



REVISTA INCLUSIONES

TRABAJO EN EQUIPO SIN FRONTERAS

Revista de Humanidades y Ciencias Sociales

Volumen 7 . Número Especial

Octubre / Diciembre

2020

ISSN 0719-4706

CUERPO DIRECTIVO

Director

Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda
Universidad Católica de Temuco, Chile

Editor

OBU - CHILE

Editor Científico

Dr. Luiz Alberto David Araujo
Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Brasil

Editor Europa del Este

Dr. Aleksandar Ivanov Katrandzhiev
Universidad Suroeste "Neofit Rilski", Bulgaria

Cuerpo Asistente

Traductora: Inglés

Lic. Pauline Corthorn Escudero
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Portada

Lic. Graciela Pantigoso de Los Santos
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Carolina Aroca Toloza
Universidad de Chile, Chile

Dr. Jaime Bassa Mercado
Universidad de Valparaíso, Chile

Dra. Heloísa Bellotto
Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dra. Nidia Burgos
Universidad Nacional del Sur, Argentina

Mg. María Eugenia Campos
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Francisco José Francisco Carrera
Universidad de Valladolid, España

Mg. Keri González
Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Dr. Pablo Guadarrama González
Universidad Central de Las Villas, Cuba

Mg. Amelia Herrera Lavanchy
Universidad de La Serena, Chile

Mg. Cecilia Jofré Muñoz
Universidad San Sebastián, Chile

Mg. Mario Lagomarsino Montoya
Universidad Adventista de Chile, Chile

Dr. Claudio Llanos Reyes
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Dr. Werner Mackenbach
Universidad de Potsdam, Alemania
Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín
Universidad de Santander, Colombia

Ph. D. Natalia Milanesio
Universidad de Houston, Estados Unidos

Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Ph. D. Maritza Montero
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Eleonora Pencheva
Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Rosa María Regueiro Ferreira
Universidad de La Coruña, España

Mg. David Ruete Zúñiga
Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

Dr. Andrés Saavedra Barahona
Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

Dr. Efraín Sánchez Cabra
Academia Colombiana de Historia, Colombia

Dra. Mirka Seitz
Universidad del Salvador, Argentina

Ph. D. Stefan Todorov Kapralov
South West University, Bulgaria

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Comité Científico Internacional de Honor

Dr. Adolfo A. Abadía

Universidad ICESI, Colombia

Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Martino Contu

Universidad de Sassari, Italia

Dr. Luiz Alberto David Araujo

Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil

Dra. Patricia Brogna

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Horacio Capel Sáez

Universidad de Barcelona, España

Dr. Javier Carreón Guillén

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Lancelot Cowie

Universidad West Indies, Trinidad y Tobago

Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar

Universidad de Los Andes, Chile

Dr. Rodolfo Cruz Vadillo

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México

Dr. Adolfo Omar Cueto

Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Dr. Miguel Ángel de Marco

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Emma de Ramón Acevedo

Universidad de Chile, Chile

Dr. Gerardo Echeita Sarrionandia

Universidad Autónoma de Madrid, España

Dr. Antonio Hermosa Andújar

Universidad de Sevilla, España

Dra. Patricia Galeana

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Manuela Garau

Centro Studi Sea, Italia

Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg

Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia

Universidad de California Los Ángeles, Estados Unidos

Dr. Francisco Luis Girardo Gutiérrez

Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia

José Manuel González Freire

Universidad de Colima, México

Dra. Antonia Heredia Herrera

Universidad Internacional de Andalucía, España

Dr. Eduardo Gomes Onofre

Universidade Estadual da Paraíba, Brasil

Dr. Miguel León-Portilla

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Miguel Ángel Mateo Saura

Instituto de Estudios Albacetenses "Don Juan Manuel", España

Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros

Diálogos em MERCOSUR, Brasil

+ Dr. Álvaro Márquez-Fernández

Universidad del Zulia, Venezuela

Dr. Oscar Ortega Arango

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut

Universidad Santiago de Compostela, España

Dr. José Sergio Puig Espinosa

Dilemas Contemporáneos, México

Dra. Francesca Randazzo

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras

Dra. Yolando Ricardo

Universidad de La Habana, Cuba

Dr. Manuel Alves da Rocha

Universidade Católica de Angola Angola

Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza

Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica

Dr. Miguel Rojas Mix

*Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades
Estatales América Latina y el Caribe*

Dr. Luis Alberto Romero

CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig

Dilemas Contemporáneos, México

Dr. Adalberto Santana Hernández

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Juan Antonio Seda

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva

Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso

Universidad de Salamanca, España

Dr. Josep Vives Rego

Universidad de Barcelona, España

Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Comité Científico Internacional

