



Imagen generada con Bing

CONSTITUCIONALISMO
CONTEMPORÁNEO Y
TUTELA NO
JURISDICCIONAL DE
LOS DERECHOS
HUMANOS: ANÁLISIS
CRÍTICO DE LA
COMISIÓN ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS
DE NUEVO LEÓN Y LA
NATURALEZA NO
VINCULANTE DE SUS
RESOLUCIONES.
CONTEMPORARY
CONSTITUTIONALISM AND
NON-JUDICIAL PROTECTION
OF HUMAN RIGHTS: A
CRITICAL ANALYSIS OF THE
NUEVO LEÓN STATE HUMAN
RIGHTS COMMISSION AND
THE NON-BINDING NATURE OF
ITS RULINGS.

DESCRIPCIÓN BREVE

Este artículo analiza la eficacia del modelo no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México, con especial atención al papel del Ombudsman y de los organismos públicos autónomos encargados de su tutela. A partir de un enfoque crítico, examina las limitaciones derivadas del carácter no vinculante de sus recomendaciones y cuestiona si su diseño institucional garantiza una protección efectiva de los derechos humanos

INVESTIGADORES

José Ángel Silos Hinojoza
Estudiante del Doctorado en
Derecho con Orientación en
Derecho Constitucional y
Gobernabilidad FACDYC-
UANL.

Amalia Guillén Gaytán
Investigador FACDYC-UANL.

Constitucionalismo contemporáneo y tutela no jurisdiccional de los derechos humanos: análisis crítico de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León y la naturaleza no vinculante de sus resoluciones.

(Contemporary Constitutionalism and Non-Judicial Protection of Human Rights: A Critical Analysis of the Nuevo León State Human Rights Commission and the Non-Binding Nature of Its Rulings.)

José Ángel Silos Hinojoza

*Estudiante del Doctorado en Derecho con Orientación en Derecho Constitucional y Gobernabilidad
FACDYC-UANL.*

Amalia Guillén Gaytán

Investigador FACDYC-UANL.

Resumen: El presente artículo tiene por objeto analizar y cuestionar el modelo no jurisdiccional para la protección de los derechos humanos en México, evaluando su eficacia mediante dos dimensiones: una material, referida a los resultados tangibles en la vida de las personas, y otra real, entendida como la efectividad práctica frente a la mera existencia normativa. Se aborda la función del Órgano Público Autónomo creado para este fin; no obstante, se critica la naturaleza no vinculante de sus recomendaciones, así como la ausencia de mecanismos coercitivos que aseguren su cumplimiento por parte de las autoridades responsables.

Palabras clave: Derechos Humanos; Ombudsman; No vinculante; CNDH; No Jurisdiccional; Constitucionalismo contemporáneo; Reforma Constitucional.

Abstract: The purpose of this article is to analyze and examine the non-judicial model for the protection of human rights in Mexico, evaluating its effectiveness through two dimensions: a substantive dimension, referring to tangible results in people's lives, and a practical dimension, understood as actual effectiveness as opposed to mere regulatory existence. The article examines the role of the Autonomous Public Body created for this purpose; however, it criticizes the non-binding nature of its recommendations, as well as the absence of enforcement mechanisms to ensure compliance by the responsible authorities.

Keywords: Human Rights; Ombudsman; Non-binding; CNDH; Non-jurisdictional; Contemporary Constitutionalism; Constitutional Reform.

I. Introducción

En el constitucionalismo contemporáneo, especialmente después de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, México adoptó el paradigma del Estado constitucional de derecho y el modelo de control constitucional y convencional destinado a garantizar la dignidad humana, la interpretación conforme y el principio pro persona. A la par de los tribunales, el orden mexicano conserva un sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, ejercido mediante organismos públicos autónomos tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y las comisiones estatales.

Sin embargo, este modelo presenta una paradoja constante: sus resoluciones y recomendaciones no son vinculantes, lo que genera tensiones entre:

- El mandato constitucional de protección más amplia;
- La obligación de reparación del daño;
- El deber estatal de prevenir, investigar y sancionar violaciones;
- y
- La falta de consecuencias jurídicas directas cuando las autoridades rechazan la recomendación.

En el caso particular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (CEDHNL), se han documentado diversos episodios en los que las dependencias señaladas se niegan a aceptar o incumplen las recomendaciones emitidas, o bien las atienden de manera meramente formal, sin una implementación sustantiva. Esta situación debilita la función garantista del organismo y erosiona la confianza ciudadana en el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos. Esto plantea la pregunta central: ¿Es realmente efectiva la tutela no jurisdiccional como mecanismo de protección de derechos humanos, o su naturaleza no vinculante la convierte en un instrumento simbólico, más político que jurídico?

El constitucionalismo contemporáneo se ha consolidado como un paradigma que coloca a los derechos humanos en el centro de la organización del Estado y de la vida democrática. En México, la reforma constitucional de 2011 representó un

parteaguas al integrar los tratados internacionales al bloque de constitucionalidad y ampliar los mecanismos de tutela. Sin embargo, el modelo de protección no se agota en las vías jurisdiccionales, sino que también incluye instituciones de carácter autónomo, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las comisiones estatales.

En el caso de Nuevo León, la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHNL) desempeña un papel fundamental en la recepción de quejas y en la emisión de recomendaciones a las autoridades. No obstante, la eficacia real de dichas resoluciones ha sido cuestionada, dado su carácter no vinculante, lo que plantea dudas sobre su capacidad para garantizar la plena efectividad de los derechos humanos y contribuir a la gobernabilidad democrática.

Este artículo busca llevar a cabo un análisis crítico sobre la eficacia del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México, con especial atención a la Comisión Estatal en Nuevo León, a fin de identificar sus fortalezas, limitaciones y posibles propuestas de reforma.

II.- El modelo no jurisdiccional de protección de derechos humanos y su eficacia en el constitucionalismo mexicano.

El modelo no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México se gestó durante la transición hacia un Estado más abierto al escrutinio internacional y a los estándares contemporáneos de garantía y reparación. Su construcción institucional inicia formalmente *“el 5 de junio de 1990 mediante Decreto presidencial se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, adscrito directamente al titular de la dependencia”* (Sánchez, 2019).

Sin embargo, la rápida expansión de su trabajo y la presión social derivada de graves violaciones a derechos humanos llevaron a su elevación a rango constitucional en 1992, a través de la reforma al artículo 102, apartado B, que convirtió a la CNDH en un Organismo Público Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, e inspiró la creación de Comisiones Estatales de Derechos Humanos en todas las entidades federativas.

A lo largo de la década de 1990, las comisiones estatales se concibieron como

mecanismos de control político-administrativo orientados a revisar la legalidad y razonabilidad del actuar de las autoridades, con especial atención en la protección de personas privadas de la libertad. Aunque sus resoluciones carecían de fuerza vinculante, el modelo se justificaba como un mecanismo de persuasión moral, cuya eficacia descansaba, en buena medida, en la presión pública y en la exposición mediática de las violaciones a derechos humanos, factores que incentivaron a las autoridades señaladas como responsables a atender las recomendaciones emitidas.

El punto de inflexión llegó con la reforma constitucional de 2011, que redefinió el paradigma jurídico mexicano al incorporar el bloque de constitucionalidad y convencionalidad, el principio pro persona y la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Este nuevo marco fortaleció las expectativas ciudadanas respecto a la eficacia de la tutela no jurisdiccional. Si el Estado tiene la obligación de garantizar derechos, resulta problemático que un organismo público especializado carezca de mecanismos formales de ejecución frente a autoridades renuentes.

