

# RETOS PARA FORTALECER AL *OMBUDSMAN* A TRAVÉS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS\*

ENRIQUE CRUZ MARTÍNEZ\*\*

NATALIA LÓPEZ ALMEIDA\*\*\*

## RESUMEN

El fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos resulta importante para garantizar la salvaguarda de estas prerrogativas en el Estado mexicano a través de los *ombudsmen*. El presente estudio ofrece una breve revisión a las reformas constitucionales hechas al apartado B del artículo 102 constitucional para conocer la evolución que ha tenido el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México, y de esta manera identificar los retos y obstáculos que se vislumbran para que estos organismos continúen consolidándose.

### **Palabras clave:**

Ombudsman, Derechos Humanos, Reformas constitucionales, Sistema no jurisdiccional.

## **ABSTRACT**

*The strengthening of the non-jurisdictional system of protection of human rights is important to guarantee the safeguarding of these prerogatives in the Mexican*

---

\* Doctora en derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, maestra en justicia constitucional y licenciada en derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México. Defensora Municipal de Derechos Humanos de Toluca. Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel I). [majo.ballesteros07@gmail.com](mailto:majo.ballesteros07@gmail.com)

\*\* Profesor-Investigador de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Doctor en Derecho por la Université Paris II Panthéon-Assas (Francia), y miembro del Sistema Nacional de investigadores del CONACYT. [enricruz12003@hotmail.com](mailto:enricruz12003@hotmail.com)

\*\*\* Pasante en derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. [natalialalmeida19@gmail.com](mailto:natalialalmeida19@gmail.com)

*State through the Ombudsman. The present study offers a brief review of the constitutional reforms made to section B of Article 102 of the Constitution to know the evolution of the non-judicial system for the protection of human rights in Mexico, and in this way identify the challenges and obstacles that they glimpse so that these organisms continue to consolidate.*

**Keywords:**

Ombudsman, Human Rights, Constitutional reforms, The non-judicial system.

## INTRODUCCIÓN

A más de cien años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, uno de los grandes temas que resulta fundamental repasar es el de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, en vista de que los organismos protectores de derechos humanos en México han alcanzado importantes facultades a través de las reformas constitucionales hechas a su fundamento que se encuentra contenido en el apartado B del artículo 102 constitucional; base normativa que da origen a estos organismos en nuestro país.

Las reformas hechas al apartado B del 102 constitucional ha fortalecido al sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos —específicamente desde la reforma del 28 de enero de 1992— pero a partir de su revisión normativa constitucional ¿podemos considerar que el *ombudsman* en México es actualmente una institución plenamente fortalecida; o en su caso que existen retos u obstáculos para garantizar su efectividad como institución protectora de los derechos humanos? Este cuestionamiento surge con la idea de fortalecer el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en el Estado mexicano a través de la figura del *ombudsman*.

El tema es relevante en esta época de crisis, ya que uno de los desafíos más urgentes del Estado mexicano es el de la protección de los derechos y libertades fundamentales de las y los mexicanos, y al mismo tiempo, desde el punto de vista institucional, por los compromisos que en el plano internacional se han adquirido en materia de derechos humanos (como la armonización legislativa) mismas que suponen una obligación latente para México.

En un primer momento este artículo de revisión aborda el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos. Analiza el origen, características, así como los antecedentes del *ombudsman* en el Estado mexicano.

También refiere las reformas que se han hecho al apartado B del artículo 102 constitucional para destacar la consolidación del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos desde que se elevó a nivel constitucional hasta la última reforma hecha el 10 de junio de 2011.

Todo lo anterior con la finalidad de poder arrojar una serie de propuestas, que, de ser aplicadas, supondrían un fortalecimiento de estas instituciones en México; y consecuentemente, a la efectiva tutela de los derechos humanos y reforzamiento de nuestro Estado constitucional de derecho.

# 1. SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

En México, la protección no jurisdiccional del sistema jurídico está a cargo de los organismos protectores de los derechos humanos a los que hace referencia el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este sistema se encuentra conformado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como por los organismos protectores de derechos humanos estatales.

Las distintas problemáticas sociales<sup>1</sup> que actualmente existen en torno a los derechos humanos sitúan a las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos en un lugar importante en los Estados de derecho. Cada vez es más común recurrir a este tipo de procedimientos que, a diferencia de los jurisdiccionales, suelen ser más rápidos, flexibles y económicos.

Para llegar a comprender la trascendencia e impacto de las reformas constitucionales en las actuaciones del *ombudsman*, es necesario analizar su origen y características, por lo que en las siguientes líneas se expone un breve estudio sobre esta figura.

## 1.1. Orígenes de la figura del ombudsman

La palabra *ombudsman*<sup>2</sup> deriva de un vocablo de origen sueco, usado hace siglos para referirse a aquellas personas que se encuentran facultadas para actuar en nombre de otra. Desde la perspectiva etimológica *ombudsman* corresponde a un representante, delegado o mandatario.<sup>3</sup> Por lo tanto, el término *ombudsman*, interpretado textualmente en español, equivale a una persona que da trámite.<sup>4</sup>

El origen del *ombudsman* se remonta a 1713, en Suecia, cuando el entonces rey Carlos XII se encontraba prisionero en Turquía, después de la derrota en Poltava frente a Rusia. Así, con el objetivo de vigilar que la administración cumpliera con sus funciones durante su ausencia, en 1715 se crea la institución del Procurador Supremo (*Högste Ombudsmannen*).<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Algunas de estas problemáticas sociales que se enfatizan en México de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos son las desapariciones forzadas, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la situación de inseguridad ciudadana, el acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos, entre otros. Cfr: CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), “Observaciones Preliminares de la Visita *in Loco* de la CIDH a México”, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112a.asp>.

<sup>2</sup> Para efectos de este trabajo de investigación el término *ombudsman* se referirá a la comisión nacional como a las comisiones estatales de derechos humanos.

<sup>3</sup> HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, “Introducción al Estudio Procesal Comparativo de la Protección Interna de los Derechos Humanos”, *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974.

<sup>4</sup> VÍCTOR FAIRÉN GUILLÉN, *Defensor del pueblo. El ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, t. I.

<sup>5</sup> MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS, *Luces y sombras del ombudsman. Un estudio comparado entre México y España*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2015.