Mg. Paola Aceituno

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

Ph. D. María José Aguilar Idañez

Universidad Castilla-La Mancha, España

Dra. Elian Araujo

Universidad de Mackenzie, Brasil

Mg. Romyana Atanasova Popova

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Ana Bénard da Costa

*Instituto Universitario de Lisboa, Portugal
Centro de Estudios Africanos, Portugal*

Dra. Alina Bestard Revilla

*Universidad de Ciencias de la Cultura Física y el Deporte,
Cuba*

Dra. Noemí Brenta

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Ph. D. Juan R. Coca

Universidad de Valladolid, España

Dr. Antonio Colomer Vialdel

Universidad Politécnica de Valencia, España

Dr. Christian Daniel Cwik

Universidad de Colonia, Alemania

Dr. Eric de Léséulec

INS HEA, Francia

Dr. Andrés Di Masso Tarditti

Universidad de Barcelona, España

Ph. D. Mauricio Dimant

Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel

Dr. Jorge Enrique Elías Caro

Universidad de Magdalena, Colombia

Dra. Claudia Lorena Fonseca

Universidad Federal de Pelotas, Brasil

Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Dra. Carmen González y González de Mesa

Universidad de Oviedo, España

Ph. D. Valentin Kitanov

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Mg. Luis Oporto Ordóñez

Universidad Mayor San Andrés, Bolivia

Dr. Patricio Quiroga

Universidad de Valparaíso, Chile

Dr. Gino Ríos Patio

Universidad de San Martín de Porres, Perú

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta

Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Dra. Vivian Romeu

Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

**REVISTA
INCLUSIONES** M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. María Laura Salinas
Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

Dr. Stefano Santasilia
Universidad della Calabria, Italia

Mg. Silvia Laura Vargas López
Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

**CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL**

Dra. Jaqueline Vassallo
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Dr. Evandro Viera Ouriques
Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez
Universidad de Jaén, España

Dra. Maja Zawierzeniec
Universidad Wszechnica Polska, Polonia

Editorial Cuadernos de Sofía
Santiago – Chile
OBU – C HILE

Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:





REX



UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN



Universidad de Concepción



BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

**LA PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL Y SECTORIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS:
REFLEXIONES EN TORNO AL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA EN MÉXICO**

**NON-JURISDICTIONAL AND SECTORAL PROTECTION OF HUMAN RIGHTS:
REFLECTIONS ON THE RIGHT TO AN ADEQUATE HOUSING IN MEXICO**

Dr. José Alberto del Rivero del Rivero

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2077-6709>

josealberto@delriveroasociados.mx

Fecha de Recepción: 25 de abril de 2020 – **Fecha Revisión:** 06 de mayo de 2020

Fecha de Aceptación: 23 de septiembre 2020 – **Fecha de Publicación:** 01 de octubre de 2020

Resumen

El presente trabajo tiene como finalidad, en primer lugar, evidenciar que la protección no jurisdiccional de los derechos humanos se bifurca en dos modalidades en función de la cantidad de bienes básicos que proteja, de manera tal que se tiene una protección generalizada y otra sectorial. En este orden de ideas, se analizan los diferentes puntos de vista que existen dentro de la doctrina académica en torno a este tema, tanto los que están a favor de la protección sectorial, como quienes no coinciden con ella. En segundo lugar, partiendo de las premisas que se obtengan del primer análisis, esta investigación posiciona al derecho a la vivienda adecuada como un ejemplo respecto del cual se puede aplicar la protección sectorial en México, sobre todo ante la ausencia de garantías y la falta de mecanismos de justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que el valor de un derecho es en función de la garantía que este tiene. Lo anterior tomando en cuenta los diferentes paradigmas existentes en el mundo, así como antecedentes históricos y, en menor medida, referencias institucionales vigentes dentro del sistema jurídico mexicano.

Palabras Claves

Derechos humanos – Organismos protectores de los derechos humanos – *Ombudsman*

Abstract

The purpose of this paper is, firstly, to show that the non-jurisdictional protection of human rights branches into two ways depending on the amount of basic liberties that it protects, in a way that there are a generalized and a sectoral protection. In this order of ideas, this document analyzes the different points of view that exist within the academic doctrine around this issue, both those that are in favor of a sectoral protection, and those who do not agree with it. Secondly, based on the assumptions obtained from the first analysis, this research positions the right to an adequate housing as an example on which the sectoral protection can be applied in Mexico, especially due to the absence of guarantees and the lack of justiciability mechanisms on the Economic, Social and Cultural Rights, since the value of a right depends on the guarantee it has. The foregoing ideas consider the different paradigms that exist in the world, as well as the historical background on this matter and, to a lesser extent, the current institutional references within the Mexican legal system.

