

CONSIDERACIONES SOBRE LA PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN MÉXICO

Cuauhtémoc Manuel DE DIENHEIM BARRIGUETE*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes históricos de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México.* III. *Algunos otros organismos protectores de derechos humanos surgidos después de la CNDH.* IV. *Asuntos pendientes y retos por atender en relación con la figura del Ombudsman en México.* V. *Conclusión.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

En México a menudo cuando se habla de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, se hace referencia exclusivamente a la figura del Ombudsman; sin embargo, este error consiste en confundir el todo con la parte, ya que si bien es cierto la institución del Ombudsman constituye una protección no jurisdiccional de los derechos humanos, ésta no es la única institución que realiza o ha realizado dicho tipo de protección.

Por otro lado, también se suele identificar como Ombudsman en México, al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), aunque en realidad no queda suficientemente claro si se trata de una institución unipersonal o si, como su nombre lo indica, es una comisión y, como el artículo 102 Apartado B lo establece, es un organismo complejo y colectivo (con un Consejo Consultivo) e incluso más aún, si en realidad se trata de todo un sistema nacional de protección no jurisdiccional de los

* Licenciado en derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; maestro en derecho constitucional. Profesor en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y en la Universidad Iberoamericana, Campus León, Guanajuato. Especialista en temas de derechos humanos.

derechos humanos, integrado por 33 órganos de protección (la CNDH y 32 organismos locales).

De esta manera, es importante hacer notar que la protección no jurisdiccional de los derechos humanos no surgió ni se circunscribe exclusivamente a la CNDH, sino que tiene más antecedentes y existen actualmente también otras instituciones más que desarrollan tal función.

Así pues, hoy en día realizan la función de protección no jurisdiccional de derechos humanos, además de la CNDH, las comisiones u organismos de protección de derechos humanos de los estados y del Distrito Federal, constituyendo un sistema nacional de protección de los derechos humanos, siendo quizás el sistema más importante pero no el único, ya que también realizan protecciones específicas de ciertos derechos humanos, también, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y los organismos respectivos locales; el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred); la Procuraduría Agraria; la Procuraduría Federal del Consumidor; el Sistema DIF; el sistema nacional de protección de víctimas con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las comisiones ejecutivas locales.

Por lo expuesto, podemos advertir, que aun cuando a los titulares de las comisiones de derechos humanos u órganos de protección de tales derechos, establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución, se les denomina como Ombudsman, la función de protección no jurisdiccional es mucho más amplia y comprende además de ellos, a otras instituciones y a otros mecanismos distintos de las quejas que normalmente se tramitan ante ellos; sin embargo, tan poderosa ha sido la influencia de dichas comisiones de derechos humanos que se suele identificar en nuestro país como si fueren sinónimos, a las comisiones, al Ombudsman y a la protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

Para ayudarnos a entender un poco mejor las cosas conviene señalar las características generales o más reiteradas que posee la institución del Ombudsman, mismas que han sido sintetizadas por el distinguido jurista y ex defensor del pueblo en España, Álvaro Gil Robles, y que son a su entender las siguientes:

- a) elección por un Parlamento constituido democráticamente; b) el elegido no debe ser un hombre político ni de partido, pues su neutralidad política se considera esencial; c) actuación independiente de toda presión del parlamentario o del gobierno; d) acceso directo del ciudadano al Ombudsman sin requisitos de abogado ni pago de dinero; e) investigación de las quejas de forma sumaria e informal con acceso directo a la documentación administrativa del caso;

f) su competencia abarca el control de las distintas administraciones públicas incluida la de justicia y la militar; g) elaborar un informe anual o extraordinario que eleva al parlamento con el resultado de sus gestiones dándose publicidad al mismo y señalando nombres de los funcionarios implicados en mala administración, y h) relativo poder sancionador sobre los funcionarios o de propuesta de sanción a los organismos competentes para ello...¹

Por su parte, Héctor Fix-Zamudio ha descrito al Ombudsman como el organismo dirigido por uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, que con el auxilio del personal técnico, posee la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones por la afectación de los derechos fundamentales de los gobernados, realizadas esencialmente por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino también por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto, y con motivo de esta investigación puede proponer sin efectos obligatorios las soluciones que estime adecuadas para evitar o subsanar dichas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a los más altos órganos del gobierno o del parlamento, con la atribución de sugerir las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de los derechos humanos.²

Obviamente estas características pueden variar relativamente de país en país, aunque un aspecto básico deberá ser siempre que cuenten con autonomía funcional. En el mismo sentido, se han señalado como características su independencia respecto de los poderes públicos y privados, el carácter no vinculatorio de sus decisiones, la agilidad y rapidez en la solución de los asuntos planteados, la autoridad moral de sus titulares, la naturaleza técnica y jurídica del propio órgano, su magistratura de opinión y su labor preventiva.³

Teniendo en mente lo anterior reseñaremos brevemente, de manera general, los principales antecedentes históricos de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México y específicamente los antecedentes históricos relativos a la figura del “Ombudsman” mexicano, o sea de la CNDH y las comisiones u órganos de protección locales.