Posteriormente, la muerte del rey Carlos XII pone fin al absolutismo y con ello se crea la Constitución de 1717 cambiando la figura existente a la de Canciller de Justicia. Más tarde, en 1766 se determinó que el titular de esta institución fuera designado por los Estamentos y no por el rey como se venía haciendo hasta ese momento; este importante cambio duró poco tiempo ya que, con el golpe de Estado en 1772 nuevamente volvió a depender del rey.<sup>6</sup>

En 1809 el *ombudsman* nació formalmente en el artículo 96 de la Constitución sueca.<sup>7</sup> Fue así como bajo un nuevo sistema constitucional, el Parlamento demarcó y distinguió a dos de sus instituciones; por un lado, el Canciller de Justicia quien estaba encomendado para controlar la administración del Estado al servicio del rey, en tanto que el Justitie-Ombudsman estaba apartado del gobierno y se encargaba de proteger a los ciudadanos en contra de los actos negativos de la administración pública.<sup>8</sup>

Durante algunos años esta institución se mantuvo como una figura exclusiva de su lugar de origen, sin embargo, con el paso de los años y derivado del buen resultado de sus labores inició un periodo de expansión, en primer lugar y dada la ubicación geográfica en los países escandinavos. En 1919 Finlandia incorpora el *ombudsman* a su Constitución, mientras que Dinamarca lo hace en su respectivo ordenamiento hasta 1953.<sup>9</sup>

En 1976 encontramos otro antecedente en Portugal en donde se estableció la institución del Promotor de la Justicia, dos años después en 1978 España creó el Defensor del Pueblo. Ambas fueron instituidas después de culminar con fuertes dictaduras, donde las violaciones a los derechos humanos eran evidentes. Además de vigilar el funcionamiento de la administración pública, a estas figuras ya se añade la facultad de protección de los derechos humanos<sup>10</sup> —atribuciones que más tarde fueran heredadas a nuestro sistema no jurisdiccional—.

Finalmente, en el continente americano los antecedentes remontan al imperio inca, representado en la figura llamada *tucuyricuj*, la cual dentro de sus funciones contemplaba la supervisión en las distintas regiones del imperio para corroborar la correcta aplicación de las leyes.<sup>11</sup>

Este modelo de *ombudsman* se caracteriza al tener como titular de esta institución a un alto funcionario público nombrado por un órgano parlamentario ya sea legislativo o ejecutivo incluso ambos. Su competencia radica en recibir las quejas por vulnerar los derechos humanos de los gobernados, ejecutados por

<sup>6</sup> CARLOS F. NATARÉN NANDAYAPA, *La Defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.

<sup>7</sup> JORGE LUIS MAIORANO, *El ombudsman: defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Buenos Aires, Macchi, 1999, t. I.

<sup>8</sup> CARLOS F. NATARÉN NANDAYAPA, *La Defensa no jurisdiccional...op.*, cit.

<sup>9</sup> Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, “Antecedentes del ombudsman”, <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/info/ombudsman33.html>.

<sup>10</sup> MIREYA CASTAÑEDA, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011.

<sup>11</sup> MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS, *Luces y sombras del ombudsman...op.*, cit.

alguna autoridad administrativa.<sup>12</sup> Está institución empezó a trascender en distintos ordenamientos constitucionales de América Latina, incluyendo el caso mexicano del cual se hablará más adelante.

## 1.2. Características del ombudsman

A pesar de que el *ombudsman* tiene varias denominaciones en los distintos países en donde se ha adoptado esta figura, “en su esencia todas conservan elementos comunes que permiten distinguirlo de cualquier otra institución”.<sup>13</sup> Se puede destacar el beneficio que brinda a los gobernados al realizar investigaciones rápidas y flexibles con la posibilidad de plantear recomendaciones y resolver gratuitamente conflictos de carácter administrativo que supongan una posible violación a los derechos humanos de las personas.<sup>14</sup>

De manera general podemos decir que estas instituciones cuentan actualmente con características comunes que les permite diferenciarse del resto. En algunos países, la Constitución prevé el establecimiento de una institución nacional de derechos humanos, en algunos otros casos, su reconocimiento se da a través de leyes o decretos específicos.

El *ombudsman* debe contar con autonomía respecto de los poderes del Estado para darle veracidad a su actuación y a las funciones que realiza; esto es necesario para asegurar la responsabilidad que tiene hacia los ciudadanos respecto a la protección de sus derechos humanos.

Si bien, hay características que son indispensables en las actuaciones de las instituciones de derechos humanos,<sup>15</sup> es pertinente considerar que el elemento *sine qua non* para la efectividad de su labor se encuentra en el grado de autonomía con la que cuentan. Al respecto estas instituciones deben contar con autonomía jurídica mediante una disposición constitucional en la cual se constituya una institución de derechos humanos y le proporcione personalidad jurídica propia para que pueda formular sus decisiones; autonomía operacional en la que las instituciones de derechos humanos puedan llevar a cabo sus proyectos por sí solos, lo cual se puede ver reflejado en su facultad de decidir, investigar, emitir recomendaciones o de elaborar su reglamento, informes, entre otros; y autonomía financiera que implica tener el control de sus recursos y contar con fondos suficientes que sean asignados para la infraestructura, el personal y el establecimiento de las instituciones de derechos humanos con la finalidad de que sea autónoma del gobierno.<sup>16</sup>

En general, la autonomía le confiere al *ombudsman* “amplias facultades discrecionales para organizar internamente su funcionamiento, así como para manejar

<sup>12</sup> CARLOS F. NATARÉN NANDAYAPA, ... *op.*, *cit.*

<sup>13</sup> MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS, *Luces y sombras del ombudsman ...op.*, *cit.*, p. 100.

<sup>14</sup> HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.

<sup>15</sup> Véase ONU (Organización de las Naciones Unidas), “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994.

<sup>16</sup> ONU (Organización de las Naciones Unidas), *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Ginebra, ONU, 2010.

los recursos autorizados por el órgano competente del Estado”.<sup>17</sup> Por lo que, sí una institución de tipo *ombudsman* no cuenta con autonomía plena, difícilmente podrá emitir una recomendación a un servidor público adscrito a uno de los poderes o dependencias gubernamentales o realizar cualquier otra función.

La accesibilidad que debe brindar el *ombudsman* para recibir las quejas de las personas que deseen acudir a solicitar sus servicios, sin necesidad de algún abogado o intermediario, es un elemento de igual forma importante. Este trato directo con la ciudadanía le permite fortalecer al mismo tiempo su legitimidad, aunado a que facilita el trámite para atender con prontitud las demandas que se le presenten.<sup>18</sup> Para garantizar plenamente esta accesibilidad debe tomarse en cuenta otro de los elementos que revisten el actuar del *ombudsman*: la gratuidad de sus servicios. Establecer cuotas, por mínimas que fueran, conllevaría dejar fuera a todas aquellas personas que por mala situación económica o por pertenecer a ciertos grupos vulnerables, no contarían con los recursos económicos para acceder a estos servicios, causándoles un perjuicio evidente en la esfera de sus derechos fundamentales.

