

OMBUDSPERSON A 30 AÑOS DE SU INSTAURACIÓN EN MÉXICO. DEL MODELO SUECO A LA AUTONOMÍA *SUI GÉNERIS* EN EL ESTADO MEXICANO

*Ombudsman, 30 years after its Establishment in Mexico.
From the Swedish Model to the Sui Generis Autonomy
in the Mexican State*

Recepción: 21/09/2020

Aceptado para su publicación: 09/10/2020

RAÚL DÍAZ RODRÍGUEZ*

RESUMEN: En este artículo se presenta un análisis de la protección de los derechos humanos de una óptica del Derecho comparado, tomando como punto de partida la historia del Estado sueco y la forma en que, con base en la colaboración se fundamentó una institución modelo para el Derecho internacional que permitía proteger a los ciudadanos de las arbitrariedades de la autoridad. Después de establecer una base conceptual, se analiza el modelo que implementó México para proteger los derechos humanos, resaltando la crítica realizada por los juristas, ya que la denominada Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su modelo original, no contaba con autonomía. Por último, se analiza el camino transitado por esta comisión y la forma en que se espera desarrolle sus actividades, así como el panorama internacional de los derechos humanos alrededor de la institución del *Ombudsman*.

PALABRAS CLAVE: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, autonomía institucional, Derecho internacional comparado.

ABSTRACT: This work presents an analysis of the establishment of the protection of human rights from the perspective of Comparative law, taking as the beginning the history of the Swedish state and the way in which, based on collaboration, it founded a model of international law that enabled the protection of citizens from the arbitrariness of the authority. After establishing a conceptual framework, this article

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México. Auxiliar Jurídico, Inspector Proyectista y Visitador Adjunto de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Defensor Municipal de Derechos Humanos de Toluca y catedrático de Licenciatura en Instituciones y Universidades Privadas. Colabora como enlace y apoyo técnico en la Dirección General de Administración del Poder Judicial del Estado de México. El autor agradece el apoyo de Iván Martínez Aguirre en la elaboración del artículo.

analyzes the model implemented in Mexico to protect human rights, and highlights the criticism made by jurists, because the National Human Rights Commission did not have autonomy in its original layout. Finally, this text analyzes the path that this Commission has taken and the way in which it is expected to carry out its activities, as well as the international panorama of human rights regarding the Ombudsman.

KEYWORDS: Human Rights National Commission, institutional autonomy, Compared International Law.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONTEXTO SOCIAL SUECO. 3. APROXIMACIÓN TERMINOLÓGICA. 4. IMPORTACIÓN DEL OMBUDSMAN A MÉXICO: UN COMIENZO CUESTIONADO. 5. INSTAURACIÓN CONSTITUCIONAL: INFLUENCIA DEL DERECHO COMPARADO. 6. AUTONOMÍA *SUI GÉNERIS*. 7. TRANSICIÓN A LA AUTONOMÍA PLENA. 8. DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS. 9. CONCLUSIONES. 10. BIBLIOHEMEROGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las instituciones más representativas en el mundo, es sin duda alguna el *Ombudsman*; para algunos tratadistas, constituye una de las creaciones más eficaces en la vigilancia del ejercicio excesivo del poder público, para otros, significa el punto de equilibrio en la relación gobierno – ciudadanía, esta última en el sentido más amplio de la expresión.

Más allá de su concepción, vale la pena analizar su origen y sus aspectos más representativos, lo que permitirá clarificar si dicha institución conserva en la actualidad los principios que le dieron vida y, particularmente, en su adopción en el sistema jurídico mexicano con los organismos públicos de derechos humanos.

Las siguientes líneas presentan un breve recorrido sobre la conformación de la nobilísima institución y su llegada a nuestro país. Tres de sus principios serán abordados sin orden de preferencia: independencia, constitucionalidad y autonomía; en el camino histórico – jurídico, el lector podrá ilustrarse de su importancia como garante de los derechos humanos en la vida democrática de México.

2. CONTEXTO SOCIAL SUECO

El análisis de instituciones únicas en determinados sistemas jurídicos obliga al conocimiento de los hechos que les dieron vida para entender su

permanencia y evolución histórica, así como identificar el impacto que han generado en otros esquemas legales que las adoptan con el importante apoyo del derecho comparado.

La figura que ocupa al presente artículo es el *ombudsman* –*ombuds-person*, si nos referimos en lenguaje no sexista¹– institución que tiene sus orígenes constitucionales en el norte de Europa al inicio del siglo XIX, en los países nórdicos, o bien desde un estricto sentido geográfico, en la región escandinava. Con toda independencia de la diversidad de posicionamientos de algunos tratadistas sobre las naciones que conforman el espacio territorial, centraremos nuestro análisis en el Estado sueco.