¹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, México, Porrúa-UNAM, 2008, pp. 16 y 17.

² Álvarez de Lara, Rosa Ma., *Legislación estatal en materia de defensa de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 8 y 9.

³ Alfonso Jiménez, Armando, *La defensa no jurisdiccional de los derechos humanos*, Argentina, Ad-Hoc, 2010, pp. 39-52.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

La cuestión de la protección no jurisdiccional de los derechos de la persona humana no es un tema del todo nuevo en estas tierras, pues incluso podemos encontrar, por sólo citar algunos ejemplos, antecedentes tan remotos como el nombramiento que se hiciera por el cardenal Francisco Jiménez de Cisneros, a principios del siglo XVI, a Bartolomé de las Casas como procurador y protector universal de todos los indios, los afanes y actividad de don Vasco de Quiroga en favor también de los indígenas, o como el Protomedicato que existió en la Nueva España para proteger la salud de las personas.⁴

Ya en el México independiente, podemos darnos cuenta cómo desde el constitucionalismo local propio de los Estados parte de la Federación, y bajo el auspicio de la Constitución de 1824, existió ya un esbozo de protección no jurisdiccional del orden constitucional y consecuentemente de los derechos por éste establecidos, como es el caso de la Constitución Política del Estado de Michoacán de 1825 que estableció, en su artículo 73, dentro de las atribuciones del gobernador la de velar sobre el puntual cumplimiento no sólo de la Constitución local, sino de la Constitución general también.⁵

Posteriormente, dentro de las siete Leyes Constitucionales (1836), la Segunda Ley Constitucional estableció el Supremo Poder Conservador, conformado por cinco individuos, al que se le asignó la función del control de la constitucionalidad y dentro de ésta, por tanto, asegurar la vigencia de los derechos establecidos en la Primera Ley Constitucional. Aunque fue y ha sido muy cuestionada la actuación de este órgano, hay que reconocer que éste es un antecedente importante de la protección constitucional y por ende también de los derechos constitucionales.

A partir de la creación del juicio de amparo en la Constitución Yucateca de 1841 y de su establecimiento a nivel nacional en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la protección de los derechos de la persona en México se inclinó por ser realizada más a través de la vía jurisdiccional por medio del amparo, que por la vía no jurisdiccional; sin embargo, esta última no dejó de existir y como veremos a continuación existieron instituciones y mecanismos que siguieron realizándola a lo largo del tiempo, del tal suerte que a

⁴ Cruz Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, 2a. ed., México, Oxford, 2004, pp. 152, 385-387.

⁵ *Constitución Política del Estado de Michoacán, Sancionada por el Congreso Constituyente en 19 de julio de 1825*, México, Edición Facsimilar. H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 2002, p. 35.

pesar de, como es bien sabido, el establecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y los correspondientes órganos locales, se deben a la influencia de la institución escandinava del Ombudsman, no dejan de tener también una influencia propia de instituciones mexicanas preexistentes.

1. *Procuraduría de Pobres en San Luis Potosí (1847)*

Creada por la Ley de Procuradurías de Pobres en 1847, en San Luis Potosí. Promovida por Ponciano Arriaga.

Tenía asignado realizar acciones humanitarias y caritativas, así como funciones asistenciales.

Estaba integrada por tres procuradores cuya actuación podía ser de oficio o a petición de parte.⁶ Estos tenían entre sus atribuciones realizar visitas a oficinas públicas, formular quejas, y formular recomendaciones a las autoridades que incumplían con sus funciones.⁷

2. *La Suprema Corte y la facultad de investigación de violaciones graves a garantías individuales (1917)*

La Constitución de 1917, adicionalmente a las funciones jurisdiccionales de protección constitucional de las garantías individuales, asignadas a la Suprema Corte, también le encomendó a través del artículo 97 la facultad de investigación, para averiguar de oficio o a petición de parte algún hecho o hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público. Dicha facultad subsistió hasta la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 que transfirió la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).⁸

⁶ Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos una institución a medio camino*, 2a. ed., México, Universidad Anáhuac del Sur-Grupo Mandala Editores, 2003, P. 67 y Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, cit., pp. 11-13.

⁷ Castañeda, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, p. 25.

⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, pp. 359-366, 387 y 388.

3. *Procuraduría Federal del Consumidor (1976)*

Fue creada en 1976, como un organismo descentralizado con funciones de autoridad y con personalidad jurídica y patrimonios propios. Su objeto es defender los derechos, dignidad y patrimonio de los ciudadanos consumidores.