Dentro de las características de esta institución, se encuentra una que ha sido fundamental en el quehacer de los servidores públicos, *la no obligatoriedad de sus recomendaciones*, esto significa que las autoridades responsables no se encuentran obligadas para dar cumplimiento a los puntos resolutivos que emiten estas instituciones; es decir, una vez que se les notifica este pronunciamiento, tienen la facultad para aceptar o no una recomendación.<sup>19</sup> El mayor elemento con el que cuenta el *ombudsman* para persuadir a las autoridades a su cumplimiento es su autoridad moral.<sup>20</sup>

En relación con este punto es importante referir que, siendo respetuosos de las posturas contrarias de autores que consideran que las recomendaciones que emiten este tipo de instituciones no tienen sentido, ni razón de ser, dado que carecen de ese elemento coercible para exigir su cumplimiento; lo cierto es que en el momento en que estos documentos se tornen vinculantes, la institución del *ombudsman* se convertiría en un tribunal y junto con ello, todas las ventajas de sus procedimientos flexibles, antiformalistas, rápidos y económicos desaparecerían. No podemos perder de vista que quien acude a solicitar los servicios ante una comisión de derechos humanos, lo hace precisamente para evitar la vía jurisdiccional.

Un atributo especial que tiene la figura del *ombudsman* es la *auctoritas*,<sup>21</sup> elemento que hace referencia a una cualidad especial de alguien o de un acto y

<sup>17</sup> MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS, *Luces y sombras del ombudsman... op. cit.*, pág. 102.

<sup>18</sup> GLORIA RAMÍREZ, *El ombudsman al alcance de todos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

<sup>19</sup> Es importante tomar en cuenta que una vez que las recomendaciones hayan sido aceptadas por las autoridades responsables, adquieren el carácter de obligatorias.

<sup>20</sup> MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS, *Luces y sombras del ombudsman... op. cit.*

<sup>21</sup> Cfr., MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS, “Una Perspectiva Global del Ombudsman Español”, *Dignitas*, Toluca, año IX, núm. 28, mayo-agosto de 2015, pp. 87-111.

la fuerza u obligatoriedad que tienen sus resoluciones.<sup>22</sup> En este sentido, se entiende que las resoluciones del *ombudsman*, aun cuando carecen de fuerza coercitiva, logran persuadir a los servidores públicos a través de argumentos basados en la justicia e imparcialidad para modificar o resarcir sus actos u omisiones que violen los derechos fundamentales de los gobernados. Lo que permite una congruencia plena entre los fines de las autoridades y la protección de cualquier derecho de los ciudadanos.

Por último, destaca la publicidad de las actuaciones del *ombudsman*, de la cual hace uso para dar a conocer sus recomendaciones.<sup>23</sup> Este atributo es indispensable para fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos a través de la promoción y difusión de las diferentes actividades que realizan diariamente estos organismos.

## 2. EL OMBUDSMAN EN EL ESTADO MEXICANO

### 2.1. Antecedentes

En 1847 Ponciano Arriaga, entonces diputado del Estado de San Luis Potosí, favoreció el surgimiento de lo que sería el primer antecedente del *ombudsman* en nuestro país: la Procuraduría de los Pobres. Su ley instituía tres procuradores, quienes entre otras atribuciones podían realizar visitas a oficinas públicas, formular quejas y hacer recomendaciones a las autoridades que incumplían con sus funciones en el ámbito judicial, político o por parte de algún funcionario o autoridad público.<sup>24</sup>

Más tarde, en 1979, se crea la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León. Su función era proteger los derechos humanos consagrados constitucionalmente en materias específicas como garantías individuales, derechos laborales, viviendas de interés social, derechos agrarios, justicia fiscal y administrativa, derechos familiares, entre algunos otros; en este sentido, su papel se consideró complementario a la vía jurisdiccional establecida.<sup>25</sup>

Otro de los organismos que continúa presente y que ha sido referente para la formación de la figura del *ombudsman* en nuestro país es la Defensoría de los Derechos Universitarios establecida por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1985. Se crea como órgano independiente de las autoridades universitarias, con el propósito de defender los derechos de la comunidad académica y estudiantil conociendo de los conflictos que se presentan entre las autoridades y el personal académico y los estudiantes.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> VÍCTOR FAIRÉN GUILLÉN, “¿Posibilidad y Conveniencia de Introducir a los “Ombudsmänner” en los Ordenamientos Jurídicos de Naciones de habla Ibérica?”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 14, marzo-abril de 1980, pp. 21-64.

<sup>23</sup> *Ídem.*

<sup>24</sup> CARLOS FRANCISCO QUINTANA ROLDÁN y NORMA DOLORES SABIDO PENICHE, *Derechos humanos*, México, Porrúa, 2009.

<sup>25</sup> MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS, *Luces y sombras del ombudsman...*, *op. cit.*

<sup>26</sup> “El proyecto de estatuto lo formuló el distinguido jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio y el primer Defensor fue también otro distinguido jurista, el Dr. Jorge Barrera Graf, a cuya labor y a la de sus colaboradores se

Posteriormente se fueron creando diversas instituciones que hoy forman parte de lo que es el antecedente, tanto de la comisión nacional como de los organismos estatales; destacando entre estas: la Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1986), la Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero (1987), la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988); la Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro (1988) y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (1989).<sup>27</sup>

## 2.2. La consolidación del ombudsman en el Estado mexicano

Para comprender el contexto en el que surge esta figura en nuestro país es importante recordar que, durante varios sexenios, las violaciones a derechos humanos —que se señalarán más adelante— causadas por el abuso del poder fueron evidentes; esta situación tuvo, entre otras consecuencias, que la comunidad internacional<sup>28</sup> presionara al gobierno mexicano para crear algún mecanismo que regulara estas vulneraciones.

La administración de Gustavo Díaz Ordaz dejó rastro de una grave violación a derechos humanos ocurrida en Tlatelolco, durante el año de 1968 como resultado de la represión que se vivía en ese momento y que conmocionó a la población.<sup>29</sup> Por su parte, Luis Echeverría en el año de 1970 inicia como nuevo presidente de México siguiendo la misma tendencia de represión que su antecesor, sobre todo contra los movimientos estudiantiles frenados violentamente por las autoridades policíacas,<sup>30</sup> aunado a la censura por parte del gobierno hacia los medios de comunicación<sup>31</sup> con la intención de disimular los atropellos de su gobierno.<sup>32</sup>

---

debe que esa Defensoría se haya prestigiado en poco tiempo”. Quintana Roldán, Carlos Francisco y Sabido Peniche, Norma Dolores, *op. cit.*, p. 63.

<sup>27</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Defensoría del pueblo”, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008.