El establecimiento de los Estados en el mundo es un proceso que, por lo general, presenta tendencias bélicas; el caso de Suecia es excepcional a este estilo, pues aunque sus pobladores vikingos expandieron territorio mediante acciones piratas, los expedicionarios lograron vincularse en el comercio con otras latitudes, asegurando unión y subsistencia en sus pobladores.

Hacia finales del siglo X, las provincias suecas –que se constituían como una especie de ciudades-Estado por contar con autoridades y leyes propias de su localidad–, cristalizaron la unificación de los territorios, entre otras razones, por compartir un pasado económico, político y social común.

A pesar de que siglos después Suecia adoptó otras formas de Estado² unificándose con los reinos de Dinamarca y Noruega (Unión de Kalmar, entre los siglos XIV y XVI) y con el reino de este último país por casi un

¹ Acorde a la tendencia de la segunda década del siglo XXI, considero adecuado utilizar esta denominación por dos razones de suma relevancia: en primer lugar, como una contribución a los estándares de igualdad de género erradicando el lenguaje sexista, sin atentar de modo alguno sobre el origen de la palabra ni de las características propias de la institución; en segundo lugar, porque abordaré someramente sobre la investidura de la persona que en mi opinión, debe liderar la representatividad de los organismos protectores y defensores de derechos humanos.

² Dentro de los sujetos del Derecho Internacional, el autor Modesto Seara Vázquez señala en su obra *Derecho Internacional Público*, que además del sujeto primordial denominado Estado soberano, existen *Uniones de Estados*, mismas que pueden ser de dos tipos: unión personal y unión real; ambas coinciden en ser representadas por un solo Jefe de Estado, pero difieren tanto en el número de soberanos que las conforman, como en la gestión de determinados asuntos que se le encargan. SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 2005.

siglo (de 1814 a 1905), la sociedad sueca no perdió la esencia en su forma de vida, puesto que en general se respetaban entre connacionales, a sus autoridades y al propio orden normativo. “Los suecos [han desarrollado] un sentido natural de cooperación y de respeto profundo a las personas y a sus derechos fundamentales. El sentimiento de solidaridad social hizo posible la fusión de las provincias en una nación.”³

La idiosincrasia del pueblo sueco resulta interesante en cuanto a su enfoque de civilidad, pues la observancia legal y la exigencia de sus derechos permiten visualizar parte de las bases del surgimiento del *Ombudsman*. Como lo expresaron Ewa Polano y Jonas Norling, Exma, Embajadora y Consejero respectivamente, de la Embajada de Suecia en México al final del primer lustro de este siglo, al señalar: “Nuestra sociedad se caracteriza por fuertes elementos democráticos no sólo en la política nacional, regional y local, sino también en la sociedad civil, es decir, en las escuelas, los centros de trabajo, los hogares, diversas organizaciones de intereses de grupo, etcétera.”⁴

Bajo estos rasgos sociales, podemos aducir que la existencia del *Ombudsman* descansa no como respuesta a la conculcación de los derechos esenciales de las personas, sino como ente preventivo al potencial abuso de quienes detentan el poder público. “La idea de tener quien te proteja contra las injusticias en las que pueda incurrir el Estado, en la relación con sus ciudadanos, se basa en el interés permanente de lograr que éste sirva mejor a la ciudadanía. Con ello se refuerza la confianza en que el Estado existe para protegerte.”⁵

Del pueblo sueco emana la institución con esencia visionaria, adelantada a su época, tomando en consideración aquellas formas de gobierno que prevalecían en Europa y en otras latitudes del mundo. El *Ombudsman* inició en un ente que pronosticando el abuso del poder –que *de facto* ya existía– tendría como misión principal supervisar y controlar el ejercicio desmedido de la actividad estatal representada por servidores públicos, garantizando la estabilidad social.

³ GIL RENDÓN, Raymundo, *El Ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado*, México, Mc Graw Hill, 2004, p. 7.

⁴ POLANO, Ewa y JONAS NORLING, “Rasgos culturales e institucionales del ombudsman en Suecia”, en FARÍAS, José, (coord.), *Ombudsman Filosofía, Teoría y Diversidad*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007, p. 50.

⁵ *Idem*.

3. APROXIMACIÓN TERMINOLÓGICA

De ninguna manera es un tema menor el contenido semántico de nuestra institución en estudio, pues considero que su acuñación responde a la manifestación más profunda de un pueblo, de la esencia social de los suecos. Comprender el alma de la simple expresión, ayudará a desenrañar qué pretendió comunicar la autoridad en su lengua sueca y, desde luego, permitirá hacer una interpretación sobre su alcance.

Omitiré en este ejercicio referenciar los antecedentes del *Ombudsman*, ya que en algunos casos se presentan *per se* con una escritura heterogénea dependiendo de la ubicación geográfica y época a la que aluden, además de que revisten variantes respecto de su naturaleza y función, mismas que dificultan en cierto modo su entendimiento. El punto de partida será desde su establecimiento en la Constitución.