Es una instancia de arbitraje conciliatorio entre consumidores y proveedores de bienes y servicios, y realiza acciones preventivas de inspección y vigilancia, así como sancionatorias (multas, clausuras). Esta institución tiene una inspiración y parecido con el Ombudsman sueco de los consumidores.⁹ Fue la primera institución de este tipo en Latinoamérica aunque ya existían instituciones semejantes en países como Suecia, Noruega y Dinamarca.¹⁰

4. *Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1979)*

Creada por Ley en 1979 en el estado de Nuevo León, como una gestoría ante autoridades (municipales, estatales y federales) instándolas a resolver de oficio o a solicitud de particulares, y gratuitamente, sobre reclamaciones de la ciudadanía en cuanto a las obligaciones de éstas. La ley que la estableció proponía se crearan oficinas en todo el territorio del estado de Nuevo León. Era un órgano dependiente del gobierno del Estado.¹¹

5. *Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima (1983)*

Creada por el Ayuntamiento de Colima el 21 de noviembre de 1983, con un funcionamiento acotado en la esfera de la administración municipal. Tuvo poca utilidad práctica.¹²

6. *Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (1985)*

Creada por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en mayo de 1985, a propuesta del rector Jor-

⁹ Acuña Llamas, Francisco Javier, *op. cit.*, pp. 57-59.

¹⁰ Castañeda, Mireya, *op. cit.*, p. 25.

¹¹ Acuña Llamas, Francisco Javier, *op. cit.*, p. 63.

¹² *Ibidem*, p. 62.

ge Carpizo, como una institución tipo Ombudsman de los derechos de los universitarios. Se creó como un valladar ante la actuación irracional, negligente y defectuosa de órganos y autoridades (docentes y administrativas) universitarias en perjuicio de alumnos y profesores.

Surgió con la idea de prevenir y resolver conflictos al interior de la universidad en el marco de su autonomía, investigando y proponiendo soluciones a las autoridades universitarias.¹³ Se le autorizó para recibir quejas individuales por parte de estudiantes y personal académico por posibles afectaciones a sus derechos amparados por la legislación universitaria.¹⁴

El proyecto de estatuto de esta institución lo formuló el distinguido jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio, siendo el primer defensor el jurista Jorge Barrera Graf.¹⁵

7. *Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986)*

Creada en septiembre de 1986 en el estado de Oaxaca.¹⁶

8. *Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero (1987)*

Creada en abril de 1987 en el estado de Guerrero.¹⁷

9. *Procuraduría de Protección ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988)*

Establecida con fundamento en la reforma promovida por el ejecutivo estatal de Aguascalientes, en la revisión de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Aguascalientes, en agosto de 1988.

Esta figura se encontraba localizada en el capítulo de medios para lograr determinar las responsabilidades de los servidores públicos. Era un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del estado.

Su función era la de resolver quejas presentadas por personas afectadas por las violaciones de las obligaciones de los servidores públicos, investigando y buscando esclarecer la verdad en relación con la queja y ver que

¹³ *Ibidem*, p. 60 y 61.

¹⁴ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 13.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 11.

¹⁷ *Idem*.

se aplique la ley. Se trataba de un mecanismo de autocontrol del ejecutivo. Su titular fundador fue Miguel Sarre Iguíñez,¹⁸ quien realizaría un papel sobresaliente y de un verdadero Ombudsman impulsando grandemente la defensa de los derechos humanos en Aguascalientes, y generando un ejemplo a seguirse en subsecuentes instituciones análogas.

10. *Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro (1988)*

Creada por acuerdo del Ayuntamiento, el 7 de octubre de 1988, con la finalidad de: “Que la ciudadanía cuente con una instancia que procure el respeto de sus derechos”.

El 22 de diciembre de 1988 se publicó el reglamento de sus competencias, el cual en su exposición de motivos afirmaba su derivación del Ombudsman sueco y de otras figuras mexicanas.¹⁹

11. *Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (1989)*

Creada en 1989 por acuerdo del jefe del Departamento del Distrito Federal, como “vía expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales que no constituye instancia ejecutiva ni jurisdiccional dotada de la facultad de mediar o intentar una composición amigable”.²⁰

Su función básicamente era velar porque los actos administrativos de las autoridades dependientes del propio Departamento del DF se ajustaran a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad, mejorando la prestación de los servicios públicos.²¹

Se trataba de un canal de desahogo de tensiones políticas y sociales.

12. *Comisión Nacional de (los) Derechos Humanos (1990)*

La Comisión Nacional de Derechos Humanos surgió con similitudes a la figura del Ombudsman escandinavo aunque como bien señaló en aquel entonces Jorge Carpizo, no eran exactamente lo mismo.²²

¹⁸ Acuña Llamas, Francisco Javier, *op. cit.*, pp. 63-65 y Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, *cit.*, pp. 12-14.