<sup>28</sup> La presión internacional “tanto de organizaciones civiles como de organismos del Sistema Interamericano y del sistema ONU, a la par de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), dan lugar al surgimiento del sistema ombudsman en México...”, Velasco Yáñez, David, “El Sistema Ombudsman más Caro del Mundo... ¿y el más ineficiente?”, *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, año 25, núm. 63, mayo-agosto de 2015, p. 186.

<sup>29</sup> Galindo Rodríguez, José, *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)*, México, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2011.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>31</sup> En 1976 Julio Scherer quien fuera director del periódico *Excelsior* fue expulsado del mismo, el cual fue un suceso que se sospecha tuvo la intervención del gobierno de Luis Echeverría. *Cfr.* Burkholder de la Rosa, Arno, “El Olimpo Fracturado. La Dirección de Julio Scherer García en *Excelsior* (1968-1976)”, *Historia mexicana*, México, vol. LIX, núm. 4, abril-junio de 2010, pp. 1339-1399.

<sup>32</sup> “...de acuerdo con un informe emitido por la CNDH en 2001, la cifra de los secuestros cometidos por agentes del gobierno mexicano entre 1974 y 1978 fue de aproximadamente 350. La información durante esos años fue controlada por el propio gobierno, ocultando a la opinión pública este tipo de violencia... Tales sucesos dieron como resultado presiones a nivel internacional, como los informes de Amnistía Internacional, la única organización en llevar un registro sobre los casos de tortura y desapariciones que en esos años se asociaban con el gobierno y la policía”. *Cfr.* Galindo Rodríguez, José, ... *op. cit.*, pp. 49-50.

En 1976 durante el gobierno de José López Portillo el tema de las desapariciones forzadas ocupó un lugar importante, ya que había colectividades en contra de los grupos de izquierda, contrarios al régimen de Portillo. Durante este sexenio es importante destacar que se iniciaron en la legislatura discusiones acerca de la posibilidad y necesidad de instaurar un organismo protector de los derechos humanos;<sup>33</sup> sin embargo, dicha propuesta no tuvo éxito.

Para el periodo de Miguel de la Madrid, en 1982 el país se encontraba en un declive político y económico; en este periodo resaltaba el tema de violación a los derechos humanos de los migrantes en la frontera norte.<sup>34</sup>

El siguiente sexenio que abarcaba de 1988 a 1994 fue el de Carlos Salinas de Gortari, quien, tras un controvertido periodo de elección, llevó al país a una crisis económica y social que evidenció una vez más a México, provocando críticas y presiones a nivel nacional e internacional.<sup>35</sup> Durante este periodo las violaciones a derechos humanos fueron cometidas principalmente por cuerpos policiacos.<sup>36</sup>

Ante tanta presión política, el gobierno tuvo que tomar acciones que hicieran notar su preocupación para atender todos estos desagradables acontecimientos que hacían que, tanto la ciudadanía como las naciones, exigieran una solución.<sup>37</sup> Bajo este complejo escenario, el 6 de junio de 1990, se crea la Dirección General de Derechos Humanos, nombrada por el ejecutivo federal como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.<sup>38</sup>

Fue así como comenzó la consolidación del sistema de protección no jurisdiccional en nuestro país;<sup>39</sup> debiendo pasar por un largo proceso normativo y de legitimación social dadas las condiciones de desprestigio y desconfianza con la que fue implementada esta institución.

### 2.3. Evolución del ombudsman a partir de las reformas constitucionales

Como puede notarse, el origen del ombudsman ha sido *sui géneris*, debido al contexto en que se crearon, frente al abuso de poder, pero que al final permitió el surgimiento de dicha figura. Vale la pena señalar que la figura que en aquel momento se estableció no es la misma que tenemos actualmente; es decir, el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos ha sufrido modificaciones desde el momento de su creación hasta la fecha. Por este motivo es

<sup>33</sup> Galindo Rodríguez, José, *op. cit.*, p. 53.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pág. 56.

<sup>35</sup> MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS, *Luces y sombras del ombudsman... op., cit.*

<sup>36</sup> “En ocasiones la tortura fue llevada hasta el extremo de convertirla en ejecuciones forzosas, violaciones de niños y mujeres hechas por los cuerpos policiacos, todo lo cual se volvió una práctica cotidiana, y provocó que el gobierno reconociera la violación de los derechos humanos”. Cfr., RAYMUNDO GIL RENDÓN, *El ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2002, p. 437.

<sup>37</sup> JOSÉ GALINDO RODRÍGUEZ, *op., cit.*

<sup>38</sup> RAYMUNDO GIL RENDÓN, *op., cit.*

<sup>39</sup> Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Derechos humanos y ombudsman en México. Selección de textos en homenaje a Héctor Fix Zamudio*, México, UNAM-UNESCO, 2015.

necesario abundar sobre el marco jurídico que ha permitido la consolidación de esta importante institución.

Uno de los trabajos más importantes que desde el punto de vista jurídico se debe resaltar es el del proceso de evolución del *ombudsman*, ya que hoy es fundamental para la tutela de los derechos humanos en nuestro sistema jurídico, así como también, observar cómo el texto de nuestra Ley Suprema ha ido cambiando a través de los años, con la intención de ajustarse y atender de una manera más amplia a las demandas que le exige la sociedad mexicana. Por esta razón, es oportuno puntualizar las reformas que ha sufrido el apartado B del artículo 102 constitucional.

Para entender esa evolución jurídica, es necesario regresar al 13 de febrero de 1989<sup>40</sup> cuando se crea la Dirección General de Derechos Humanos la cual formaba parte de la Secretaría de Gobernación.

En 1990 a través de decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF)<sup>41</sup> se funda la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. El presidente de la Comisión era nombrado por el titular del Poder Ejecutivo Federal y, consecuentemente, no tenía personalidad jurídica ni patrimonio propio. El artículo segundo del decreto determina de manera general la responsabilidad que se le confería para proponer y vigilar que se cumpliera la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos.<sup>42</sup> Por tener la naturaleza de órgano desconcentrado le correspondía representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales e internacionales, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en cuestiones relacionadas en materia de derechos humanos.<sup>43</sup> No está por demás destacar que al carecer de plena autonomía las funciones que realizaba estaban hasta cierto punto limitadas.

Dos años más tarde, mediante decreto publicado en el DOF el 28 de enero de 1992 se plasmó constitucionalmente la creación de un órgano protector de derechos humanos (no se hacía referencia expresa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos). La reforma consistió en adicionar un apartado B al artículo 102 constitucional para quedar del siguiente modo:

“ARTÍCULO 102.-

A. [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier

<sup>40</sup> Secretaría de Gobernación, “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1989.

<sup>41</sup> Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación”, *Diario Oficial de la Federación*, 6 junio de 1990, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990).

<sup>42</sup> *Ídem*.

<sup>43</sup> *Ídem*.

autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados<sup>44</sup>.