El término se atribuye al jurista sueco Hans Harta, quien fuera miembro de la Comisión Constitucional redactora de la Carta Magna de Suecia de 1809. Es precisamente en ese ordenamiento en el que quedó establecido el Ombudsman como una institución jurídica del sistema sueco.⁶

A partir de su presencia constitucional, la figura en estudio llegó para quedarse no sólo como una institución legal simple, sino con el factor implícito de la persona que la representa, de ahí que el vocablo *Ombud* hace alusión por una parte al *vocero*, *representante* o *mandatario*, que en otras palabras refiere al que intercede en nombre de otro; así como de *man* que significa hombre, se debe entender este último vocablo en su denominación más amplia acorde a su representatividad, es decir, a la persona con intachable calidad moral para ser *Ombudsperson*.

El *Ombudsman* nació en Suecia con la Constitución de 1809 y persiguió establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar cómo éstas eran realmente aplicadas por la administración, y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismos, a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.⁷

⁶ AL-WAHHB, Ibrahim, *The Swedish Institution Of Ombudsman*, Liber Forlag-Estocolmo, 1979, cit. por QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y Norma D. SABIDO PENICHE, *Derechos Humanos*, México, Porrúa, 1998, p. 85.

⁷ CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1993, p. 16.

Se asume entonces que el término *Ombudsman* constituye una denominación especial, la expresión que desde sus raíces *prima facie* refieren aparentemente al cargo público, pero que en su esencia y más profunda interpretación resaltan las cualidades que debe poseer la persona que representa a dicha institución.

La denominación fue enarbolada bajo la perspectiva de la calidad de la persona, no del organismo que hoy conocemos como protector de derechos; aquí radica la naturaleza de su acuñación de la mujer u hombre *especial*, que defiende a quien no puede hacerlo por cuenta propia, de la persona que aboga en favor del agraviado, de quien intercede en nombre del débil o desprotegido que sufre el menoscabo en sus derechos por el actuar abusivo del poder público.

4. IMPORTACIÓN DEL OMBUDSMAN A MÉXICO: UN COMIENZO CUESTIONADO

Fueron diversas las razones que concurrieron para que tuviera vida pública la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en nuestro país, cuyo nacimiento se presentó en una especie de “pecado original” con su creación, pues la naturaleza atribuida atentaba con el principio primigenio que justifica la eficacia del *Ombudsman* y que abordaré a continuación, el principio de independencia.

La funcionalidad original de la CNDH se encuentra en el Decreto⁸ que la crea como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es decir, un ente adscrito directamente al titular de esa dependencia de la administración pública federal, a la que se encomendó instrumentar mecanismos necesarios para la prevención, atención y coordinación respecto de la salvaguarda de los derechos humanos en el territorio nacional.

Hasta este momento histórico, se contaba con un órgano que fungía como juez y parte de forma simultánea, una entidad dedicada a proteger los derechos humanos que paradójicamente podían ser violentados por

⁸ El Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990. El documento consta de ocho artículos, entre los cuales se identifican las atribuciones tanto del órgano como de su Presidente.

integrantes de la misma casa a la que pertenecía, esto es, de autoridades y servidores públicos adscritos a la Secretaría de Gobernación. La vinculación con el aparato de gobierno (Poder Ejecutivo), cuestionaba su efectividad al menos *de iure*, por la propia naturaleza del órgano como parte de la administración pública centralizada, es decir, dentro de una estructura orgánica y con dependencia jerárquica.

Visto así el precedente, se carecía del sustento jurídico elemental que debería caracterizar a esta figura; la privación del pilar principal –dependencia– generó un tránsito de poco más de dieciocho meses para ser subsanada, elevándose a rango constitucional⁹ el establecimiento y funciones principales de la CNDH.

5. INSTAURACIÓN CONSTITUCIONAL: INFLUENCIA DEL DERECHO COMPARADO

La nación mexicana ha sido cuna de notables juristas de destacada aportación al Derecho, quienes han motivado diversas reflexiones sobre el conocimiento jurídico, de las instituciones que lo integran y de su aplicación en la sociedad. Reconocimiento merecido a integrantes de la abogacía, academia y estudio de la ciencia jurídica por su contribución en la formación de mujeres y hombres que se identifican con ella.

No obstante, durante los últimos 30 años hemos sido testigos de un cambio sustancial en la forma de concebir al Derecho, afirmación que sostengo con absoluto respeto a los doctrinarios que transmitieron sabiduría durante años. Sin apasionamiento alguno, considero que el mundo ha transitado hacia la internacionalización de la ciencia jurídica y México no es la excepción, pues en tres décadas se han importado instituciones jurídicas de éxito de diferentes latitudes, para ser adaptadas a la realidad social que vivimos.