A partir de estas consideraciones, las

comisiones estatales incluida la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (CEDHNL) comenzaron a emitir recomendaciones en materias tradicionalmente sensibles: seguridad pública, sistema penitenciario, violencia de género, derechos de personas con discapacidad, migrantes, salud pública y medio ambiente. La agenda se amplió y sofisticó, incorporando investigaciones más técnicas, recomendaciones estructurales, medidas de no repetición, capacitación obligatoria y coordinación interinstitucional.

No obstante, informes anuales, observatorios ciudadanos y reportes hemerográficos coinciden en que el nivel de cumplimiento de las recomendaciones en Nuevo León ha sido heterogéneo: algunas dependencias aceptan y aplican medidas con rapidez, mientras que otras dilatan, limitan o ignoran las resoluciones, generando una tensión permanente entre la exigencia constitucional de máxima protección y la naturaleza no vinculante del modelo.

Este fenómeno ha abierto un debate teórico y práctico:

¿Es la tutela no jurisdiccional un mecanismo realmente eficaz de protección?

¿En qué medida la presión pública condiciona o coacciona el actuar de las instituciones?

¿La falta de consecuencias jurídicas contradice el mandato de garantizar derechos?

Así, el caso de Nuevo León resulta paradigmático para examinar el lugar del Ombudsman contemporáneo dentro del constitucionalismo mexicano: un organismo autónomo con reconocimiento normativo y legitimidad social, pero sin facultades coercitivas para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. La persistencia de cumplimientos parciales, simulados o estrictamente formales pone en duda si el modelo actual es suficiente o si requiere un rediseño normativo y operativo que otorgue mayor fuerza ejecutiva, estándares de seguimiento y mecanismos de responsabilidad institucional.

En el ámbito local, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (CEDHNL) fue creada en 1992, siguiendo el modelo nacional del artículo 102 constitucional. Inicialmente, su actuación se concentró en la revisión de condiciones carcelarias, detenciones arbitrarias y casos de abuso de autoridad. Las primeras recomendaciones giraban en torno a

violaciones al debido proceso, trato digno y uso excesivo de la fuerza, empleando predominantemente el esquema tradicional de reparación moral: disculpas públicas, expedientes administrativos y capacitación a cuerpos policiales.

Con el paso de los años, y particularmente después de la reforma de 2011, la CEDHNL experimentó una expansión temática y metodológica, homologando sus actuaciones a los estándares nacionales e internacionales del Ombudsman contemporáneo. Entre las áreas con mayor número de recomendaciones destacan:

- Seguridad pública y procuración de justicia: detenciones arbitrarias, cateos ilegales, tortura, desaparición forzada y abuso policial.
- Sistema penitenciario: sobrepoblación, falta de condiciones sanitarias, tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Derechos de las mujeres: violencia institucional, omisiones en investigaciones, fallas en órdenes de protección.
- Derechos de niñas, niños y adolescentes: negligencia en

instituciones de cuidado, adopciones y violencia escolar.

- Personas migrantes: detenciones indebidas, criminalización y falta de asistencia humanitaria.
- Derecho al medio ambiente sano: contaminación industrial, omisiones de autoridades ambientales, falta de inspección y monitoreo.

Algunas recomendaciones han tenido impacto estructural, como la creación o modificación de protocolos de actuación policial, lineamientos de uso de fuerza, profesionalización del servicio público y medidas de supervisión en centros de detención. Otros casos han motivado reformas administrativas internas en las dependencias señaladas, dando lugar a nuevas unidades de derechos humanos y áreas de control interno.

Diversos informes periodísticos, organizaciones civiles y reportes académicos señalan que el resultado del modelo ha sido disperso y desigual. En determinados casos, la autoridad acepta la recomendación, pero su cumplimiento es parcial, lento o estrictamente formal, limitándose a firmar convenios, realizar cursos simbólicos o emitir comunicados de

prensa, sin cambios sustantivos en la práctica institucional. En otros escenarios, la autoridad rechaza la recomendación o simplemente omite responder, generando un vacío operativo que evidencia la fragilidad del modelo no vinculante.

Este patrón ha alimentado un debate en el estado sobre la eficacia real de la CEDHNL. Algunos actores sostienen que su valor reside en la persuasión pública, la visibilización mediática y la presión social, mientras que otros afirman que, sin mecanismos de ejecución o sanción, la tutela no jurisdiccional corre el riesgo de convertirse en un instrumento declarativo con escasa fuerza transformadora. Esta discusión vuelve relevante analizar el nivel de cumplimiento y sus efectos concretos en la reparación del daño y la prevención de nuevas violaciones desde la perspectiva del constitucionalismo contemporáneo y la responsabilidad estatal.

III.- El constitucionalismo contemporáneo y la centralidad de los derechos humanos.

El constitucionalismo contemporáneo parte de la premisa de que la Constitución no solo organiza el poder, sino que subordina su ejercicio al respeto de los derechos humanos, desde una perspectiva

garantista como la desarrollada por Luigi Ferrajoli (2014), la legitimidad del Estado constitucional se encuentra vinculada a la existencia de un “sistema de garantías” que permita hacer efectivos los derechos fundamentales reconocidos. Así los derechos dejan de constituir simples proclamaciones programáticas para convertirse en auténticos mandatos jurídicos exigibles y garantizados. Donde se vuelve compatible con los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos e incorporados al orden jurídico mexicano a partir de la reforma constitucional de 2011. En esta lógica, los derechos fundamentales dejan de ser declaraciones programáticas y se convierten en mandatos exigibles, con efectos tanto políticos como jurídicos.

La reforma constitucional mexicana de 2011 elevó este enfoque a un plano normativo, incorporando principios como la interpretación conforme, el principio pro persona, y la obligación estatal de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos. Bajo esta perspectiva, la eficacia de los organismos de derechos humanos deja de ser una cuestión meramente administrativa y se vuelve un elemento estructural del Estado constitucional.

IV.- El Ombudsman como mecanismo de control y protección de derechos.

De acuerdo con Rebolledo Delgado (2013), podemos ubicar el origen del Ombudsman en Europa de manera general a partir de la Constitución sueca de 1809, donde se instituye una autoridad independiente encargada de supervisar la administración pública y vigilar el cumplimiento de la legalidad por parte de los funcionarios. No obstante, se reconocen antecedentes como la creación en 1713 del Canciller de Justicia por el rey Carlos XII de Suecia, cuya función consistía en supervisar la actuación de los servidores públicos. Posteriormente, con la Constitución de 1809, se consolidó la figura del Ombudsman como un órgano autónomo de control de la administración, destinado a proteger a los ciudadanos frente a posibles abusos del poder estatal. Asimismo, la doctrina ha señalado que el término “ombud” en sueco significa representante o portavoz, lo que refleja la función de esta institución como intermediaria entre la autoridad y los gobernados.

Sin embargo, podría cuestionarse en este momento cómo este concepto de Ombudsman, surgido como un mecanismo

de supervisión de la administración pública como se expuso, se aleja al que en Latinoamérica se conoce comúnmente como “Defensor del Pueblo”. Esta aparente diferencia terminológica no implica una transformación sustancial de la institución, sino más bien una adaptación del modelo original a contextos constitucionales contemporáneos. Mientras el Ombudsman europeo clásico se concibió inicialmente como un órgano orientado al control de la legalidad administrativa, su recepción en los sistemas latinoamericanos implicó una ampliación progresiva de sus funciones hacia la protección directa de los derechos humanos, pero manteniendo su función de supervisar al final de cuentas actuaciones de la administración, y que en la actualidad se amplía al poder político del estado.

Desde este enfoque, si el Ombudsman es parte del sistema de garantías, ¿puede su actuación ser efectiva sin herramientas de ejecución? Desde esta perspectiva, la figura del Ombudsman en el constitucionalismo contemporáneo ya no puede entenderse únicamente como un órgano de exhortación, sino que su actuación debe ser como una institución que forma parte del entramado de garantías diseñado para hacer efectivos los

derechos humanos frente al poder público, con una fuerza suficiente para contrarrestar la desigualdad que existe entre los gobernados y las autoridades que a menudo son las responsables de estas violaciones.

