqueza y el poder*, México, Sexto Piso, 2017.
- CUNA PÉREZ, Enrique, GONZÁLEZ MADRID, Miguel y SANTIAGO CASTILLO, Javier, *México entre siglos. Contexto, balance y agenda*, México, UAM, s.f. http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/M%C3%A9xico_entre_siglos_Contexto_balance_y_agenda%20/%255bUTF-8%25dMeI-xico-entre-siglos-72-89.pdf
- DEL RIVERO, José Alberto, “La protección no jurisdiccional y sectorial de los derechos humanos: reflexiones en torno al derecho a la vivienda adecuada en México”, *Revista Inclusiones*, vol. 7, núm. especial, 2020, pp. 65-83.
- DIENHEIM BARRIGUETE, Cuauhtémoc Manuel de, “Consideraciones sobre la protección no jurisdiccional de los derechos humanos y la figura del Ombudsman en México”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, MAGAÑA DE LA MORA, Juan Antonio y ROA ORTIZ, Emmanuel (coords.), *Derecho procesal constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del Tribunal de Ario de Rosales*, t. 1, México, IIJ-UNAM, 2018, pp. 183-204.
- FIX FIERRO, Héctor, “La reforma al artículo 102 de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, enero de 1993.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1991.
- FLORES ERAÑA, Alejandro, *Procedimientos y disfunciones del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos y su proclividad competencial hacia el Poder Ejecutivo. Elementos para un sistema ampliado de derechos humanos*, Tesis de Maestría en Derechos Humanos, México, Universidad Iberoamericana, 2017.
- GIL RENDÓN, Raymundo, “Sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos en México”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, núm. 7, 2011, pp. 1-24.

- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis, “El apartado B del artículo 102 constitucional y la reforma de junio de 2011. ¿De dónde viene y a dónde va el sistema *Ombudsman* en México?”, en CABALLERO, J. L. y FERRER, E., *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2011-2021). Una evaluación con perspectiva de futuro*, en prensa.
- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis, *La investigación de los fenómenos jurídicos*, México, Ubijus, 2019.
- GONZÁLEZ SIERRA, José. “Revolución y derecho obrero: Veracruz 1914-1916”, *Anuario Centro de Investigaciones Históricas. Universidad Veracruzana*, núm. 4, 1986, pp. 117-168. <https://cdigital.uv.mx/bitstream/handle/123456789/8280/anua-IV-pag117-168r.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- HERRERA GONZÁLEZ, Patricio, “La sociedad mexicana y su compleja integración social en un contexto revolucionario”, *Relaciones: Estudios de Historia y Sociedad*, vol. 31, núm. 124, noviembre de 2010, pp. 125-140.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURISPRUDENCIALES Y DE PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA ÉTICA JUDICIAL, “Origen y evolución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje”, *Cuadernos de Jurisprudencia*, núm. 2, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.
- ISLAS COLÍN, Alfredo y MARTÍNEZ LAZCANO, Alfonso Jaime, *Derechos humanos. Protección jurisdiccional y no jurisdiccional en los sistemas nacional e interamericano*, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2015.
- KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, REYNOSO CASTILLO, Carlos y SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *La justicia laboral: administración e impartición*, México, IJ-UNAM, 2005.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y FIX FIERRO, Héctor, “Tan cerca, tan lejos. Estado de Derecho y cambio jurídico en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000, pp. 155-267.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, “El artículo 123”, en AA. VV., *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Cámara de Diputados, UNAM, IJ-UNAM, 1998.
- MORENO, Jaime, “El liberalismo constitucional de México”, en AA. VV., *La independencia de México a 200 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico*, México, Facultad de Derecho UNAM, 2010, pp. 321-342.
- NÚÑEZ GARCÍA, Víctor M., “Los orígenes del liberalismo mexicano. Élite y grupos de poder en Puebla (1833-1857)”, *Secuencia*, núm. 78, septiembre-diciembre de 2010, pp. 43-87.
- NATARÉN, Carlos, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del Sistema Nacional de Organismos de Protección de Derechos Humanos*, México, CNDH, 2005.
- OÑATE, Santiago, “El procurador de pobres instituido en San Luis Potosí en 1847 y la protección de los derechos humanos. (Exposición de motivos y texto del decreto número 18 expedido por el Congreso Constitucional del Estado de San Luis Potosí, el cinco de marzo de 1847)”, *Anuario Jurídico*, I, 1974, pp. 516-527.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Instituciones nacionales de derechos humanos. Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*, Ginebra, ONU (Serie de capacitación profesional, núm. 4), 1995, pp. 33-88.
- PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR, *Guía de la asesoría y recepción de quejas*. https://www.profeco.gob.mx/juridico/Documentos/SSC/Normatividad_TomoI/GUÍA%20DE%20LA%20ASESORÍA%20Y%20RECEPCIÓN%20DE%20QUEJAS6.pdf
- PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR, *Guía de la conciliación personal*. https://www.profeco.gob.mx/juridico/Documentos/SSC/Normatividad_TomoII/GUÍA%20DE%20LA%20CONCILIACIÓN%20PERSONAL8.pdf
- PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR, *Proceso y requisitos de quejas y denuncias*. https://www.profeco.gob.mx/juridico/Documentos/SSC/Normatividad_TomoI/GUÍA%20DE%20LA%20ASESORÍA%20Y%20RECEPCIÓN%20DE%20QUEJAS6.pdf
- RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, “La procuración agraria en la historia de México”, *Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 4, julio-septiembre de 1996.
- TRUEBA LARA, José Luis, *Fovissste, una historia compartida 1917-2017*, México, El Tucán de Virginia, 2016.
- TRUJILLO OLGUÍN, Jesús Adolfo, “Las reformas educativas en México; un recuento de las modificaciones constitucionales (1934-2013)”, en TRUJILLO OLGUÍN, J. A., RUBIO MOLINA, P. y GARCÍA LEOS, J. L. (coords.), *Desarrollo profesional docente: las competencias en el marco de la reforma educativa*, México, ENP José Medrano, 2015, pp. 77-92.