Con esta incorporación<sup>45</sup> se crea formalmente el Sistema no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México, conformado por la Comisión Nacional y por los organismos protectores de derechos humanos de cada entidad federativa y del entonces Distrito Federal.<sup>46</sup> A partir de esta reforma, el *ombudsman* adquiere una naturaleza como organismo descentralizado con lo que, si bien dependía aún del Poder Ejecutivo, se pudieron notar importantes avances en sus actuaciones, sobre todo en el tema de la autonomía para emitir recomendaciones.

Otro tema importante que se añadió fue el de las incompetencias, estableciendo que este organismo protector de derechos humanos estaba limitado para conocer de: asuntos electorales debido a que su autoridad moral hubiese disminuido y se afectaría su imparcialidad por ello eran ajenos en materia electoral; asuntos laborales por tratarse de controversias entre particulares; y en materia jurisdiccional debido a que se cuenta con tribunales del Poder Judicial que resuelven este tipo de controversias y por consiguiente estos órganos no los pueden reemplazar.<sup>47</sup>

Para el 13 de septiembre de 1999 se expidió otro decreto<sup>48</sup> por el que el artículo 102, apartado B se reformó; lo que resulta importante destacar es que, a partir de este momento se reconoce constitucionalmente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), es decir que ya no se habla de un organismo general protector de derechos humanos; con ello se establece que contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, se estableció su integración al referir que contaría con un Consejo Consultivo<sup>49</sup> de diez consejeros que serían elegidos por el voto de las dos terceras

<sup>44</sup> Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

<sup>45</sup> Después de la publicación de este decreto se les otorgó el plazo de un año para el establecimiento de los organismos locales de protección de derechos humanos.

<sup>46</sup> Cfr., Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016

<sup>47</sup> Raymundo Gil Rendón, *op. cit.*

<sup>48</sup> Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 1999.

<sup>49</sup> De acuerdo con el actual *ombudsperson* nacional el consejo consultivo incorporado en la CNDH “fue una innovación mexicana en lo que respecta a las tradicionales figuras de *ombudsmen* que han existido, y representa una ruptura con el paradigma que mucho se repite en el sistema jurídico y político mexicano, que consiste en copiar instituciones extranjeras sin tomar en cuenta la realidad que vive el país en el momento

partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada;<sup>50</sup> añadiendo en los mismos términos la elección del titular.

Como se puede advertir, esta reforma fue la que modificó significativamente el contenido del apartado B del artículo 102 constitucional; fue aquí donde se determinó la denominación y naturaleza jurídica, al menos de la institución nacional.

Pasó más de una década para que se diera otra reforma y fue hasta el 10 de junio de 2011 cuando se volvieron a dar cambios significativos para el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos. Tomando en consideración el alcance que supuso esta reforma para todo el ordenamiento jurídico mexicano en materia de derechos humanos, me permitiré referirme más detalladamente a su contenido en los párrafos siguientes.

Esta última reforma constitucional sobre derechos humanos formó parte del proceso de transformación política de México, desarrollado en las últimas décadas, en el que avanzaron el pluralismo y la democracia en la vida política del país, y se crearon mecanismos (reforma del juicio de amparo) e instituciones (Instituto Federal del Acceso a la Información y Protección de Datos, y la ampliación de las facultades de la CNDH o el establecimiento de la autonomía de las comisiones estatales).

Como parte de este proceso, el sistema político mexicano ha mostrado mayor apertura al derecho internacional de los derechos humanos, expresada en la suscripción o ratificación de diversos instrumentos en la materia.

Esta reforma trajo consigo una serie de cambios paradigmáticos en el sistema jurídico mexicano. Más allá del cambio en su denominación, los derechos humanos, se constituyeron como el pilar fundamental de nuestro sistema normativo, con ello, se incorporaron nuevos criterios de interpretación de las normas y también, nuevas obligaciones del Estado mexicano en la materia.

Desde la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos que se publicó en el DOF el 10 de junio de 2011,<sup>51</sup> se reformaron diversos artículos para que tuvieran como base los derechos humanos, con la finalidad de actualizar el ordenamiento constitucional mexicano para que se contextualizara conforme al derecho internacional.

De los once artículos reformados, para efectos del presente trabajo de investigación, sólo se abordará al artículo 1, 102 apartado B y 105, fracción II, inciso g). El primero de ellos debido a que consagra las bases y principios fundamentales que actualmente rigen el sistema jurídico mexicano en materia de derechos humanos, el segundo de los referidos en virtud de que contempla la base normativa de la institución en estudio y, el tercero que plasma la facultad a los organismos de protección de derechos humanos para promover acciones de inconstitucionalidad.

---

determinado". LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ, "El Sistema No-Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México", *Revista Ius*, México, vol. 5, núm. 28, julio-diciembre de 2011, p.111.

<sup>50</sup> *Ídem*.

<sup>51</sup> Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2010.

En relación con el artículo primero constitucional podemos destacar que se incorporó un bloque de constitucionalidad o parámetro de control de regularidad constitucional en materia de derechos humanos (antes garantías individuales), es decir, se reconoce la existencia de un conjunto de derechos fundamentales que no aparecen directamente en el texto constitucional y que pueden provenir de tratados internacionales en la materia.<sup>52</sup>

Al mismo artículo se incorporan un segundo párrafo, en el que se anexan dos principios el principio pro persona y el de interpretación conforme que son dos sobresalientes aportaciones de la reforma constitucional. El principio pro persona se va a ocupar de darle mayor protección a la persona por lo que las autoridades tienen la obligación de hacer uso de este criterio hermenéutico, es necesario mencionar que se desprenden dos características de este principio: la selección interpretativa que se utiliza cuando se encuentran distintas posibles interpretaciones a una norma jurídica y la selección normativa que se emplea al coexistir dos o más normas jurídicas que se adapten a un mismo caso concreto.<sup>53</sup> Es así que este principio supone que cuando alguna autoridad o juez deba elegir entre varias normas o interpretaciones tendrá el compromiso de preferir la que mayor beneficie a la persona.<sup>54</sup>

Asimismo, deberán hacer uso las autoridades del principio de interpretación conforme como técnica de interpretación que consistirá en la búsqueda de la armonización entre la Constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte. Así es como se deposita la responsabilidad en el intérprete de la norma de utilizar ambas normatividades a un caso específico.<sup>55</sup> Este principio tiene un sentido amplio y otro estricto, en relación con el primero, los jueces así como las demás autoridades del país, interpretarán el orden jurídico de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales; y en el sentido estricto habiendo diversas interpretaciones válidas se preferirá la que esté acorde con la Constitución y a la normatividad internacional con el objetivo de no incurrir o violar la esencia del contenido de los derechos humanos.<sup>56</sup>

Aunado a ello, se reconocen constitucionalmente las obligaciones en materia de derechos humanos;<sup>57</sup> la obligación de promover está orientada a la responsabilidad que el Estado tiene de fomentar y fortalecer una cultura de derechos humanos, a través de instrumentos de sensibilización; respetar supone la exigencia

<sup>52</sup> Cfr., Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 202.