La función de esta figura no solo se limita a la emisión de recomendaciones y se ubica dentro de los mecanismos de control del ejercicio de la autoridad, particularmente cuando las vías jurisdiccionales resultan tardías, costosas o inaccesibles para las personas afectadas. A partir de la evolución histórica descrita por Rebolledo Delgado (2013), es posible advertir que la figura del Ombudsman ya no puede comprenderse únicamente desde la perspectiva clásica de supervisión administrativa como en sus orígenes. La ampliación progresiva de sus atribuciones y el fortalecimiento del paradigma de los derechos humanos permiten concebirlo como una institución cuya función trasciende el control de la administración pública para orientarse, de manera preponderante, a la protección de los derechos humanos frente a la actuación del Estado. Mientras que el modelo clásico podemos percibir que se centra en corregir irregularidades administrativas mediante la persuasión, sin un poder vinculante,

contrario a ello el modelo contemporáneo se necesita o busca que su naturaleza oriente a la protección directa de derechos humanos, no solamente formal sino material, para hablar sobre una eficacia en sus funciones de protector de derechos humanos.

Esta proyección de transformación responde al reconocimiento de que las violaciones a derechos humanos no solo constituyen faltas administrativas ocasionadas por la autoridad, sino que se traducen a violaciones a derechos humanos y afectaciones sustantivas a la dignidad humana, que la sociedad exige una protección amplia y eficaz, con un sistema institucional con capacidad de acción y fuerza para su debida protección. Bajo esta lógica, la actuación del Ombudsman se inserta dentro del sistema de control del poder estatal, junto con los tribunales constitucionales, los mecanismos de control político y los sistemas internacionales de protección. Sin embargo, a diferencia de los órganos jurisdiccionales, su fortaleza descansa tradicionalmente en la legitimidad técnica, la autonomía institucional y la publicidad de sus determinaciones. La emisión de recomendaciones, informes especiales y pronunciamientos públicos busca generar

presión institucional suficiente para que las autoridades corrijan su actuación y adopten medidas de reparación y no repetición. A pesar de lo anterior, en el contexto del constitucionalismo contemporáneo, surge una tensión estructural entre la naturaleza no vinculante de las recomendaciones y la obligación estatal de garantizar los derechos humanos.

Si nos remitimos a la finalidad del Ombudsman en el contexto de la presente investigación que es prevenir violaciones, investigar hechos, documentar responsabilidades y proponer medidas de reparación, la ausencia de mecanismos que aseguren el cumplimiento de sus determinaciones puede reducir la involucración de esta figura a solo un plano declarativo. En estos casos, la recomendación identifica la violación, reconoce a la víctima y propone medidas, pero su ejecución queda sujeta a la voluntad de la autoridad señalada, lo que debilita la función garantista del organismo.

Esta situación resulta particularmente relevante cuando se considera que el Ombudsman actúa precisamente frente a actos u omisiones del poder público. Es decir, su intervención se dirige a

autoridades que, en muchos casos, ya han incurrido en conductas contrarias a los derechos humanos. Bajo este escenario, la eficacia del modelo descansa en la expectativa de cumplimiento voluntario por parte de la misma autoridad señalada como responsable, lo cual genera un diseño institucional que puede resultar insuficiente frente a la exigencia de protección efectiva.

Asimismo, la naturaleza no vinculante de las recomendaciones plantea interrogantes sobre el alcance del control institucional que ejerce el Ombudsman. Si sus determinaciones no generan consecuencias jurídicas graves ante el incumplimiento, el control se limita a solamente a la voluntad de la autoridad responsable, restando importancia a la figura del Ombudsman y dejando a la víctima en un estado de total indefensión, al carecer de efectos jurídicos directos. Ello puede traducirse en cumplimientos parciales, respuestas formales o incluso negativas abiertas por parte de las autoridades, sin que exista un mecanismo que obligue a corregir la violación o reparar el daño causado.

Desde la teoría del Estado constitucional, esta limitación adquiere mayor relevancia, ya que los mecanismos de garantía deben

orientarse a hacer efectivos los derechos humanos y no solo a su reconocimiento. El Ombudsman, en este sentido, se configura como una garantía institucional que busca equilibrar la relación entre autoridad y persona, proporcionando un canal accesible, real y especializado para la protección de derechos. Sin embargo, cuando sus resoluciones carecen de fuerza suficiente para incidir en la conducta de la autoridad, su capacidad transformadora se reduce y su función puede verse meramente formal. Lo anterior no implica desconocer el valor del Ombudsman como instrumento de visibilización, documentación y presión pública, sino cuestionar si dichos elementos son suficientes en el contexto actual de protección reforzada de derechos humanos. La evolución del constitucionalismo contemporáneo ha exigido que las instituciones de garantía no solo identifiquen violaciones, sino que contribuyan de manera efectiva a su corrección.

Bajo este enfoque, la eficacia del Ombudsman no debe medirse únicamente por el número de recomendaciones emitidas, sino por el impacto real de estas en la conducta institucional y en la reparación de las víctimas. Así, el debate

sobre la naturaleza del Ombudsman se desplaza hacia su papel dentro del sistema de garantías. Si se le concibe como un mecanismo complementario de protección, su actuación debe articularse con otros instrumentos del Estado constitucional, incluyendo el control jurisdiccional, el control legislativo y los estándares internacionales de derechos humanos.

Pues la falta de figuras de ejecución no solo limita la eficacia del organismo, sino que también puede generar una brecha entre el reconocimiento formal de los derechos y su protección material. En consecuencia, la figura del Ombudsman en el constitucionalismo contemporáneo exige una reflexión sobre su diseño institucional y su capacidad real de incidir en la actuación de las autoridades. La tutela no jurisdiccional, para ser compatible con el mandato de protección reforzada de los derechos humanos, debe orientarse hacia mecanismos que garanticen el seguimiento efectivo de las recomendaciones, la adopción de medidas de reparación y la prevención de nuevas violaciones. De lo contrario, el modelo corre el riesgo de permanecer en el ámbito declarativo, sin consolidarse como una

garantía efectiva frente al ejercicio del poder.

V.- Bloque de constitucionalidad y convencionalidad:

El bloque de constitucionalidad y convencionalidad, reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, obliga al Estado mexicano a acatar estándares internacionales de protección, reparación y no repetición. Esto implica que las autoridades —incluidas las locales— deben actuar conforme a la Constitución, tratados internacionales y jurisprudencia interamericana.

Ante la necesidad de la compatibilidad con los estándares internacionales, es que se exige que la protección de los derechos humanos se materialice mediante mecanismos institucionales eficaces y no únicamente a través de su reconocimiento formal. Por ello, la incorporación de los tratados internacionales y de los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al orden jurídico mexicano implica un reconocimiento y análisis por parte de las autoridades en el que no sólo deben reconocer los derechos humanos, sino el de adoptar medidas que

garanticen su protección efectiva. Razón por la cual, si la Constitución obliga a garantizar derechos, pero las recomendaciones pueden y son ignoradas, surge una tensión entre el mandato constitucional y el diseño institucional. Bajo esta lógica, y como ya se señaló, el Estado mexicano debe atender los estándares internacionales, pues asume una obligación reforzada de garantizar los derechos humanos. Dicha obligación no se agota en su mero reconocimiento formal en la Constitución, sino que exige la adopción de medidas orientadas a garantizar los derechos reconocidos: prevenir violaciones, investigar los hechos, sancionar a los responsables y reparar integralmente a las víctimas.