¹⁹ Acuña Llamas, Francisco Javier, *op. cit.*, pp. 65 y 66.

²⁰ *Ibidem*, pp. 66 y 67.

²¹ Álvarez de Lara, Rosa Ma., *op. cit.*, pp. 10 y 11.

²² Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 15.

Efectivamente, esta institución tiene una inspiración en la figura del Ombudsman surgido en Suecia con la Constitución de 1809, y que posteriormente se abriría camino en el mundo iberoamericano, en 1975 en Portugal con el Promotor de la Justicia, en España en 1978 con el Defensor del Pueblo, en 1982 en Costa Rica con la Procuraduría de los Derechos Humanos, y en Guatemala en 1985 con el Procurador de los Derechos Humanos.²³ Todas estas instituciones servirían de inspiración y antecedente, conjuntamente con los antecedentes mexicanos de la propia protección no jurisdiccional de los derechos humanos que ya hemos señalado, para dar forma y para la conformación del “Ombudsman mexicano” en la figura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y que con el tiempo cambiaría su denominación por la de Comisión Nacional de “los” Derechos Humanos. De esta manera, la CNDH vendría a constituir en México una institución de las que Jorge Madrazo catalogaría bajo la denominación de “Ombudsman Criollo”, para referirse de esta manera a las instituciones surgidas en los países de América Latina, mezcla de una paternidad sueca y una maternidad española y que al nacer en suelo americano se impregnaría de los matices y características propias de estas tierras dando origen a un tipo especial de Ombudsman.²⁴

Efectivamente, la CNDH traerá en su génesis la influencia del Ombudsman sueco y las figuras que le antecedieron como el Preboste, el Högste Ombudsmannen (procurador supremo) y el Justitie Kansler (canciller de justicia),²⁵ pero también la influencia hispana del Defensor del Pueblo y figuras históricas semejantes, que le antecedieron como el Sahíb Al-Mazalim (señor de las injusticias) en la España Musulmana y el Justicia Mayor de Aragón en la España Medieval (Cortes de Egea 1265),²⁶ a lo cual se sumará también la influencia de las instituciones de protección no jurisdiccional de derechos de la persona que se dieron en nuestro país y a las cuales ya hemos hecho referencia.

Así, de esta manera en México el origen de la CNDH se remonta al 13 de febrero de 1989, fecha en la que se había creado la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la cual posteriormente se transformaría para crearse la Comisión Nacional de Derechos Huma-

²³ *Ibidem*, p. 16.

²⁴ Alfonso Jiménez, Armando, *op. cit.*, pp. 60 y 61.

²⁵ Castañeda, Mireya, *op. cit.*, p. 13, y Alfonso Jiménez, Armando, *op. cit.*, pp. 36 y 37

²⁶ Rebollo Delgado, Lucrecio, *La institución del Ombudsman en España*, Madrid, Dykinson, 2013, pp. 26 y 27, 37-41.

nos²⁷ al año siguiente, por acuerdo presidencial (decreto administrativo del 5 de junio de 1990²⁸), siendo entonces presidente Carlos Salinas de Gortari. El decreto de su creación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 1990, entrando en vigor ese mismo día de su publicación.²⁹

La CNDH surgió como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, bajo el Ejecutivo Federal y tuvo como primer titular al distinguido jurista Jorge Carpizo, quien fue nombrado por el presidente de la República. En esta primera comisión se contó con un Consejo integrado por personas de reconocido prestigio en la sociedad, entre los que se encontraban: Héctor Aguilar Camín, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Escandón Domínguez, Javier Gil Castañeda, Carlos Fuentes, Óscar González César, Carlos Payán Volver, César Sepúlveda, Rodolfo Stavenhagen y Salvador Valencia Carmona, teniendo como secretario técnico del Consejo al ex director general de derechos humanos Luis Ortiz Monasterio y como secretaria ejecutiva a Rosario Green, y como primer y único visitador a Jorge Madrazo Cuellar.³⁰ Su reglamento interno se dio el 1o. de agosto de 1990, y fue elaborado por el propio Consejo de Ciudadanos Notables.

En 1992 se dio su constitucionalización, transformándola en virtud de la reforma constitucional que se hizo al apartado B del artículo 102. Con esta reforma se mandataba la creación de organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, tanto por parte tanto del Congreso de la Unión como por las legislaturas de los estados, dando así surgimiento a un sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, compuesto por una comisión nacional y por las comisiones u órganos que se establecieran en el ámbito estatal.

Estos organismos conocerían de quejas contras actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violaran los derechos humanos otorgados por el orden jurídico mexicano. Tendrían la facultad de formular recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante autoridades respectivas. Serían incompetentes en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

²⁷ El artículo 4o. transitorio del Decreto que creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos estableció que los recursos con los que contaba la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación pasarían a formar parte del órgano desconcentrado que se creaba por dicho ordenamiento.