<sup>53</sup> Secretaría de Gobernación, *Bases conceptuales para la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos en la administración pública federal*, México, Secretaría de Gobernación, 2015.

<sup>54</sup> Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM)-Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Derechos humanos en el artículo 1o. constitucional: obligaciones, principios y tratados*, México, INEHRM - CNDH, 2015.

<sup>55</sup> Secretaría de Gobernación, *Bases conceptuales...*, *op. cit.*

<sup>56</sup> ENRIQUETA MARÍA FERNÁNDEZ HAGGAR, "Alcance de la interpretación conforme y el principio pro personae en materia de derechos humanos frente al contenido de la constitución federal en el Estado mexicano", México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/097maria-enriqueta-fernandez-hagggar.pdf>.

<sup>57</sup> Cfr., Tesis: 1a. CCCXL/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, noviembre de 2015, p. 971.

del Estado para abstenerse de realizar cualquier acto que vulnere los derechos humanos de los gobernados; proteger conlleva el deber de asegurar que las personas no sufran violaciones o limitaciones en la esfera de sus derechos; mientras que garantizar implica brindar los mecanismos y recursos necesarios para que los derechos fundamentales de las personas sean protegidos y asegurados. En relación con las obligaciones específicas se incorporan la de prevenir, investigar, sancionar y reparar.<sup>58</sup>

Otro aspecto que resulta indispensable comentar es la incorporación de los nuevos principios constitucionales que se deberán distinguir en la actuación estatal. La universalidad es un elemento que refiere que los derechos humanos les pertenecen a todas las personas y sociedades sin discriminación alguna; la interdependencia alude a que los derechos se encuentran unidos entre sí; la indivisibilidad sugiere que la naturaleza de los derechos humanos es inseparable del ser humano; en tanto que la progresividad significa que debe haber un progreso en su protección.

Ahora bien, respecto de todas las implicaciones que supuso esta reforma al apartado B del artículo 102. Se puede decir que, el sistema no jurisdiccional de los derechos humanos en nuestro país se vio fortalecido, como muestra de la legitimación y el crecimiento en las facultades de estas comisiones que son fundamentales para el aseguramiento de cualquier sociedad en un Estado de derecho.

Desde 2011, el párrafo segundo del apartado B establece la obligación de los servidores públicos y autoridades, para que en caso de que no acepten o cumplan las recomendaciones emitidas, funden y motiven dicha negativa a la recomendación, asimismo los organismos antes mencionados disponen de la facultad que establece este párrafo para solicitar a la Cámara de Senadores o a las legislaturas de cada entidad respectivamente, la comparecencia de los servidores públicos responsables con la intención de que justifiquen su negativa.<sup>59</sup>

Por cuanto hace a la CNDH la facultad para conocer de violaciones graves a derechos humanos cuando lo estime necesario o bien, a petición de algún organismo protector de los derechos humanos local o del Ejecutivo federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, o las legislaturas de las entidades federativas;<sup>60</sup> lo anterior con la finalidad de garantizar la efectividad de las investigaciones y consecuentemente la aplicación de las sanciones correspondientes sin poner en riesgo el prestigio de la institución.<sup>61</sup> Por otro lado se estableció que el procedimiento para la asignación de los titulares y

<sup>58</sup> Cfr., PEDRO SALAZAR UGARTE (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2014.

<sup>59</sup> NANCY CORREA; PAMELA RODRÍGUEZ y DAYRA VERGARA, “Cuadro comparativo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos”, Cfr., MIGUEL CARBONELL y PEDRO SALAZAR (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

<sup>60</sup> Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 junio de 2011.

<sup>61</sup> Secretaría de Gobernación, *Bases conceptuales...*, *op. cit.*

de los integrantes del Consejo Consultivo de la CNDH y de los organismos locales se llevará a cabo a través de una consulta pública, fortaleciendo así la legitimación y transparencia de la institución.<sup>62</sup>

Uno de los aspectos más relevantes de esta reforma es el reconocimiento de la autonomía de los organismos protectores de derechos humanos locales, obligando a las entidades federativas a que lo establezcan y lo garanticen en sus respectivos cuerpos constitucionales. Hasta este momento, el texto de la Constitución sólo hacía referencia a la autonomía de la figura nacional con lo cual, esta modificación vino a fortalecer considerablemente todo el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en nuestro país.

El Estado de México atento a lo dispuesto en la reforma constitucional antes referida y, a fin de lograr una efectiva armonización legislativa, publicó en la *Gaceta del Gobierno* del Estado de México del 25 de julio de 2016,<sup>63</sup> el *Decreto por el que se reforman los párrafos primero y cuarto del artículo 5, el párrafo primero del artículo 7, el párrafo primero del artículo 16 y adiciona seis últimos párrafos al mismo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*.

La razón de ser de esta reciente reforma se encuentra justificada en la necesidad de generar mecanismos de protección más eficaces en el ámbito de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en la entidad mexiquense. Aunado a ello, el reconocimiento constitucional de la designación del titular del organismo, así como la obligación de la apertura pública se constituyen como elementos importantes para la transparencia y participación ciudadana.

Actualmente, los organismos protectores de derechos humanos a nivel estatal se encuentran mayormente protegidas, pues ahora con el establecimiento de estos organismos autónomos a nivel constitucional es un requisito indispensable incorporarlos en todas las Constituciones locales.

A manera de resumen podemos decir que entre los principales efectos que conllevó esta reforma son: que se incluye la obligación de las autoridades renuentes a las recomendaciones de los organismos del sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, de hacer públicas las razones de su negativa y la facultad del órgano legislativo competente para llamar a comparecer a la autoridad refractaria; se amplía la competencia de los organismos de protección no jurisdiccional para conocer de asuntos laborales; se obliga a las entidades federativas a que doten de plena autonomía a los organismos protectores de derechos humanos; se ciudadaniza el procedimiento para la elección de los titulares de los organismos integrantes del sistema de protección no jurisdiccional; se faculta a la CNDH para investigar violaciones graves a derechos humanos; se amplían facultades de la CNDH en materia de acción de inconstitucionalidad;<sup>64</sup> y se

<sup>62</sup> Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero...”, *op., cit.*

<sup>63</sup> Véase <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/jul253.pdf>.