Si concedemos que la ciencia del derecho comprende no sólo las técnicas de interpretación de los textos, los principios, las reglas y las normas de un sistema nacional, sino también el descubrimiento de modelos para

⁹ El Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, y también contempló la instauración en las entidades federativas, de organismos de protección de los derechos humanos en el ámbito de sus respectivas competencias, por parte de los órganos legislativos locales.

prevenir o resolver conflictos sociales, entonces el método del derecho comparado puede brindar una gama de soluciones mucho más amplia que una ciencia consagrada a un solo país, por la sencilla razón de que los diferentes sistemas legales del mundo pueden aportar una mayor variedad de soluciones de las que podría concebir en toda una vida el jurista más imaginativo y especializado en su propio sistema.¹⁰

El escenario de hoy presenta la oportunidad de aceptar y comprender que más allá de nuestras fronteras existen otras culturas y sociedades que nos permiten identificar la conformación y funcionamiento de sus instituciones jurídicas. Se trata, en este sentido, de tender un puente de comunicación para echar un vistazo a otros sistemas legales, con la finalidad de fortalecer el sistema propio, pues nuestro entorno legal no es perfecto, más bien perfectible.

Es precisamente el modelo sueco de protección a los derechos humanos el que se instituye en la ley fundamental mexicana, y con ello se tiene terreno fértil para abordar el segundo principio en estudio que justifica la eficacia del *Ombudsman*, el de constitucionalidad.

Acorde al Decreto del 28 de enero de 1992 que hemos advertido, oportuno resulta destacar que la exposición de motivos justificó claramente la importación a México de la figura, al plasmarse que “la CNDH se estructuró a la manera de un *ombudsman*, por el éxito que ésta figura, de *origen escandinavo*, ha tenido en diversas tradiciones jurídicas, pero que de ninguna manera es sustitutiva de los órganos encargados de la procuración de justicia, sino como un organismo auxiliar en la defensa de los derechos del gobernado.”¹¹

El avance histórico que se ha plasmado permite conocer la importante labor legislativa que rescató la actividad inicial de la CNDH, emancipándola de uno de los poderes del Estado para colocarla en una vida diferente, en una vida con independencia al esquema gubernamental. De igual forma, al tener cabida en la Constitución sus funciones se tornaron robustecidas, ni más ni menos porque se encontraba ya en el mismo nivel de lo que protege, a la altura de los derechos humanos constitucionalmente

¹⁰ ZWEIGERT, Konrad, *Introducción al Derecho comparado*, traducido por APARICIO, Arturo Oxford, 2011, pp. 16-17.

¹¹ *vid.* GIL RENDÓN, Raymundo, *op. cit.*, p. 455.

zados y convencionalizados, convirtiéndose jurídicamente en verdadero garante de estos.

Con este hecho de trascendencia, México transita favorablemente en el pendiente internacional de la materia, lo que abre una nueva era en la salvaguarda de su derecho interno, ahora desde la función no jurisdiccional, por lo que ambos principios, independencia y constitucionalidad, prevalecen a la fecha como pilares de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos.

6. AUTONOMÍA *SUI GÉNERIS*

La reforma que adicionó el apartado B al artículo 102 no sólo representó el enaltecimiento de la CNDH y de los organismos homólogos en las entidades federativas, sino que conformó un referente de constitucionalidad-legalidad que debía afinarse para blindar su actuación no jurisdiccional.

No obstante el avance trascendental en la constitucionalización del *Ombudsman*, la reforma arrastró tendencias sobre un control indirecto por parte de la administración pública centralizada, que se tradujo en dos escenarios concretos. El primero de ellos es descrito en el contenido original del apartado que se adicionó referente a la autonomía¹² de las resoluciones emitidas por los organismos, es decir, de las recomendaciones públicas no vinculatorias, pasando por alto la autonomía de los organismos en sí.

Lo anterior se robustece en la ley reglamentaria¹³ de nuestro fundamento constitucional, como lo refiere el autor Alfonso Chávez López al señalar: “En el artículo 2º establece las nuevas y formales características de la CNDH, en él dice que es: un organismo descentralizado, ya no des-

¹² El párrafo primero del artículo 102 apartado B, establecía: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.”

¹³ Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992. Última Reforma publicada el 25 de junio de 2018.

concentrado de la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que le da una autonomía plena.”¹⁴

Importante señalamiento del autor Chávez López sobre la transición de la CNDH de un órgano desconcentrado a uno descentralizado; sin embargo, no comparto la aseveración de que el *Ombudsman nacional* logró con ello una *autonomía plena*, pues jurídicamente no era posible. En consonancia a mi postura, Jorge Fernández Ruiz sostiene que la descentralización dispone la transferencia desde el centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos en favor de entes, órganos, instituciones o regiones, bajo cierta subordinación y relación de jerarquía.¹⁵

Algunos tratadistas como Carlos F. Natarén Nandayapa¹⁶ que hacen alusión a esta segunda etapa en la vida de la CNDH, sostienen que su naturaleza correspondía a un organismo descentralizado *del Estado* y no de la administración pública centralizada en la que aparece el Poder Ejecutivo en la cúspide.