Este deber implica que todas las autoridades, sin importar su nivel o ámbito de competencia, deben ajustar sus decisiones a los estándares constitucionales y convencionales, privilegiando en todo momento la protección más amplia a la persona, de conformidad a lo previsto por nuestro texto constitucional y estándares internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, como ya se señaló, existe esta tensión al carecer estos organismos públicos autónomos de

facultades vinculantes que les permitan asegurar el cumplimiento de sus determinaciones, o en este caso de sus recomendaciones, las cuales las realizan para la protección de los derechos humanos de las personas. Evidentemente esto genera un contraste entre la exigencia constitucional de protección reforzada y un diseño institucional que descansa principalmente en la persuasión moral y en la voluntad de las autoridades señaladas. Pues la consecuencia práctica de esta tensión es que, aun y cuando una recomendación identifique violaciones a derechos humanos y establezca medidas de reparación o de no repetición, su cumplimiento queda a merced de la autoridad que fuera señalada como responsable.

El análisis de este modelo no jurisdiccional cobra relevancia, al permitir cuestionar si el diseño actual resulta compatible con el estándar de protección derivado del bloque de constitucionalidad y convencionalidad. La ausencia de mecanismos formales de ejecución, de seguimiento obligatorio o de consecuencias ante el incumplimiento puede limitar la eficacia del sistema, generando una brecha entre el reconocimiento normativo de los derechos

humanos y su garantía efectiva. Así, el bloque de constitucionalidad y convencionalidad no sólo amplía el catálogo de derechos y obligaciones del Estado, sino que también plantea la necesidad de fortalecer los instrumentos institucionales destinados a su protección.

El fortalecimiento del Ombudsman como garantía institucional autónoma de los derechos humanos

La discusión sobre la naturaleza y fuerza no vinculante de las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de derechos humanos conduce necesariamente a cuestionar el papel que desempeña el Ombudsman dentro del sistema constitucional contemporáneo. Si se parte de la premisa que ya se explicó en el anterior subtema que el Estado tiene la obligación de proteger de manera efectiva los derechos humanos, resulta indispensable analizar si el diseño institucional actual de esta figura permite cumplir con dicha finalidad o si, por el contrario, limita el alcance real de la tutela no jurisdiccional.

El presente análisis parte de la función del órgano, cuya primera fracción consiste en la identificación de la violación cometida por la autoridad; en la práctica, dicha

función se cumple cabalmente. Sin embargo, el cuestionamiento surge al momento de materializar la protección, pues los instrumentos de aplicación — limitativos e ineficaces— impiden concluir con una tutela efectiva frente a las violaciones a derechos humanos denunciadas. En este sentido, es pertinente remitirnos a una premisa ampliamente reconocida en la materia: en el Estado constitucional contemporáneo no basta con el reconocimiento formal de la protección a los derechos humanos, sino que esta debe garantizarse de manera efectiva.

Tan solo la existencia de derechos exige la implementación de mecanismos o medidas por parte del estado para prevenir su vulneración, una reparación del daño ocasionado, que se traduzca a una restitución de los derechos humanos violentados y parte de estos mecanismos la prevención para que no exista una reincidencia por parte de las autoridades.

Bajo este sentido es que se reconoce a la figura del Ombudsman como un instrumento de control institucional orientado a vigilar y proteger estas vulneraciones que en la práctica ocurren, pero sobre todo a generar un cambio frente al inmenso poder político que tiene el

estado con sus gobernados, y que es el objeto del presente análisis, pues se está ante una desigualdad que no se atienden y el gobernado se encuentra a merced de la voluntad de la autoridad que en primer término resulta responsable. Estos mecanismos constituyen medidas exigidas por la obligación que tiene el Estado de proteger los derechos humanos, así como por la necesidad de atender la situación de desigualdad en que se encuentra la sociedad frente a las autoridades. Su función consiste en permitir que las personas acudan ante una instancia especializada y eficaz cuando consideren que una autoridad ha actuado de manera contraria a sus derechos.

Por otro lado, es importante resaltar la actuación de esta figura, la cual posee una naturaleza no jurisdiccional, que precisamente la diferencia de aquellos órganos jurisdiccionales constitucionales que también protegen los derechos humanos frente a violaciones, pero ello no quiere decir que sean similares o que sus facultades se encuentren relacionadas, pues a diferencia de los mecanismos judiciales, la tutela no jurisdiccional se caracteriza por su flexibilidad, su accesibilidad y la posibilidad de intervenir con mayor inmediatez. Esto permite que el

Ombudsman actúe no sólo frente a violaciones consumadas, sino también ante situaciones que evidencien riesgos para los derechos humanos. La posibilidad de investigar de oficio, recabar información directamente de las autoridades y formular recomendaciones orientadas a corregir prácticas institucionales otorga a esta figura una función preventiva que resulta particularmente relevante dentro del sistema de garantías.

Y como se mencionaba la existencia de tribunales constitucionales y mecanismos jurisdiccionales de protección no elimina la necesidad de contar con una tutela no jurisdiccional. Ambos modelos responden a lógicas distintas y cumplen funciones complementarias dentro del Estado constitucional. Mientras la vía jurisdiccional implica la resolución de controversias mediante procedimientos formales y decisiones coercitivas, el Ombudsman opera como un mecanismo de supervisión institucional que busca corregir la actuación administrativa y promover cambios estructurales, sin embargo, precisamente “las decisiones coercitivas” es algo con lo que se debe contar para que sea una figura completa.

Ambas vías que se describen le otorgan al gobernado una amplia protección en sus derechos humanos, pues el tribunal constitucional, muchas de las veces solo actúan cuando se acude ante él, mientras que el Ombudsman puede intervenir ante inminentes violaciones que el estado ejerce en contra de la sociedad, pero sobre todo la exigencia de formalismos procedimentales que las personas lo ven como obstaculizaciones para una protección eficaz en sus derechos humanos. En este sentido se percibe que su actuación no depende de la promoción de un juicio ni se encuentra limitada por las reglas estrictas de un procedimiento jurisdiccional, esta autonomía le permite desarrollar investigaciones propias, analizar prácticas institucionales y emitir determinaciones con un enfoque más amplio que el estrictamente procesal, faltando la herramienta para cumplir con sus determinaciones para una protección eficaz. De esta manera, el Ombudsman no sustituye a los tribunales constitucionales, sino que actúa como un mecanismo autónomo de control del poder público, orientado a fortalecer la protección de los derechos humanos desde una perspectiva distinta a la jurisdiccional. No obstante, la eficacia de esta figura se ve cuestionada

cuando las recomendaciones emitidas carecen de herramientas que permitan asegurar su cumplimiento. Si la autoridad señalada puede aceptar o rechazar la recomendación sin consecuencias jurídicas directas, la tutela no jurisdiccional puede quedar limitada a un pronunciamiento declarativo. En estos casos, el organismo identifica la violación, reconoce la afectación y propone medidas correctivas, pero la ejecución de dichas medidas depende de la voluntad de la propia autoridad responsable. Esta situación genera una tensión dentro del sistema de garantías, ya que el Estado reconoce la necesidad de proteger derechos humanos, pero al mismo tiempo establece un mecanismo cuya eficacia depende de un cumplimiento voluntario. Esta problemática no implica desconocer la relevancia del Ombudsman como instrumento de visibilización y supervisión institucional. La emisión de recomendaciones, informes y pronunciamientos públicos contribuye a evidenciar prácticas contrarias a los derechos humanos y a generar presión institucional para su corrección. Sin embargo, cuando la protección de los derechos se sustenta únicamente en la persuasión, el alcance del mecanismo

puede resultar limitado frente a violaciones que requieren medidas concretas de reparación y cambios estructurales en la actuación administrativa. En este sentido, la naturaleza no vinculante de las recomendaciones plantea la necesidad de replantear el diseño del modelo para fortalecer su eficacia sin alterar su carácter no jurisdiccional. El fortalecimiento del Ombudsman debe orientarse a consolidar su función como garantía institucional dentro del Estado constitucional. Esto implica dotar al modelo de herramientas que permitan dar seguimiento a las recomendaciones, evaluar su cumplimiento y generar consecuencias institucionales cuando las autoridades se aparten de ellas. Estas medidas no suponen convertir al Ombudsman en un órgano jurisdiccional, sino reforzar su capacidad de incidencia en la actuación estatal.