²⁸ Alfonso Jiménez, Armando, *op. cit.*, p. 67.

²⁹ Narváez Hernández, José Ramón, *Breve historia del Ombudsman en México*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2006, pp. 11-16.

³⁰ *Ibidem*, p. 9.

La CNDH conocería de las inconformidades que se presentaron en contra de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los órganos equivalentes de los estados, con lo cual se estableció un auténtico sistema nacional de Ombudsman o de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

Posteriormente, con la reforma de 1999 se convirtió a la CNDH en un órgano constitucional autónomo, estableciendo que tanto su presidente como su Consejo Consultivo serían elegidos por mayoría calificada del Senado y en sus recesos por la Comisión Permanente. Se le dio también a la CNDH autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. Igualmente, se estableció la obligación del presidente de la CNDH de presentar anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades, compareciendo ante las cámaras del Congreso en los términos que dispusiera la ley.

Con el paso del tiempo varias reformas más han ido dándole forma y consolidando a la institución del Ombudsman en México encarnado por la CNDH.

III. ALGUNOS OTROS ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS SURGIDOS DESPUÉS DE LA CNDH

La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México como ya vimos no se inició exclusivamente con la creación de la CNDH y tampoco quedó reducida a ella, sino que posteriormente a su surgimiento, se fueron estableciendo también algunos otros organismos que de una u otra manera y a veces en cierta rama o materia específica, también realizarían la función de la protección de derechos humanos por la vía no jurisdiccional, y entre los cuales podemos señalar, a manera de ejemplo, los siguientes:

1. *Instituto Federal Electoral (IFE)*, 1990 -
Instituto Nacional Electoral (INE), 2014

Como resultado de las reformas constitucionales en materia electoral de 1990, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y se ordenó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) a fin de contar con una institución imparcial que pudiera dar certeza, transparencia y legalidad a las elecciones,³¹ y a través

³¹ <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>.

de distintas reformas tanto legales como constitucionales se fue reforzando su autonomía, independencia, estableciéndolo como un órgano constitucional autónomo (artículo 41 de la Constitución). A este órgano del Estado no sólo se le encomendaría llevar a cabo el proceso electoral sino también la defensa del sufragio y del sistema democrático, así como velar y garantizar la autenticidad y efectividad del voto, con lo cual tendría a partir de entonces un papel importante en la cuestión de la protección no jurisdiccional de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos (que también son derechos humanos).

En 2014 una reforma constitucional transformaría al Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE), con el fin de homologar los estándares de organización de los procesos electorales tanto federales como locales, así como para garantizar altos niveles de calidad en la democracia electoral.³²

2. *Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed), 1996*

La Comisión Nacional de Arbitraje Médico es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, que fue creado por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de junio de 1996, para contribuir a tutelar el derecho a la protección de la salud así como a mejorar la calidad en la prestación de los servicios médicos. Es una institución que tiene por objeto contribuir a resolver en forma amigable y de buena fe los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de los mismos. Tiene atribuciones para recibir quejas, investigar presuntas irregularidades en la prestación de servicios médicos y emitir sus opiniones, acuerdos y laudos, los cuales permiten solucionar los conflictos.³³

3. *Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), 1999*

Surgió en virtud de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, expedida el 18 de enero de 1999. Esta institución fue concebida como una entidad encargada de promover, asesorar, proteger y defender los intereses de los usuarios de servicios financieros, y actuar como

³² <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e-6910d08600a0/>.

³³ http://www.conamed.gob.mx/prof_salud/pdf/funciones.pdf.

árbitro en los conflictos que éstos sometan a su competencia, buscando proveer la equidad en las relaciones entre los mismos usuarios y las instituciones financieras.³⁴

La Condusef, de acuerdo con su estatuto orgánico, es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,³⁵ cuenta con autonomía técnica y jurídica para dictar sus resoluciones y laudos, facultades de autoridad para imponer las sanciones correspondientes, así como las atribuciones y obligaciones que le confiere la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y las demás leyes, reglamentos y disposiciones aplicables que hagan referencia a la Comisión Nacional.³⁶

4. *Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), 2001*

El 5 de julio de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de Creación de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) que estableció la organización y funcionamiento de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Salud, con autonomía técnica, administrativa y operativa, responsable del ejercicio de las atribuciones en materia de regulación, control y fomento sanitarios en los términos de la Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables.³⁷

Entre sus atribuciones se le encomendó el control y vigilancia de los establecimientos de salud, la prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales de la salud del ser humano, el control sanitario de productos y servicios, así como equipos médicos, insumos, prótesis, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos, el control sanitario de la publicidad en la materia, el control sanitario de disposición de órganos, tejidos, y sus componentes así como células de seres humanos, y también el control sanitario de las donaciones, y trasplantes de órganos y tejidos.³⁸

5. *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), 2003*

Órgano de Estado que fue creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aprobada el 29 de abril de 2003 y publicada en

³⁴ http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/Comunicados/2010/Ley_2009_version_2010.pdf.