El segundo escenario sobre las tendencias de control indirecto que señalé tiene relación con el nombramiento del titular, es decir del *Ombuds-person*. A mayor abundamiento, si bien el Congreso de la Unión concedió hasta ese entonces a la CNDH de autonomía jerárquica –por ser un organismo descentralizado–, también lo es que no lo desvinculó completamente para ejercer la tan esperada autonomía plena, pues su designación correspondía al órgano central, aquel con poder de mando, de decisión y de nombramiento, sólo por citar algunas de sus características.

Así es que, paradójicamente, se depositó en el Presidente de la República la facultad de nombrar al titular de la CNDH de conformidad con el Artículo Octavo Transitorio¹⁷ de la ley reglamentaria aludida, consti-

¹⁴ CHÁVEZ L., Alfonso, *Los derechos humanos, el ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos Humanos: una visión global*, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005, p. 192.

¹⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, 2012, p. 485.

¹⁶ 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*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005, p. 100.

¹⁷ El contenido del transitorio aludido precisaba: *Octavo. El Presidente de la República enviará a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente del Congreso de la*

tuyéndose el organismo *de facto* en parte de la administración pública federal con cierta tendencia a la centralización. En mi sentir, la forma y el fundamento de la designación fueron un mensaje inequívoco de una representatividad limitada.

Considero oportuno hacer referencia, en este sentido, al nombramiento de la actual titular de la CNDH (quien tomó protesta el 12 de noviembre de 2019), cuyo procedimiento de designación manifestó tendencias de una centralización muy cercana a los postulados de la reforma de 1992 (Octavo transitorio), ya que en la substanciación se presentaron severos cuestionamientos sobre el perfil de la ahora *Ombudsperson*, por ser militante partidista activa y tener cercanía evidente con el titular del Ejecutivo Federal, ambos compañeros del partido político que ostenta el poder.

Más allá de las diferentes argumentaciones jurídicas sobre la elegibilidad para el cargo, las cuales se judicializaron, la calidad moral de la CNDH se vio disminuida por este nombramiento que *de facto* hace ver la injerencia de otro poder del Estado. Al referirse al neocentralismo, Iván Martínez Aguirre sostiene que nuestro país presenta signos de centralizar el poder en la figura presidencial, motivado principalmente por el deterioro del sistema de partidos y, desde luego, la inoperancia de los gobiernos estatales.¹⁸

Retornando a la línea del tiempo descrita, hasta la incorporación constitucional, el *Ombudsperson nacional* –y potencialmente el de las entidades federativas– se encontraba sujeto a una especie de control administrativo del que habría de ser liberado, puesto que la delegación de facultades (como una de las características de la descentralización administrativa) y la forma legal del nombramiento del titular, sugerían cierta dependencia que no armonizaba con la esencia del tercer principio en estudio, el de autonomía.

Si nuestro país requería una institución exitosa en la materia debía comenzar por liberarla de otros entes, como lo hace notar el Doctor Héctor

Unión, en su caso, para su aprobación, el nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de los noventa días siguientes a aquél en que esta ley entre en vigor.

¹⁸ MARTÍNEZ AGUIRRE, Iván, “La Constitución de 1917: la institucionalización del presidencialismo y la sinergia de la tradición centralista”, en ROJAS AMANDI, Víctor Manuel, (coord.), *Neocentralismo en México*, Poder Judicial del Estado de México, 2019, p. 129.

Fix-Zamudio, al señalar que: “Una de las características esenciales de los organismos no jurisdiccionales establecidos de acuerdo con el modelo de *Ombudsman* es el no estar subordinados ni directa o indirectamente a los órganos de gobierno que los han designado, tampoco por cualquier otro, pero deben colaborar con éstos de manera independiente.”¹⁹

La negación del poder político para desprenderse de una de las actividades más importantes del Estado contemporáneo, como lo es la protección de los derechos humanos, fue evidente. La resistencia del Ejecutivo al inevitable cambio de paradigma que tuvo su origen en la presión local e internacional (sociedad civil, entidades gubernamentales, consultores), hizo difícil la separación en gran parte por la hegemonía del partido político en el poder que gustaba de mantener el control de las actividades estatales. Finalmente, el cambio se consumó para bien de la sociedad mexicana en toda su dimensión.

7. TRANSICIÓN A LA AUTONOMÍA PLENA

Habían transcurrido poco más de siete años de la instauración del *Ombudsman* en la ley fundamental, cuando se fueron enarbolando nuevos esfuerzos para el fortalecer la autonomía del organismo nacional, la cual comenzó con el Decreto por el que se reformó y adicionó el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999.

La reforma precisó en el párrafo cuarto del numeral y apartado en cita: “El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.”²⁰ Sin negar que se estableció un avance importante respecto del principio de au-

¹⁹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *et. al. (coords.), Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Comentada y Concordada*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005, p. 32.