La exigencia de respuestas fundadas y motivadas, la publicidad del nivel de cumplimiento y la supervisión continua de las medidas adoptadas constituyen mecanismos que pueden contribuir a fortalecer la eficacia del modelo sin modificar su naturaleza. Asimismo, la tutela no jurisdiccional cumple una función relevante en la protección de los

gobernados al ofrecer una vía accesible para cuestionar el ejercicio del poder público. La posibilidad de acudir ante un organismo especializado, sin formalidades estrictas y sin necesidad de representación técnica, permite ampliar el acceso a mecanismos de protección de derechos humanos. Esta característica resulta particularmente importante para personas en situación de vulnerabilidad, quienes pueden enfrentar mayores obstáculos para acudir a la vía jurisdiccional. De esta manera, el Ombudsman se configura como un instrumento que acerca la protección de los derechos humanos para las personas y contribuye a equilibrar la relación entre autoridad y persona. En este contexto, la existencia del Ombudsman no debe entenderse como una alternativa a los tribunales constitucionales, sino como un mecanismo complementario que fortalece el sistema de garantías. La protección efectiva de los derechos humanos exige la coexistencia de distintos instrumentos de control del poder público, cada uno con funciones y alcances propios. La vía jurisdiccional ofrece decisiones coercitivas y definitivas, mientras que la tutela no jurisdiccional permite intervenciones preventivas, supervisión institucional y propuestas de mejora en la

actuación administrativa. La articulación de ambos mecanismos contribuye a consolidar un sistema más amplio de protección de los derechos humanos. En consecuencia, el fortalecimiento del Ombudsman responde a la necesidad de asegurar una protección real y efectiva de los gobernados frente a la actuación de las autoridades. La obligación del Estado de garantizar los derechos humanos implica no sólo reconocerlos, sino establecer mecanismos que permitan hacerlos efectivos. La tutela no jurisdiccional, ejercida a través de organismos autónomos de derechos humanos, constituye una pieza relevante dentro de este sistema. Sin embargo, para que su actuación cumpla con esta finalidad, resulta necesario reforzar su capacidad de incidencia y consolidar su papel como una garantía institucional autónoma, independiente de los tribunales constitucionales y orientada a la protección efectiva de los derechos humanos frente al ejercicio del poder público.

VI.- La materialización del modelo no jurisdiccional en Nuevo León: alcances, límites y problemáticas en la eficacia de la CEDHNL

A partir del desarrollo teórico y normativo

expuesto, resulta necesario aterrizar la problemática en un contexto específico que permita observar su manifestación en la práctica. En este sentido, el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (CEDHNL) constituye un referente pertinente para analizar cómo opera el modelo no jurisdiccional de protección de los derechos humanos dentro de una entidad federativa, así como para identificar sus alcances reales y sus limitaciones estructurales.

Es importante precisar que la problemática relativa a la naturaleza no vinculante de las recomendaciones no puede ser atribuida de manera directa a la CEDHNL como órgano autónomo, en tanto su diseño institucional, competencias y límites derivan del propio marco constitucional y legal que rige a los organismos públicos de derechos humanos en México. En este sentido, la Comisión actúa dentro de un ámbito normativo previamente delimitado, sin facultades coercitivas para imponer el cumplimiento de sus determinaciones, lo cual responde a la lógica del modelo no jurisdiccional adoptado por el Estado mexicano.

Sin embargo, precisamente por ello, el análisis del caso de Nuevo León permite evidenciar cómo esta característica

estructural, la no vinculatoriedad de las recomendaciones, se traduce en efectos concretos en la protección de los derechos humanos. Es decir, más allá de su justificación normativa, resulta indispensable examinar de qué manera esta limitación incide en el grado de cumplimiento de las recomendaciones, en la conducta de las autoridades señaladas como responsables y, en última instancia, en la efectividad material de los derechos de las personas.

Bajo esta perspectiva, el estudio de la CEDHNL no tiene como finalidad atribuir responsabilidad institucional por la debilidad del modelo, sino utilizar su experiencia como un caso de análisis que permita visualizar, en términos reales, las tensiones entre el diseño normativo del sistema no jurisdiccional y las exigencias del constitucionalismo contemporáneo en materia de protección efectiva de los derechos humanos.

En el caso específico de Nuevo León, el análisis empírico del cumplimiento de las recomendaciones permite observar con mayor claridad las implicaciones prácticas del modelo no jurisdiccional. De acuerdo con el Informe Anual de Actividades 2024 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, durante dicho

año se emitieron un total de doce recomendaciones, de las cuales únicamente siete fueron aceptadas por las autoridades correspondientes. Este dato resulta particularmente relevante si se considera que las recomendaciones constituyen el principal instrumento de intervención del organismo, mediante el cual se acreditan violaciones a derechos humanos y se proponen medidas de reparación integral. Asimismo, del total de autoridades involucradas, se advierte que el cumplimiento no es homogéneo, ya que mientras algunas dependencias estatales aceptaron las recomendaciones, otras optaron por rechazarlas o no atenderlas en su totalidad, evidenciando un patrón de respuesta diferenciado frente a los señalamientos del organismo (Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León [CEDHNL], 2024).

En términos generales, al cierre del año 2024, una proporción significativa de recomendaciones no había sido aceptada, lo que pone de manifiesto que la eficacia del modelo depende, en gran medida, de la voluntad de las propias autoridades señaladas como responsables. Este escenario permite sostener que el carácter no vinculante de las recomendaciones no constituye únicamente una característica

normativa del sistema, sino que se traduce en una limitación material para la protección de los derechos humanos. En efecto, aun cuando la CEDHNL cumple con su función de investigar, documentar violaciones y emitir determinaciones fundadas, la ausencia de mecanismos que obliguen a su cumplimiento genera un margen de discrecionalidad para las autoridades, lo que puede derivar en la inejecución de medidas de reparación y en la persistencia de prácticas violatorias.

Es importante destacar que lo observado en el año 2024 no constituye un fenómeno aislado, sino que responde a una tendencia constante en el funcionamiento del modelo no jurisdiccional en Nuevo León. En efecto, al analizar ejercicios anteriores se advierte un comportamiento similar en el nivel de aceptación de las recomendaciones. Así, durante el año 2023 se emitieron once recomendaciones, de las cuales únicamente cuatro fueron aceptadas por las autoridades correspondientes (CEDHNL, 2023).

Por su parte, en el año 2022 se emitieron diez recomendaciones, de las cuales ocho fueron aceptadas (CEDHNL, 2022). Si bien estas cifras pueden reflejar variaciones cuantitativas entre un ejercicio y otro, lo cierto es que no evidencian una

evolución estructural en la eficacia del modelo, sino únicamente fluctuaciones en el grado de cumplimiento. Dichas variaciones no responden a una modificación en las facultades de la Comisión ni a un fortalecimiento del diseño institucional, sino que dependen, en gran medida, de la voluntad de las autoridades señaladas como responsables de las violaciones a derechos humanos. En este sentido, el cumplimiento de las recomendaciones no obedece a un esquema jurídico de exigibilidad, sino a un margen de discrecionalidad institucional que se mantiene constante a lo largo del tiempo.