<sup>64</sup> MINERVA MARTÍNEZ GARZA, *La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos*, Nuevo León, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, 2011.

determina que el *ombudsman* debe participar en la interpretación progresiva del orden jurídico a través de la aplicación del principio de interpretación conforme y pro persona.<sup>65</sup>

Como se puede advertir, las reformas antes referidas han implicado un cambio de fondo significativo para los organismos protectores de derechos humanos en nuestro país que hoy tiene una mayor proyección y se constituyen como un mecanismo más eficaz en la difícil tarea de salvaguardar los derechos humanos. Aun con las limitaciones que todavía conservan, podemos decir que sigue siendo una de las mejores vías para combatir los abusos del poder.

### 3. RETOS PARA FORTALECER AL OMBUDSMAN EN EL ESTADO MEXICANO

De lo expuesto anteriormente respecto a las reformas constitucionales que ha experimentado la figura del *ombudsman* en México, se advierte el progreso del sistema de protección de los derechos humanos a través de los años desde su reconocimiento constitucional hasta los cambios a su naturaleza jurídica; lo cual ha ayudado a que este sistema se mantenga visible a las personas para que defiendan sus derechos, así como a mejorar sus atribuciones de protección a los derechos humanos. No obstante, también es posible entrever los retos pendientes que actualmente presentan las instituciones protectoras de los derechos humanos, por lo que a fin de continuar consolidando el sistema no jurisdiccional se considera oportuno abordarlos a continuación.

Una de las realidades a las que se enfrenta la sociedad mexicana es la aprobación de leyes que violan sus derechos humanos.<sup>66</sup> Por ello, es importante prevenir a través de las instituciones que protegen los derechos humanos la aprobación de normas que pongan en riesgo los derechos fundamentales de las personas. Por lo tanto, es necesario otorgar a los organismos protectores de derechos humanos la facultad de sugerir observaciones al contenido de las leyes federales, estatales o municipales o legislación de menor jerarquía —de acuerdo con el ámbito de competencia del *ombudsman*— antes de su publicación, para que los legisladores las puedan tomar en cuenta. No omito decir que a pesar de que los *ombudsman* tienen la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad, considero que en la práctica resultaría más favorable advertir a los legisladores sobre las posibles vulneraciones a los derechos de los gobernados que puede causar la publicación de alguna norma.

Entre otra de las problemáticas, se encuentra que a nivel constitucional se deja fuera al municipio para que conozca de violaciones a derechos humanos siendo que representa un nivel de gobierno sustancial al ser el primer contacto que tiene el gobernado para denunciar alguna vulneración a sus derechos. Pues a

<sup>65</sup> LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ, “El Sistema No-Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México”, *Revista Ius*, México, vol. 5, núm. 28, julio-diciembre de 2011, pp. 99-122.

<sup>66</sup> Por ejemplo, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México y la Ley de Seguridad Interior.

lo largo de la breve revisión hecha a las reformas constitucionales del artículo 102, apartado B puedo hacer referencia a que no se incluye a los *ombudsman* municipales y estimo que podría resultar un obstáculo para su funcionamiento.

Derivado de lo anterior, se puede anticipar de manera arriesgada que las defensorías municipales puedan conocer de quejas al igual que la CNDH y los organismos protectores de derechos humanos estatales, quedando como una ampliación a la competencia de estos organismos para conocer de violaciones a los derechos fundamentales desde este ámbito. Por esta razón, se considera viable una reforma constitucional al apartado B del artículo 102 constitucional para elevar a rango constitucional a las defensorías municipales de derechos humanos.<sup>67</sup>

En ocasiones el funcionamiento de los organismos de protección de los derechos humanos se ve obstaculizado por sus titulares pues les restan importancia o no atienden a las opiniones del Consejo Consultivo para aprobar los proyectos encaminados a guiar el correcto funcionamiento de estos organismos, tomando en cuenta que estos consejos al ser parte del círculo ciudadano se les debe de prestar atención a lo que consideren pertinente acerca de las decisiones —que consideren de mayor impacto— que pretenda tomar el *ombudsman*, mediante un mecanismo que avale y garantice su participación y aprobación sobre las decisiones que tome el titular de los organismos mencionados. En este sentido, se deben mantener e incluso mejorar las atribuciones que tienen este tipo de instituciones de la mano de los Consejos Consultivos para lograr que esta figura tenga mayor solidez como una herramienta benéfica dentro de la sociedad mexicana.

Otro obstáculo que se debe resaltar es la diferencia de criterios en la estructura de las recomendaciones que emiten los organismos protectores de derechos humanos, pues carecen de información que otras si tienen.<sup>68</sup> Por ello, el reto se centra en homologar los criterios para formar la estructura de las recomendaciones, con la intención de que tengan mayor impacto dentro del sistema no jurisdiccional de los derechos humanos.

Por otro lado, se considera pertinente generar un mecanismo de jurisprudencia para que puedan servir a los *ombudsman* del país como criterios orientadores a fin de coadyuvar a las instituciones locales y nacional a mejorar sus resoluciones. En este sentido se podría delegar esta función a la Federación Mexicana de Organismos Protectores de Derechos Humanos.

Se han determinado algunos de los retos que aun presentan los organismos protectores de derechos humanos y estos se presentan desde el ámbito, nacional,

<sup>67</sup> La figura del *ombudsman* municipal es diferente al *ombudsman* nacional y estatal debido a que presenta ciertas particularidades que la vuelven distinta. Por ejemplo, en las defensorías municipales del Estado de México, se encuentra limitada la autonomía en sus actuaciones y carecen de un marco normativo. Esta observación se considerará para un trabajo posterior a esta investigación.

<sup>68</sup> Ejemplo de ello es que en algunas de las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos no contemplan las medidas de reparación integral de las víctimas, como las medidas de restitución, de rehabilitación, de compensación, de satisfacción y de no repetición. Cfr., Comisión Estatal de los Derechos Humanos Sinaloa, “Recomendación No. 15/2018”, 1 de octubre de 2018, <http://www.cedhsinaloa.org.mx/index.php/recomendaciones/2008-2017/2018-1/3105-15-fiscalia-general-del-estado-de-sinaloa/file>, y CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos), “Recomendación No. 46/2018”, 31 de octubre de 2018, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec\\_2018\\_046.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_046.pdf).

estatal y municipal, los cuales siguen siendo tareas pendientes para quienes trabajan en este tipo de instituciones. Además, con los retos que se mencionan, estoy cierta de que, si en el futuro se llegan a cumplir con estos retos, se estará a la vanguardia en el fortalecimiento de las facultades del *ombudsman* y por ende del sistema no jurisdiccional de los derechos humanos.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

La figura del *ombudsman* es una de las aportaciones jurídicas más importantes desde el siglo XIX hasta la actualidad, no se trata de una institución más para llevar el control del poder de la administración pública, sino que garantiza y protege los derechos de los gobernados, forjando así una cultura de respeto de los derechos humanos.