³⁵ <http://www.condusef.gob.mx/index.php/conoces-la-condusef>.

³⁶ http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/marco_juridico/estatuto.pdf.

³⁷ <http://www.cofepris.gob.mx/cofepris/Paginas/Historia.aspx>.

³⁸ <http://www.cofepris.gob.mx/cofepris/Paginas/Historia.aspx>.

el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de ese año. A dicho Consejo se le asignó la tarea de promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social garantizando el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1o. constitucional. También se le encomendó recibir y resolver las reclamaciones y quejas por presuntos actos discriminatorios cometidos por particulares o autoridades federales en el ejercicio de sus funciones, encomendándosele también desarrollar acciones para proteger a todos los ciudadanos y ciudadanas de toda discriminación.

El Conapred es una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios sectorizada a la Secretaría de Gobernación y que goza de autonomía técnica y de gestión, adoptando sus decisiones con independencia y sin estar subordinada a ninguna autoridad para sus resoluciones en los procedimientos de reclamaciones o quejas (artículo 16 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación).³⁹

6. *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2002 - Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2014*

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública fue creado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002, como un organismo autónomo encargado de garantizar a todas las personas el acceso a la información pública y la protección de sus datos personales que posee el gobierno federal.⁴⁰

En virtud de una reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014, estableció la constitucionalización de este ente determinando sus reglas generales de organización, su integración y nombramiento de manera semejante a como en su momento se hizo con la CNDH.⁴¹

Por lo anterior, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) se transformó en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), tras

³⁹ http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&op=15.

⁴⁰ <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/marcoNormativo.aspx>.

⁴¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, pp. 34-36.

la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada el 4 de mayo de 2015.⁴²

A este Instituto se le otorgó la misión de proteger y garantizar el derecho a de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales (artículo 6o. constitucional).⁴³

Es importante señalar que en esta materia se han creado también en el ámbito de las entidades federativas institutos con funciones semejantes e incluso se ha creado todo un sistema nacional de protección en la materia.

7. Otros organismos que realizan protección no jurisdiccional de los derechos de la persona humana

Finalmente, es preciso señalar que adicionalmente a estos órganos que hemos mencionado existen otros que realizan también funciones de protección no jurisdiccional de derechos como pueden ser tanto a nivel federal como local, entre los cuales podemos encontrar al Sistema DIF, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, las Procuradurías de Protección al Medio Ambiente (Profepa), las procuradurías del Menor, de la Mujer, de Indígenas, Procuraduría Agraria, Procuraduría de Defensa del Contribuyente (Prodecon), comisiones ejecutivas de atención de víctimas, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), etcétera.

Incluso es preciso anotar que la protección no jurisdiccional de los derechos humanos se ha ampliado considerablemente en virtud de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, que estableció en el artículo 1o. la obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que México es parte, con lo cual podemos decir que la protección no jurisdiccional será más generalizada y difusa.

Del mismo modo y aunque no se trata de un organismo, órgano o autoridad nacional mexicana, no debemos olvidar la labor que ha venido realizando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con nuestro país, ejerciendo también una verdadera función de protección no jurisdiccional de los derechos humanos a través de sus diversos procedi-

⁴² <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/05/06/el-ifai-cambia-de-nombre-a-inai-tras-aprobacion-de-ley-de-transparencia>.

⁴³ <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/misionVisionObjetivos.aspx>.

mientos que son de su competencia y que son de beneficio para todos los países sujetos al sistema de protección interamericana y entre los cuales se encuentra México.⁴⁴

Del mismo modo pueden considerarse también coadyuvantes en la función de protección no jurisdiccional de los derechos humanos los llamados órganos de los tratados o comités de los pactos, del sistema de protección universal de los derechos humanos, y respecto de los cuales nuestro país ha admitido su competencia.

Por todo lo anterior, podemos válidamente concluir que actualmente y desde hace ya tiempo, existe en México un control difuso de constitucionalidad en materia de derechos fundamentales por la vía no jurisdiccional.