VII.- La eficacia en tensión: seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones en un modelo no vinculante

La naturaleza no vinculante de las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de derechos humanos ha sido identificada como una de las principales limitaciones del modelo no jurisdiccional. Sin embargo, esta característica plantea una cuestión que resulta particularmente relevante desde una perspectiva analítica: si las recomendaciones carecen de fuerza coercitiva, ¿cómo se explica que, en

determinados casos, las autoridades acepten y cumplan dichas recomendaciones?

Esta interrogante introduce una tensión central en el funcionamiento del modelo. Por un lado, se ha sostenido que la eficacia del Ombudsman descansa en mecanismos de persuasión moral, presión pública y legitimidad institucional; por otro, la evidencia empírica muestra que el cumplimiento de las recomendaciones no es inexistente, sino irregular y diferenciado, mientras que se ven años en los que hay un cumplimiento de más del 80% de las recomendaciones, hay otros donde no alcanzan ni el 50% de las recomendaciones emitidas, tal como se planteó de los informes anuales de la CEDHNL. En este sentido, la existencia de cumplimientos, aunque sean parciales o aislados obliga a cuestionar si dichos resultados responden exclusivamente a la voluntad de las autoridades señaladas como responsables o si, por el contrario, existen herramientas institucionales que, aun sin ser coercitivas, inciden en su ejecución.

Bajo esta lógica, resulta necesario examinar cuáles son los mecanismos de seguimiento y control con los que cuentan las comisiones de derechos humanos para

procurar el cumplimiento de sus recomendaciones, así como el alcance real de dichos instrumentos dentro de un diseño institucional que, en principio, carece de medios de ejecución forzosa. Este análisis permite profundizar en la comprensión de la eficacia del modelo no jurisdiccional, no sólo desde sus limitaciones, sino también desde las formas en que intenta operar frente a ellas. Es importante precisar que la problemática aquí planteada no radica en la atención que brindan los organismos públicos de derechos humanos a la población, ni en su capacidad para recibir, investigar y documentar violaciones, la cual ha sido incluso reconocida en distintos ámbitos, como ocurre con la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como lo señala Cámara Arroyo (2013) al analizar las mejores prácticas del Ombudsman en Iberoamérica. Por el contrario, la crítica se dirige a una dimensión distinta del modelo: la limitación estructural que enfrentan estos organismos al momento de concretar y materializar la protección efectiva de los derechos humanos. En este sentido, no se cuestiona la función de atención ni la accesibilidad del Ombudsman, sino la falta de herramientas que permitan transformar

sus determinaciones en resultados jurídicamente exigibles. Esta distinción resulta relevante, ya que la tarea del Ombudsman, ante el pueblo podría ser percibida como deficiente, sin que sea una causa atribuible al propio órgano.

Planteada la interrogante sobre si el cumplimiento de las recomendaciones obedece únicamente a la voluntad de las autoridades o si existen mecanismos institucionales que incidan en su ejecución, resulta necesario trasladar el análisis al plano práctico. En este sentido, el caso de Nuevo León permite examinar de manera concreta cómo la Comisión Estatal de Derechos Humanos despliega acciones de seguimiento respecto de sus recomendaciones, con el propósito de observar si dichas herramientas logran trascender el plano declarativo.

Este acercamiento no parte de una presunción de ineficacia, sino de la necesidad de verificar empíricamente el funcionamiento del modelo. Es decir, no basta con identificar que las recomendaciones carecen de fuerza vinculante, sino que resulta indispensable analizar qué ocurre después de su emisión: qué mecanismos se activan, cómo se da continuidad a las determinaciones y en qué medida estas acciones inciden en su

cumplimiento. A partir de ello, el estudio de los informes institucionales permite aproximarse a la forma en que la CEDHNL estructura el seguimiento de sus recomendaciones y, con ello, valorar el alcance real de estas herramientas dentro del diseño no jurisdiccional.

Al trasladar el análisis al plano empírico, los datos del Informe Anual de Actividades 2024 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León permiten observar con mayor precisión la forma en que se desarrolla el seguimiento de las recomendaciones. Durante dicho año, el organismo emitió diez acuerdos de cierre de seguimiento, mediante los cuales se concluyeron diez recomendaciones, de las cuales algunas contaban con pruebas de cumplimiento total, otras únicamente con cumplimiento parcial y, en al menos un caso, sin aceptación por parte de la autoridad correspondiente. Asimismo, se advierte que al inicio del año se encontraban en trámite 33 recomendaciones y, al cierre del mismo, el número ascendía a 35, dirigidas a 48 autoridades, lo que evidencia la persistencia de un volumen considerable de asuntos en seguimiento.

Incluso existen recomendaciones que continúan en trámite desde años

considerablemente lejanos; tal es el caso de la recomendación relacionada con el asunto Casino Royale, derivada del atentado ocurrido el 25 de agosto de 2011 en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, cuando un grupo armado incendió deliberadamente el establecimiento, provocando la muerte de 52 personas y lesiones a otras más (Cardiel, 2025). La magnitud de los hechos convirtió este acontecimiento en uno de los episodios más graves en materia de derechos humanos y seguridad pública en la historia reciente del estado. A más de catorce años de esta tragedia, el caso continúa siendo un referente en la exigencia de verdad, justicia y reparación para las víctimas y sus familiares, lo que explica que la recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León permanezca en seguimiento hasta la actualidad (CEDHNL, 2024).

No se puede desatender el esfuerzo del organismo, la CEDHNL despliega diversas acciones orientadas al seguimiento, tales como la verificación de medidas, la clasificación del grado de cumplimiento y la continuidad de expedientes a lo largo del tiempo. Sin embargo, el análisis conjunto de estos datos permite advertir que dichas

herramientas operan principalmente en un plano de supervisión y registro, sin que necesariamente se traduzcan en la concreción homogénea de las medidas recomendadas. De este modo, el seguimiento institucional, si bien constante y estructurado, parece desenvolverse dentro de márgenes que no aseguran por sí mismos la materialización efectiva de las recomendaciones, lo que mantiene abierta la interrogante sobre el alcance real de estos mecanismos dentro del modelo no jurisdiccional.

VIII.- ¿Hacia un Ombudsman con fuerza coercitiva? Alcances, tensiones y riesgos de su eventual transformación

Una vez identificadas las limitaciones estructurales del modelo no jurisdiccional y constatadas sus implicaciones prácticas, surge de manera natural un cuestionamiento de fondo: ¿es posible concebir un Ombudsman dotado de facultades coercitivas que permitan asegurar el cumplimiento de sus determinaciones? Esta interrogante no solo implica una reflexión sobre la eficacia del modelo actual, sino que abre la puerta a un debate más amplio sobre la naturaleza misma de estas instituciones dentro del Estado constitucional.

En principio, la incorporación de mecanismos coercitivos podría entenderse como una vía para superar la brecha entre el reconocimiento de violaciones a derechos humanos y su efectiva reparación. Sin embargo, esta posibilidad no está exenta de tensiones, ya que supone replantear los límites funcionales del Ombudsman, tradicionalmente concebido como un órgano de control no jurisdiccional basado en la persuasión, la legitimidad institucional y la presión pública.

La eventual transformación del Ombudsman hacia un modelo con mayor fuerza ejecutiva plantea interrogantes relevantes: si ello representase una solución a los problemas de cumplimiento o si, por el contrario, podría generar nuevos desafíos institucionales relacionados con la distribución de competencias, el equilibrio de poderes y la delimitación frente a otros órganos del Estado. Así, más que ofrecer respuestas definitivas, este apartado tiene por objeto abrir un espacio de reflexión crítica sobre los posibles escenarios de evolución del modelo y sus implicaciones dentro del constitucionalismo contemporáneo.