²⁰ Normatividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Decretos Constitucionales, Ley, Reglamento Interno, Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información, Reglamento sobre el Premio Nacional de Derechos Humanos, Estatuto del Servicio Civil de Carrera, Reglamento Interno del Centro Nacional de Derechos Humanos y Disposiciones Federales Aplicables a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006, p. 14.

tonomía, la reforma dejó fuera en este rubro a los organismos homólogos en las entidades federativas,²¹ tanto en el contenido final del precepto en cuestión, como en los artículos transitorios del propio Decreto.

Aun así, la desvinculación de la CNDH con el poder público (Ejecutivo) llegó al rango más alto y para quedarse en la propia ley fundamental –así lo espero, y formulo votos para ello–, porque su naturaleza jurídica conlleva la garantía de que su actuación estará ajena a la presión o influencia de otros entes públicos con poder, para que pueda alcanzar los fines para los que fue creada.

Refiriéndose a la autonomía plena (sobre los tipos que existen), Filiberto Valentín Ugalde Calderón expresa que ésta: “implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa;”²² en otras palabras, es de considerarse que “la más importante transformación que la comisión ha sufrido en cuanto a su naturaleza jurídica se dio en virtud de la reforma constitucional de 13 de septiembre de 1999, pues a partir de ese momento adquirió el carácter que tiene hasta la fecha, esto es, el de un organismo público del Estado Mexicano.”²³

Como he referido en líneas anteriores, se trata de un órgano del Estado, más no del gobierno, de un organismo constitucional autónomo (pleno) que en el entorno forma parte del Estado mexicano, separado totalmente de los tres poderes tradicionales y que se entiende como un ente que contribuye al control de la constitucionalidad-convencionalidad en materia de derechos humanos.

²¹ Fue hasta la reforma constitucional trascendental en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, cuando se estableció que en las Constituciones de los Estados y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), se garantizaría la autonomía de estos organismos, precisándose lo anterior en el párrafo quinto del artículo 102, apartado B; asimismo, el Séptimo Transitorio de la reforma concedió el término perentorio de un año a las legislaturas locales para realizar las adecuaciones en este sentido, a partir de la vigencia del decreto. *Vid.*, en: Normatividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Normatividad-CNDH_2.pdf

²² UGALDE C., Filiberto V., “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, 2010, p. 258, <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, 2008, p.68.

8. DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS

Los crímenes y excesos de la Primera Guerra Mundial y la Segunda Guerra Mundial obligaron a las naciones a realizar un alto para reflexionar sobre la muerte de millones inocentes. El final de la conflagración bélica motivó que algunos Estados dieran paso a la consolidación de organismos que garantizaran la paz y seguridad internacionales.

La necesidad contempló la asunción de compromisos extraterritoriales, así como realizar esfuerzos internos en la armonización de la estructura jurídica e institucional con los modelos internacionales. A partir de entonces, la internacionalización del Derecho tomó especial relevancia, pues el propósito radicaba en que los países avanzaran sobre directrices uniformes.

México, sin ser ajeno a la internacionalización del Derecho, en el ejercicio pleno de su soberanía ha aceptado instrumentos internacionales en diversas materias, sometiéndose en circunstancias muy concretas a la jurisdicción internacional tanto del sistema universal como del interamericano.

La recepción del Derecho internacional de los derechos humanos es trascendental, pues la incursión de nuestro país en el tema ha sido vital en su promoción y protección desde aquel lejano año de 1945. Fiel a sus convicciones, México se ha sometido –y continúa haciéndolo– al escrutinio internacional como por ejemplo, al de las Naciones Unidas.

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos surgió con la Declaración Universal, en 1948, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. Cuenta con instrumentos, órganos de protección y mecanismos de tutela, entre ellos el Consejo de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Sistema de nuevos Tratados de Naciones Unidas y sus respectivos órganos o comités creados para su observancia.²⁴

Respecto del ámbito regional de las naciones de América, México dio un paso importante dentro del Sistema Interamericano al firmar y ratifi-

²⁴ CASTAÑEDA, Mireya, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su recepción nacional*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, p. 28.

car la Convención Americana sobre derechos humanos²⁵ mejor conocida como “Pacto de San José”, pues nuestro país accedió a otra dimensión en la salvaguarda de los derechos fundamentales. Llamada por algunos como *la constitución convencionalizada*, regula los principios y bases de dos órganos: La Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

Ambos sistemas (Universal e Interamericano) se recibieron con altas expectativas, no sólo por el compromiso formal en su vinculación jurídica, sino porque en los hechos se les debe dar materialización real a los instrumentos, recomendaciones y sentencias que, conforme a la competencia de cada organismo internacional, tiendan a fortalecer a las instituciones protectoras de derechos humanos, como verdaderos garantes de estos.

Bajo el principio *pacta sunt servanda*, la obligación para nuestro país es muy clara y los estándares internacionales deben continuar aplicándose en el sentido común más simple, adecuando el derecho interno en pro de la vigencia de los organismos de derechos humanos, lo que permitirá contribuir en la edificación de una mejor sociedad que necesita urgentemente el rescate de sus valores; la comunidad internacional estará siempre atenta al cumplimiento de estos compromisos.