IV. ASUNTOS PENDIENTES Y RETOS POR ATENDER EN RELACIÓN CON LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN MÉXICO

- La cuestión relativa a si la CNDH y los organismos locales respectivos son realmente órganos colegiados o si se trata de una institución unipersonal como el Ombudsman, en virtud de la existencia de un Consejo y un presidente, con atribuciones no siempre perfectamente definidas y coordinadas. Ello en ocasiones ha llegado a generar que o bien el Consejo de esta institución rivalice con el presidente de la misma, o prácticamente desaparezca sin funciones realmente relevantes, figurando únicamente en todo el presidente.
- Otro aspecto sin duda relevante es el de la independencia y autonomía real tanto de la CNDH como de los órganos de protección locales, ya que no ha bastado establecerlo en su regulación constitucional, pues aun cuando se ha quitado intervención al Poder Ejecutivo, por otra parte, se ha partidizado su nombramiento (cuotas de partidos) y con ello desgraciadamente, mezclado el tema político en su funcionamiento, sobre todo en las instituciones de los estados.

Igualmente, es preciso asegurar una cierta autonomía financiera, a efecto de paliar su vulnerabilidad presupuestal (sobre todo en los organismos locales), misma que les obliga a gestionar ante el Poder Legislativo, y a veces también ante el Ejecutivo, se les conceda un presupuesto aceptable, lo cual les pone a estos organismos

⁴⁴ Para una mejor comprensión de dichas funciones se sugiere ver la obra de Arp, Björn, *Las peticiones individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Una guía práctica*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2014.

o bien en una situación de cierta sumisión o cuando menos en una situación delicada.

Es importante lograr que el Ombudsman tenga una autonomía e independencia no sólo *de iure* sino *de facto*.

- Por lo anterior, se precisa mejorar también los procesos de selección y nombramiento de sus titulares más allá de los procedimientos constitucionales debiendo definirse requisitos y perfiles deseables para las personas que han de integrar estos órganos, estableciendo la obligación de que los órganos legislativos que los eligen justifiquen públicamente y de manera formal la decisión de su elección.

Es fundamental que las personas que se elijan para integrar estos órganos sean conocedoras a profundidad de la materia de los derechos humanos, de reconocido prestigio, solvencia moral, conducta intachable así como con una neutralidad política, lo cual les permita tener una verdadera autoridad moral a la hora de pronunciarse y emitir sus recomendaciones.

Igualmente es preciso también entrar a definir la cuestión de la duración del cargo de su titular, el cual debe ser no por poco tiempo, pero tampoco demasiado, para evitar que llegue a suceder lo ocurrido en el caso del estado de Guerrero, que tuvo un Ombudsman “vitalicio”.

- Como sabemos la CNDH y los órganos correspondientes locales emitirán recomendaciones públicas, no vinculatorias, por ello se hace necesario para que éstas tengan la fuerza “moral” suficiente para compeler a que sean cumplidas, el que dichas recomendaciones gocen de una amplia publicidad, concediendo acceso a los medios de comunicación en los tiempos oficiales como ocurre con los tiempos asignados a los partidos políticos, a fin de que se den a conocer a la población en general de la manera más ampliamente posible.

Otra cuestión relevante a discutir, es el tema relativo a la conveniencia o no, del establecimiento de figuras semejantes a un Ombudsman municipal, figuras que ya existen en algunos lugares del país.

- Igualmente, desde hace tiempo se ha venido manejando la cuestión relativa a la necesidad de establecer un Ombudsman militar en México,⁴⁵ cuestión que en los tiempos más recientes se ve más que necesaria, debido a las graves violaciones de derechos humanos que

⁴⁵ Sobre esta cuestión uno de los principales promotores ha sido el general José Francisco Gallardo Rodríguez, y para más detalles se recomienda ver su obra: Gallardo Rodríguez,

han ocurrido en el país, imputables a las fuerzas armadas, no sólo hacia la ciudadanía sino también hacia su interior con sus propios miembros.

- Un aspecto que también debe ser abordado es la posibilidad de que el Ombudsman pueda conocer de quejas o denuncias en contra de particulares y no sólo de autoridades, actualizándolo con los nuevos paradigmas que se viven actualmente en materia de derechos humanos.
- En cuanto al ámbito de sus funciones resulta importante empezar a discutir y determinar el valor que deben tener los protocolos de actuación y manuales que emitan estas instituciones, del mismo modo que la validez y fuerza que deben tener las medidas cautelares que determinen, así como también la pertinencia del establecimiento de criterios a modo de precedente o “jurisprudencia”⁴⁶ en materia de derechos humanos.

Igualmente, resultaría quizás importante dotar a la CNDH de la facultad de poder interponer juicios de amparo, facultad que no resulta descabellada, toda vez que ya tiene la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad (artículo 105 constitucional).