A lo largo de este trabajo de investigación hemos podido apreciar el desarrollo y el fortalecimiento de esta institución que, sin lugar a duda, hoy cuenta con una autonomía y legitimación que le permite asegurar la eficacia de sus actuaciones. El proceso no fue fácil, en un primer momento existió una enorme desconfianza. Siendo que el órgano que se inició como una dirección desconcentrada dependiente del poder ejecutivo y con una autonomía totalmente cuestionable, hoy se ve reflejada en un sistema no jurisdiccional constituido por una institución nacional y 32 figuras estatales cuya autonomía esta constitucionalmente reconocida.

Las cifras que anualmente presentan las comisiones de derechos humanos<sup>69</sup> nos demuestran que se trata de un instrumento aceptado por la sociedad mexicana el cual diariamente recibe quejas de miles de hombres y mujeres cuyos derechos humanos han sido trasgredidos o limitados por un servidor público, federal, estatal o municipal.

Los cambios normativos a los que se ha hecho referencia son ejemplo de una Constitución que busca ser más garantista y que, sin bien es cierto que no está exenta de lagunas u omisiones, a lo largo de estos más de cien años de vida ha fortalecido el Estado constitucional de derecho.<sup>70</sup>

En materia de derechos humanos no se pueden escatimar recursos, es necesario seguir generando políticas públicas y reformas que aseguren el irrestricto respeto a la dignidad de las personas. El *ombudsman* es un organismo noble de

<sup>69</sup> De acuerdo con el primer Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2017 realizado por el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), al finalizar 2016 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) recibió 45,690 quejas y los Organismos de Protección de Derechos Humanos (OPDH) de cada entidad federativa admitieron 172, 078 quejas. En el mismo año, la cantidad promedio de solicitudes de quejas que recibió la CNDH y los OPDH fue de 6,599 quejas. Cfr. INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), “Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2017”, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cndhe/2017/>.

<sup>70</sup> De acuerdo con González Pérez se robustece el Estado constitucional de derecho “cuando se les da reconocimiento a los derechos humanos contemplados por la comunidad internacional dentro del ordenamiento jurídico y se protegen ahora como derechos fundamentales dentro del territorio de un Estado determinado, se fortalece su esencia”. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ, ... *op., cit.*, p. 101.

naturaleza, sin embargo, tampoco es posible que una sola institución cambie la realidad. La cultura de protección y respeto de los derechos humanos requiere de una labor conjunta; más aún en un momento donde pareciera que la violencia y los abusos del poder son una constante.

La apertura al derecho internacional de los derechos humanos en nuestro sistema jurídico, el acceso a los diferentes organismos internacionales y el fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de los derechos humanos serán los elementos claves para que hagamos de nuestro país un lugar digno, seguro y respetuoso de los derechos y libertades que constituyen un mínimo vital para el desarrollo de cualquier ser humano.

## FUENTES DE CONSULTA

BERNAL BALLESTEROS, María José, *Luces y sombras del ombudsman. Un estudio comparado entre México y España*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2015.

BERNAL BALLESTEROS, María José, “Una Perspectiva Global del Ombudsman Español”, *Dignitas*, Toluca, año IX, núm. 28, mayo-agosto de 2015, pp. 87-111.

BURKHOLDER DE LA ROSA, Arno, “El Olimpo Fracturado. La Dirección de Julio Scherer García en *Excelsior* (1968-1976)”, *Historia mexicana*, México, vol. LIX, núm. 4, abril-junio de 2010, pp. 1339-1399.

CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos), “Recomendación No. 46/2018”, 31 de octubre de 2018, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec\\_2018\\_046.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_046.pdf).

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), “Observaciones Preliminares de la Visita *in Loco* de la CIDH a México”, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112a.asp>.

CASTAÑEDA, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Defensoría del pueblo”, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, “Antecedentes del ombudsman”, <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/info/ombudsman33.html>.

Comisión Estatal de los Derechos Humanos Sinaloa, “Recomendación No. 15/2018”, 1 de octubre de 2018, <http://www.cedhsinaloa.org.mx/index.php/recomendaciones/2008-2017/2018-1/3105-15-fiscalia-general-del-estado-de-sinaloa/file>.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Defensor del pueblo. El ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, t. I.

- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, “¿Posibilidad y Conveniencia de Introducir a los “Ombudsmänner” en los Ordenamientos Jurídicos de Naciones de habla Ibérica?”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 14, marzo-abril de 1980, pp. 21-64.
- FERNÁNDEZ HAGGAR, Enriqueta María, “Alcance de la interpretación conforme y el principio pro personae en materia de derechos humanos frente al contenido de la constitución federal en el Estado mexicano”, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/097maria-enriqueta-fernandez-haggar.pdf>.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Introducción al Estudio Procesal Comparativo de la Protección Interna de los Derechos Humanos”, *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.
- GALINDO RODRÍGUEZ, José, *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970- 1990)*, México, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- GIL RENDÓN, Raymundo, *El ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2002.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl, “El Sistema No-Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México”, *Revista Ius*, México, vol. 5, núm. 28, julio-diciembre de 2011, p.111.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), “Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2017”, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cndhe/2017/>.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM)-Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Derechos humanos en el artículo 1o. constitucional: obligaciones, principios y tratados*, México, INEHRM-CNDH, 2015.
- Periódico Oficial Gaceta del Gobierno, “Decreto número 103.- por el que se reforman los párrafos primero y cuarto del artículo 5, el párrafo primero del artículo 7, el párrafo primero del artículo 16 y adiciona seis últimos párrafos al mismo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México” <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/jul253.pdf>.
- MARTÍNEZ GARZA, Minerva, *La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos*, Nuevo León, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, 2011.
- MAIORANO, Jorge Luis, *El ombudsman: defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Buenos Aires, Macchi, 1999, t. I.
- NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., *La Defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos*

- de protección de derechos humanos, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994.
- RAMÍREZ, Gloria, *El ombudsman al alcance de todos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2014.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Bases conceptuales para la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos en la administración pública federal*, México, Secretaría de Gobernación, 2015.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 junio de 2011.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2010.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 1999.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación”, *Diario Oficial de la Federación*, 6 junio de 1990, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990).
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1989.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), Tesis: 1a. CCCXL/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, noviembre de 2015, p. 971.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 202.

- QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco y Sabido Peniche, Norma Dolores, *Derechos humanos*, México, Porrúa, 2009.
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM)-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO), *Derechos humanos y ombudsman en México. Selección de textos en homenaje a Héctor Fix Zamudio*, México, UNAM-UNESCO, 2015.
- VELASCO YÁÑEZ, David, “El Sistema Ombudsman más Caro del Mundo... ¿y el más ineficiente?”, *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, año 25, núm. 63, mayo-agosto de 2015, p. 186.