8.1. Incidencia en el sistema no jurisdiccional

Como se ha mencionado, no basta quedarse en el protocolo diplomático con la mejor imagen internacional del Estado y del Jefe de Estado signatario de los tratados internacionales. Estos instrumentos exigen a los Estados que en su ámbito interior lleven a cabo su contenido, en acciones concretas.

Los principios a los que me referí en este artículo – independencia, constitucionalidad y autonomía– y de los cuáles clamo vigencia, no tendrían sentido alguno si les faltara el respaldo del Derecho internacional de los derechos humanos.

Por esta razón, es oportuno mencionar algunos pronunciamientos de instancias internacionales en la materia, que tienden a robustecer mi particular punto de vista.

²⁵ Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Vinculación de México: 24 de marzo de 1981.

En primer término, nos remontaremos al Sexagésimo Tercer Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, que en su Resolución A/RES/63/169²⁶ relacionada con el papel de los *ombudsman*, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos, señaló en su preámbulo no sólo el reconocimiento a la labor de quienes representaban las instituciones nacionales de defensa, promoción y protección de los derechos humanos, sino que enfatizaba la importancia de la autonomía y la independencia con las que deberían contar para estar en condiciones de vigilar las cuestiones relacionadas con su competencia.

Lo anterior demostró a prácticamente una década de la reforma constitucional de 1999, que los principios de independencia y autonomía ya eran una preocupación internacional, al grado de que, el Sistema Universal a través de la Asamblea General de la ONU animara a los Estados parte a emprender acciones al interior de sus respectivas soberanías, para crear o en su caso fortalecer las instituciones protectoras de derechos humanos.

Aproximadamente ocho años después, en una resolución aprobada sobre el mismo rubro el 19 de diciembre de 2017,²⁷ se instó ahora a los Ombudsman, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos, a reforzar ambos principios –independencia y autonomía– con la finalidad de mejorar su capacidad para ayudar a los Estados miembros en la promoción y protección de los derechos humanos, así como cooperar con los órganos del Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

La anterior resolución transmite que la simbiosis entre los poderes del Estado y los organismos de derechos humanos debe ser de colaboración y respeto institucional, cada ente desde su propia naturaleza y atención de sus responsabilidades a fin de traducirlas en situaciones de vida benéficas.

²⁶ Asamblea General de Naciones Unidas, “El papel de los ombudsman, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos” 18 de diciembre de 2008, https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/169&Lang=S

²⁷ Asamblea General, “Resolución A/RES/72/186. El papel de los ombudsman, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos, en su Septuagésimo segundo período de sesiones” 19 de diciembre de 2017, <https://undocs.org/es/A/RES/72/186>

8.2. La necesaria armonización

Sobre recomendaciones específicas realizadas al Estado mexicano – relacionadas con los principios multicitados– por parte de organismos de derechos humanos de los Sistemas Universal e Interamericano, se advierten las siguientes:

Cuadro 1. Recomendaciones al Estado mexicano

Denominación de la Recomendación	Órgano emisor	Año
Fortalecer la independencia y autonomía de la CNDH, así como de todos los organismos públicos de derechos humanos y garantizar que cuenten con recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2013 ²⁸
A los organismos públicos de derechos humanos se recomienda la creación de programas especializados en el tema de defensoras y defensores, que dentro de su metodología de calificación de quejas se tome en cuenta si el quejoso es una defensora o defensor; se activen y establezcan criterios objetivos para dictar medidas urgentes a favor de las y los defensores; y se mantengan y fortalezcan los espacios de diálogo y colaboración con las y los defensores sin ningún tipo de exclusión. También se recomienda revisar el marco regulatorio de los organismos públicos con el fin de garantizar su autonomía e independencia, así como la transparencia y participación de la sociedad civil en los procesos de selección de sus titulares.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009 ²⁹

Fuente: elaboración propia con datos del “Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo, elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”.

²⁸ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo”, julio de 2019, p. 333, http://hchr.org.mx/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf

²⁹ *Ibidem*, p. 334.

El panorama internacional aclara la trascendencia de que los organismos protectores en el país se mantengan vigentes y ajenos a otros poderes públicos, tanto orgánicamente como en las decisiones que deben tomar, de hecho y de derecho.

La salvaguarda de los derechos humanos es una responsabilidad del Estado y éste debe garantizarla, desde diferentes frentes y con políticas públicas integrales que aporten a la vida democrática del país. Los organismos en la materia y quienes los representan deben blindarse por la actividad que desempeñan, su permanencia es vital como contrapeso del poder, del ejercicio desmedido del mismo. No deben perder su esencia.