Así mismo, sería interesante ver la posibilidad de dotarles de cierto poder sancionador en el caso de incumplimiento de medidas cautelares, de entorpecimiento de sus procedimientos de investigación y negativa de acceso a lugares y documentación

- Otra cuestión que es importante tratar es algo que podríamos llamar la “Ombudsman-manía”, que tiene que ver con la proliferación a partir de los años noventa, de organismos que de algún modo u otro protegen los derechos humanos de las personas, lo cual ha generado una cierta competencia y rivalidad del Ombudsman con otros organismos semejantes, situación que puede crear confusión o también superposición de competencias. Es conveniente tal vez, analizar y explorar la posibilidad de fusionar algunos creando quizás un órgano más fuerte con secciones especializadas por áreas temáticas.
- Un aspecto sumamente importante para el Ombudsman en México

José Francisco, *La necesidad de un Ombudsman militar en México*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2012.

⁴⁶ Sobre esta última cuestión ver a Soberanes Fernández, José Luis, *Derechos humanos y su protección constitucional*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2002, pp. 189-202.

es su vinculación y articulación con las organizaciones de la sociedad civil, que se dedican a la defensa y protección de los derechos humanos, y dejar de ser como a veces parece un vocero oficial del Estado. Los tiempos que corren exigen que el Ombudsman esté del lado de la sociedad civil y no del gobierno. Que trabaje con y para la sociedad.

- El Ombudsman (CNDH) es una institución joven en México, pues al año que corre (2015) apenas cuenta con 25 años de vida, 23 de su constitucionalización y 16 de su autonomía, por lo cual, como dice Francisco Acuña Llamas, aún es una institución “a medio camino”,⁴⁷ que tiene muchos aspectos por pulir y consolidar y, sobre todo, adecuar a la nueva realidad social y jurídica.

V. CONCLUSIÓN

La protección no jurisdiccional de los derechos humanos ha sido y es parte importante y vital del sistema jurídico mexicano, y dentro de ésta el Ombudsman (CNDH y organismos locales) juega un papel fundamental no sólo en lo que hace a la protección de los derechos en sí, sino también en la consolidación de un Estado constitucional y democrático de derecho. Su funcionamiento no es opuesto ni sustitutivo de la protección jurisdiccional de los derechos humanos (amparo) sino más bien complementario. Evidentemente nos quedan muchos retos por sortear y muchas metas por lograr, pero en definitiva podemos decir que estos primeros 25 años de vida de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por tanto del llamado Ombudsman mexicano, han sido positivos, intensos y fructíferos. Esperemos que la institución se consolide y mejore en su funcionamiento y que tenga así cada vez un mayor prestigio y reconocimiento social así como una larga vida.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, *El Ombudsman contemporáneo, entre la fidelidad al origen y el experimentalismo institucional*, México, H. Cámara de Diputados-Fundación Konrad Adenauer-Comisión Nacional de Derechos Humanos-Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa, 2005.

⁴⁷ Acuña Llamas, Francisco Javier, *op. cit.*

- ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos una institución a medio camino*, 2a. ed., México, Universidad Anáhuac del Sur-Grupo Mandala Editores, 2003.
- AGUILA CUEVAS, Magdalena, *Manual de capacitación derechos humanos. Enseñanza-aprendizaje-formación*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
- ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, *La defensa no jurisdiccional de los derechos humanos*, Argentina, Ed. Ad-Hoc, 2010.
- ÁLVAREZ DE LARA, Rosa Ma., *Legislación estatal en materia de defensa de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
- ARP, Björn, *Las Peticiones Individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Una Guía Práctica*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2014.
- CARBONELL, Miguel *et al.*, *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa-UNAM, 2002.
- CARPIZO, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, México, Porrúa-UNAM, 2008.
- CASTAÑEDA, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011.
- Constitución Política del Estado de Michoacán, Sancionada por el Congreso Constituyente en 19 de julio de 1825*, edición facsimilar, México, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 2002.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 175a. ed., México, Porrúa, 2015.
- CRUZ BRANEY, Oscar, *Historia del derecho en México*, 2a. ed., México, Oxford, 2004.
- GALLARDO RODRÍGUEZ, José Francisco, *La necesidad de un Ombudsman militar en México*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2012.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, Luis Fernando (coord.), *Estudios en homenaje al 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, México, Fundap, 2008.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo. Las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal*, México, Limusa-Grupo Noriega Editores, 1999.

IBÁÑEZ AGUIRRE, José Antonio y SALCEDO GONZÁLEZ, Sandra (coords.), *Ombudsman: asignatura pendiente en México*, México, Universidad Iberoamericana, 2013.

Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm. 30, 2000.

NARVÁEZ HERNÁNDEZ, José Ramón, *Breve historia del Ombudsman en México*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2006.

Principios de París con Respecto al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, adoptados en los encuentros internacionales de las instituciones nacionales de los Derechos Humanos y adoptados posteriormente en 1993 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

REBOLLO DELGADO, Lucrecio, *La institución del Ombudsman en España*, Madrid, Dykinson, 2013.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Derechos humanos y su protección constitucional*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2002.