Podría considerarse que el camino más fácil sería el dotar al Ombudsman de

facultades coercitivas que le permita el materializar sus recomendaciones para la protección de los derechos humanos, y sobre todo para superar las limitaciones advertidas en la materialización de sus recomendaciones, en tanto permitiría transitar de un esquema basado en la persuasión hacia uno con mayor capacidad de exigibilidad. No obstante, esta aproximación, aunque atractiva en términos de eficacia inmediata, no necesariamente representa el camino más adecuado ni el más sencillo de adoptar dentro del diseño constitucional. Ello obedece a que la incorporación de mecanismos coercitivos implica revisar la propia naturaleza del Ombudsman, tradicionalmente concebido como un órgano de control no jurisdiccional cuya función radica en supervisar la actuación de autoridades investidas de poder público. En este sentido, dotarlo de facultades de ejecución podría alterar el equilibrio que caracteriza su posición institucional, desplazándose de un esquema de supervisión y control hacia uno con rasgos cuasi jurisdiccionales, lo que obliga a cuestionar no sólo su viabilidad, sino también sus implicaciones dentro del sistema de distribución de competencias del Estado.

Aunado a lo anterior, no puede pasar desapercibido que la eventual incorporación de facultades coercitivas implicaría una transformación sustantiva en la naturaleza de los actos emitidos por el Ombudsman. Sus recomendaciones, concebidas originalmente como instrumentos de orientación, persuasión y control institucional, dejarían de operar bajo esa lógica para convertirse, en los hechos, en determinaciones con efectos obligatorios. Este cambio no es meramente terminológico, sino estructural, pues redefine la posición del organismo dentro del sistema jurídico y altera el tipo de relación que mantiene con las autoridades señaladas como responsables.

Resulta necesario preguntarse cuáles serían los alcances reales de estas nuevas determinaciones. No solo en cuanto a su obligatoriedad, sino también respecto de los mecanismos que permitirían exigir su cumplimiento. La sola existencia de una determinación vinculante no garantiza por sí misma su eficacia, sino que requiere de instrumentos adicionales para su ejecución, lo que llevaría a plantear si el Ombudsman debiese contar con facultades para imponer medidas, sancionar incumplimientos o incluso ejecutar directamente sus resoluciones. Este

tránsito, aunque en apariencia funcional, implicaría desplazar al organismo hacia un terreno que tradicionalmente ha correspondido a otras instancias del Estado. En este punto, el problema deja de ser exclusivamente técnico y adquiere una dimensión institucional más profunda. Dotar al Ombudsman de capacidad coercitiva no solo ampliará sus facultades, sino que modificaría el equilibrio que actualmente existe entre los órganos de control, los tribunales y la administración pública.

Un organismo diseñado para supervisar y señalar irregularidades pasaría a tener la posibilidad de imponer consecuencias jurídicas directas, lo que lo colocaría en una posición de poder significativamente distinta a la que le dio origen. A partir de ello, emerge una preocupación adicional que no puede ser soslayada: el ejercicio del poder siempre implica la necesidad de control. Si el Ombudsman adquiriera facultades vinculantes, cabría cuestionar quién y cómo supervisaría sus propias actuaciones.

Esta interrogante no es menor, ya que un órgano que concentra funciones de investigación, determinación y eventual ejecución podría, en determinados contextos, incidir de manera directa en la

esfera jurídica de las autoridades e incluso de los particulares. Sin mecanismos claros de revisión o contrapeso, se corre el riesgo de que un modelo diseñado para proteger derechos humanos genere, paradójicamente, escenarios en los que estos puedan verse comprometidos por el propio actuar institucional.

En consecuencia, la discusión sobre un Ombudsman con fuerza coercitiva no puede reducirse a una cuestión de eficacia en el cumplimiento de sus determinaciones. Se trata, en realidad, de un replanteamiento del diseño institucional del modelo, en el que deben ponderarse no sólo los beneficios potenciales en términos de ejecución, sino también los riesgos asociados a la concentración de facultades y a la necesidad de preservar un adecuado sistema de controles dentro del Estado constitucional.

IX.- Hacia un rediseño del modelo no jurisdiccional.

Resulta pertinente considerar propuestas doctrinales que, sin plantear una transformación coercitiva del Ombudsman, sugieren una ampliación de sus funciones desde una lógica complementaria al sistema jurisdiccional.

Cuesta Mota (2023) sostiene que el Defensor del Pueblo puede configurarse como una alternativa funcional frente a la saturación de los tribunales, mediante el fortalecimiento de mecanismos como la mediación y la conciliación dentro de la administración pública, permitiendo así la resolución de conflictos sin necesidad de acudir a la vía judicial, manteniendo incluso este modelo no jurisdiccional, claro, esta aproximación que hace la autora en su artículo inherente al medio ambiente, no se puede desconocer la propuesta que al final de cuentas pueda ser beneficioso para garantizar una protección de los derechos humanos de las personas.

Esta perspectiva no implica desplazar a los órganos jurisdiccionales, sino articular un modelo en el que ambas instancias coexistan y se refuercen mutuamente, atendiendo a la naturaleza propia del Ombudsman como un órgano cercano a la ciudadanía y con capacidad de intervención flexible. Si bien la propuesta de la autora Pilar Cuesta (2023) se desarrolla en ámbitos específicos, como el control ambiental y la gestión administrativa, su planteamiento permite advertir que el fortalecimiento del Ombudsman no necesariamente debe orientarse hacia la incorporación de

facultades coercitivas, sino hacia el desarrollo de herramientas que amplíen su capacidad de incidencia dentro del aparato estatal. Bajo esta lógica, el debate no se limita a dotar de fuerza vinculante a sus determinaciones, sino a explorar mecanismos que, respetando su naturaleza no jurisdiccional, le permitan contribuir de manera más eficaz a la protección de los derechos humanos en coordinación con otras instituciones del Estado.

Pero aun frente a esa realidad, la interrogante no se agota en la constatación del incumplimiento, sino que proyecta una tensión hacia el futuro del propio modelo. En efecto, si hoy la eficacia de las recomendaciones se encuentra condicionada, en buena medida, por la voluntad de las autoridades, no puede descartarse que la evolución social y el incremento en las exigencias de protección de los derechos humanos generan una presión suficiente para replantear el diseño institucional vigente.

La historia del derecho demuestra que los cambios estructurales no surgen de manera inmediata, sino como respuesta a demandas sociales sostenidas que, con el tiempo, se traducen en transformaciones normativas y en el reconocimiento de nuevos estándares, incluso a nivel

internacional. En este contexto, la figura del Ombudsman, como supervisor y protector de los derechos humanos frente al poder político, podría verse sujeta a procesos de fortalecimiento progresivo impulsados tanto por la dinámica interna de los Estados como por la influencia de la comunidad internacional en materia de derechos humanos. Así, la incógnita sobre su alcance real no encuentra, por ahora, una respuesta definitiva; sin embargo, permanece abierta como parte de un proceso evolutivo en el que, como ha ocurrido históricamente, el derecho tiende a ajustarse a las necesidades de la sociedad a la que sirve.

X.- Reflexión final: entre la expectativa de protección y la realidad institucional

El desarrollo del presente trabajo permitió partir de una inquietud que, lejos de ser meramente teórica, encuentra sustento en la práctica cotidiana: la aparente contradicción entre el reconocimiento amplio de los derechos humanos y la efectividad real de los mecanismos diseñados para protegerlos. A lo largo del análisis, se ha podido advertir que el modelo no jurisdiccional, representado por la figura del Ombudsman, ocupa un lugar relevante dentro del sistema

constitucional, pero al mismo tiempo enfrenta limitaciones que no pueden ser ignoradas. En un primer momento, podría pensarse que la existencia de organismos especializados en la defensa de los derechos humanos constituye una garantía suficiente para su protección.