9. CONCLUSIONES

El *Ombudsman*, es una figura sueca con rasgos especiales que se encuentra vigente tanto en la región escandinava donde tuvo su origen como en diversos países del mundo; su permanencia representa un pilar de vital importancia en la organización, desarrollo y ejecución de las acciones gubernamentales de los Estados. Para las naciones que carecen de esta institución jurídica, representa la oportunidad de importarla a su sistema legal si es que tienen la intención de acrecentar la protección de los derechos humanos.

Su implantación en México comenzó con un ejercicio de Derecho comparado, principalmente motivado por su exitosa funcionalidad y por la urgente adaptabilidad a las condiciones del país para detener las violaciones a derechos humanos. Los años de 1990, 1992 y 1999, fueron tres etapas de difícil transición para rescatar su originalidad, concretar sus bases en la constitución y consolidar la construcción del sistema no jurisdiccional con organismos públicos de protección y defensa en la materia.

La CNDH y los organismos homólogos en las entidades federativas, deben mantenerse ajenos a las cuestiones partidistas y políticas, ya que sus acciones tienen que ceñirse irrestrictamente a lo que establece el orden jurídico vigente y conforme al ámbito de sus respectivas competencias. De no ser así, corren el riesgo de desvirtuar su función y puede cuestionarse su credibilidad legal y social. Considero que es crucial que estos organismos sigan desvinculados de otras entidades públicas como las del Poder Ejecutivo, para garantizar su actuación.

La persona que representa al organismo público de derechos humanos, conocido por la denominación de *Ombudsperson*, debe reunir cualidades, conocimientos, formación, experiencia y sentido visionario en el tema de los derechos humanos, ya que estas características en su conjunto se traducen en garantía de liderazgo para dirigir las actividades del organismo hacia el mejor destino. Su nombramiento de igual forma debe darse bajo un procedimiento cuidadoso y ajeno a compromisos de carácter político.

Organismos y representantes con independencia dentro del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, prometen buenos resultados y éstos pueden ser tangibles; garantizar su autonomía plena, es decir, autonomía *de facto* y *de iure* sin escatimar recursos para el ejercicio de sus responsabilidades, permite a evitar el riesgo de que falten a su misión.

Nuestro país dejó de ser un régimen cerrado a los reflectores internacionales desde finales del siglo XX y, en la materia, no ha sido la excepción. La sociedad global (Estados y organismos internacionales) han marcado la pauta en este sentido, por lo que exigen la adopción de estándares mínimos indispensables para que al interior de nuestro territorio se armonice la estructura jurídica, se instauren instituciones y apliquen mecanismos que eleven la calidad de vida de hombres y mujeres, así como establecer mejores condiciones para un desarrollo integral de estos.

La adopción de instrumentos internacionales por parte del Estado mexicano, son ejemplo de buena fe para su cumplimiento así como la aceptación de la competencia de jurisdicciones u órganos creados por tratados, lo que se traduce en una especie de mediación que visualiza el avance en la salvaguarda interna de los derechos humanos, sobre lo que es perfectible y lo que puede innovarse para fortalecer tanto la actividad de los organismos públicos como la importante labor de defensores y defensoras.

10. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Bibliografía

AL-WAHHB, Ibrahim, *The Swedish Institution Of Ombudsman*, Liber Forlag-Estocolmo, 1979.

- CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1993.
- CASTAÑEDA, Mireya, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su recepción nacional*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.
- CHÁVEZ L., Alfonso, *Los derechos humanos, el ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos Humanos: una visión global*, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005.
- FARIAS, José, (coord.), *Ombudsman Filosofía, Teoría y Diversidad*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, 2012.
- GIL RENDÓN, Raymundo, *El Ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado*, México, Mc Graw Hill, 2004.
- 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*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y Norma D. SABIDO PENICHE, *Derechos Humanos*, México, Porrúa, 1998.
- ROJAS AMANDI, Víctor Manuel, (coord.), *Neocentralismo en México*, Poder Judicial del Estado de México, 2019.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 2005.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, (et. al.) (coords.), *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Comentada y Concordada*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, 2008.
- ZWEIGERT Konrad, *Introducción al Derecho comparado*, traducido por APARICIO, Arturo Oxford, 2011.

Hemerografía

- UGALDE C., Filiberto V., “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, 2010.

Documentos publicados en Internet

Asamblea General de Naciones Unidas, “El papel de los ombudsman, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos” 18 de diciembre de 2008, https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/169&Lang=S

Asamblea General de Naciones Unidas, “Resolución A/RES/72/186. El papel de los ombudsman, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos, en su Septuagésimo segundo período de sesiones “ 19 de diciembre de 2017, <https://undocs.org/es/A/RES/72/186>

Normatividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Normatividad-CNDH_2.pdf

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo”, julio de 2019, http://hchr.org.mx/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf

Legislación

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1990.

Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992.

Disposiciones Federales Aplicables a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992. Última Reforma publicada el 25 de junio de 2018.

Tratados y convenios internacionales

Convención Americana sobre derechos humanos, 1969.