La accesibilidad de estos órganos, su cercanía con la ciudadanía y la posibilidad de intervenir sin las formalidades propias de los procesos jurisdiccionales los convierten en una herramienta valiosa dentro del Estado. Sin embargo, conforme se profundiza en su funcionamiento, surge una realidad más compleja: la capacidad de estos organismos para incidir de manera efectiva en la conducta de las autoridades depende, en gran medida, de factores que escapan a su control. El análisis del caso de Nuevo León permitió observar esta problemática de manera concreta. No se trata de una institución inactiva o carente de herramientas, sino de un organismo que despliega esfuerzos constantes en la recepción, investigación y seguimiento de las violaciones a derechos humanos. La emisión de recomendaciones, el monitoreo de su cumplimiento y la continuidad de los expedientes reflejan una actividad institucional real y sostenida. Sin embargo, esta actividad no siempre se traduce en

resultados efectivos para las personas cuyos derechos han sido vulnerados. Esta situación obliga a replantear una idea que, en muchas ocasiones, se da por sentada: que la existencia de un mecanismo de protección implica necesariamente la garantía de los derechos. En la práctica, se ha evidenciado que entre el reconocimiento de una violación y su reparación existe un espacio en el que intervienen elementos ajenos al diseño normativo, como la disposición de las autoridades para atender las recomendaciones.

Así, el cumplimiento deja de ser una consecuencia jurídica obligada y se convierte, en muchos casos, en una decisión institucional. A partir de ello, surge una tensión difícil de resolver. Por un lado, el modelo no jurisdiccional se justifica en su naturaleza flexible, accesible y cercana a la ciudadanía. Por otro, esta misma naturaleza limita su capacidad de imponer consecuencias frente a las violaciones acreditadas. La pregunta entonces no es únicamente si el modelo funciona, sino bajo qué condiciones lo hace y hasta qué punto puede considerarse suficiente dentro de un Estado que ha asumido el compromiso de garantizar los derechos humanos. La

posibilidad de dotar al Ombudsman de facultades coercitivas aparece, en este contexto, como una solución aparentemente lógica. Si el problema radica en la falta de obligatoriedad, podría pensarse que la respuesta consiste en fortalecer su capacidad de ejecución. Sin embargo, como se ha señalado, esta alternativa no está exenta de implicaciones. Transformar la naturaleza del Ombudsman implicaría modificar su posición dentro del sistema institucional, con el riesgo de alterar los equilibrios existentes y generar nuevas problemáticas relacionadas con la concentración del poder. Este planteamiento conduce a una reflexión más amplia sobre el papel que deben desempeñar los mecanismos de protección de los derechos humanos.

No se trata únicamente de aumentar sus facultades, sino de comprender la función que cumplen dentro del conjunto de instituciones del Estado. El Ombudsman no fue concebido como un sustituto de los tribunales, sino como un complemento que permite atender problemáticas desde una lógica distinta. En ese sentido, su fortalecimiento no necesariamente pasa por su transformación en un órgano coercitivo, sino por la mejora de las condiciones que permiten que sus

actuaciones tengan un impacto real. La experiencia analizada demuestra que el problema no es la ausencia de mecanismos, sino la forma en que estos interactúan con el resto del sistema institucional. La existencia de recomendaciones, seguimientos y registros no garantiza por sí misma la protección de los derechos si no se acompaña de condiciones que favorezcan su cumplimiento. Esto abre la puerta a pensar en soluciones que no se limiten a modificar una sola institución, sino que consideren el funcionamiento integral del sistema. Al mismo tiempo, no puede perderse de vista que el derecho no es estático. Las instituciones evolucionan en respuesta a las necesidades sociales, y los mecanismos de protección de los derechos humanos no son la excepción. Lo que hoy se percibe como una limitación podría convertirse, en el futuro, en el punto de partida para una transformación más profunda.

La creciente exigencia social, la visibilidad de las violaciones y la consolidación de estándares internacionales son factores que, con el tiempo, pueden incidir en el rediseño de estos organismos. En este sentido, la reflexión final no conduce a una respuesta

definitiva, sino a una serie de cuestionamientos que permanecen abiertos. ¿Es suficiente el modelo actual para garantizar los derechos humanos? ¿Debe fortalecerse su capacidad de incidencia sin alterar su naturaleza? ¿O es necesario replantear de fondo el papel del Ombudsman dentro del Estado? Estas preguntas no admiten soluciones inmediatas, pero sí invitan a continuar el análisis desde una perspectiva crítica. Lo que resulta claro es que la protección de los derechos humanos no puede depender exclusivamente de la voluntad de las autoridades ni de la existencia formal de mecanismos institucionales. La eficacia de estos sistemas se mide en su capacidad para transformar realidades y no únicamente en su diseño normativo. En ese sentido, el reto no consiste en multiplicar las instituciones, sino en lograr que las existentes cumplan con la finalidad para la cual fueron creadas. Finalmente, este trabajo permite concluir que el Ombudsman sigue siendo una figura necesaria dentro del Estado constitucional, pero también una institución en constante tensión entre lo que es y lo que se espera que sea. Su evolución dependerá, en gran medida, de la capacidad del sistema jurídico para adaptarse a las exigencias de

una sociedad que demanda no solo el reconocimiento de sus derechos, sino su protección efectiva. En ese proceso, el tiempo, la práctica y la crítica jurídica seguirán desempeñando un papel fundamental.

Bibliografía

- Cámara Arroyo, S. (2013). *Mejores prácticas del Ombudsman en Iberoamérica*. Dykinson. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/ucnl/56833?page=130>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma 2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/966422/Constitucion_Politica_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCNDH.pdf>

Carbonell, M. (2012). *La reforma constitucional en materia de derechos humanos*. UNAM-IIJ.

Cardiel, A. (2025, 25 de agosto). Casino Royale: Tragedia que Monterrey no olvida a 14 años. *ABC Noticias*.
<https://abcnoticias.mx/local/2025/8/25/casino-royale-tragedia-que-monterrey-no-olvida-14-anos-258634>

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León. (2011–2025). *Recomendaciones y resoluciones*.

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León. (2022). *Informe anual de actividades 2022*.
https://www.cedhnl.org.mx/bs/secciones/publicaciones/CEDHNL_INFORME_2022.pdf

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León. (2023). *Informe anual de actividades 2023*.
https://www.cedhnl.org.mx/bs/secciones/publicaciones/CEDHNL_INFORME_2023.pdf

[NL INFORME 2023.pdf](#)

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León. (2024). *Informe anual de actividades 2024*.
https://www.cedhnl.org.mx/bs/secciones/publicaciones/informe-anuales/CEDHNL_INFORME_2024.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (1990–2025). *Informes anuales*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Casos y supervisión de cumplimiento.

Cuesta Mota, P. (2023). El medio ambiente y el Defensor del Pueblo en España. En M. Bolívar Oñoro (Coord.), G. Escobar Roca y J. Olvera García (Dir.), *Derechos humanos en España y México: Perspectivas críticas desde el Ombudsman* (p. 299). Tirant lo Blanch.

Ferrajoli, L. (2014). *Derechos y garantías: la ley del más débil*

- (7^a ed.). Editorial Trotta.
Recuperado de
<https://elibro.net/es/ereader/ucnl/61337?page=21>
- Fix-Zamudio, H., & Valencia Carmona, J. (2014). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Porrúa.
- H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2024). *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León*.
[https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de](https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_la_comision_estatal_de_derechos_humanos_del_estado_de_nuevo_leon/)
- [la comision estatal de derechos humanos del estado de nuevo leon/](https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_la_comision_estatal_de_derechos_humanos_del_estado_de_nuevo_leon/)
- Rebollo Delgado, L. (2013). *La institución del Ombudsman en España*. Dykinson.
<https://elibro.net/es/lc/ucnl/titulos/57104>
- Sánchez Trujillo, M. G. (2019). *Derechos humanos: Su protección legal y jurisdiccional en México* (2^a ed.). Editorial Porrúa.