Keywords

Human rights – Human rights protection organizations – *Ombudsman*

Para Citar este Artículo:

Del Rivero del Rivero, José Alberto. La protección no jurisdiccional y sectorial de los derechos humanos: reflexiones en torno al derecho a la vivienda adecuada en México. Revista Inclusiones Vol: 7 num Especial (2020): 65-83.

Licencia Creative Commons Attribution Non-Comercial 3.0 Unported
(CC BY-NC 3.0)
Licencia Internacional



Introducción

La importancia de proteger los bienes básicos de las personas ha sido una constante en la historia de la humanidad de forma tal que desde los albores de las primeras civilizaciones se tienen antecedentes relativos al reconocimiento de lo que hoy llamamos “derechos humanos” dentro del Derecho Internacional, y “derechos fundamentales” para los ordenamientos internos de los Estados. Tal fue la trascendencia de estos bienes básicos que se tornó imprescindible crear instituciones encargadas de su defensa y protección, surgiendo así mecanismos jurisdiccionales que principalmente forman parte de la función judicial de los Estados. Sin embargo, con el devenir del tiempo, fue necesario concebir instituciones que representaran un contrapeso y que no necesariamente se encontraran dentro del andamiaje judicial, sino más bien que tuvieran una naturaleza no jurisdiccional; avocadas, en un inicio, a la vigilancia de la administración pública, de manera tal que, en 1809, surgió la figura del *ombudsman* en Suecia, o bien, como lo denominan en el mundo hispanohablante “el defensor del pueblo”. Institución que hoy en día continúa teniendo el mismo propósito de vigilancia hacia las autoridades, pero ya bajo el prisma de los derechos humanos, lo que les ha dotado de su carácter defensor y protector. Es de mencionar que, si bien el antecedente inmediato del *ombudsman* se materializó en el Siglo XIX, en Suecia, antes de ello se pueden identificar antecedentes mediatos, como ocurrió en el Siglo XVII, con la figura del *Lord Protector* prevista en el Instrumento de Gobierno durante la Revolución Inglesa, función conferida a George Cromwell, que en el caso de México, inspiraría más tarde a Ignacio López Rayón para crear al Protector Nacional dentro de sus Elementos Constitucionales redactados en 1812.¹

Actualmente, esta figura ha crecido raíces en todo el mundo, materializándose en la mayoría de los países democráticos bajo distintas denominaciones. Por ejemplo, en Suecia, Dinamarca, Suiza, Irlanda, Estados Unidos, Reino Unido y la parte anglófona de Canadá, se le conoce por su denominación original de *Ombudsman* (defensor o comisionado), aunque actualmente en algunos territorios como el caso de British Columbia en Canadá, existe el *Ombudsperson*, que surge como una proposición institucional supuestamente más inclusiva. En cambio, en países francófonos, como Francia y parte de Canadá, se le ha llamado *Médiateur de la République* (Mediador de la República) y *Protecteur du Citoyen* (Protector del Ciudadano), respectivamente²; mientras que en los países lusófonos, como Portugal y Brasil, se tiene al *Provedor de Justiça* (Provedor de Justicia) y la *Ouvidoria Geral do Estado* (Defensoría General de Estado), respectivamente. En Italia, existe el *Difensore Civico* (Defensor Cívico), y, como se ha mencionado previamente, en el mundo hispanohablante se le conoce como Defensor del Pueblo, con ligeras variaciones como el caso de México, en donde se tienen a las Comisiones de Derechos Humanos, tanto a nivel federal como estatal³.

En este tenor, dicha figura ha tenido especial relevancia en el Sistema Universal de Derechos Humanos al grado tal que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 1993 “Los Principios de París”, cuyo contenido señala los estándares internacionales de los que deben guiarse las intuiciones nacionales de protección de los derechos humanos

¹ José Alberto Del Rivero del Rivero, *El Ombudsman de la Vivienda en México. Institución jurídico en pro de la igualdad y la dignidad humana* (Madrid: University for Peace, Universidad Alfonso X El Sabio, Berg Institute y Universidad Olmeca, 2018).

² Desde 2011 en Francia, existe el *Défenseur des Droits* (Defensor de Derechos), sustituyendo así al Mediador de la República.

³ Antonio Mora, *El libro del Defensor del Pueblo* (Madrid: Defensor del Pueblo, 2003).

en el mundo. No obstante, es importante precisar que la protección no jurisdiccional de derechos humanos no es totalmente uniforme, ya que tiene diferentes matices institucionales, por lo que es imprescindible diferenciar entre la protección generalizada, de la protección sectorial, siendo esta última un ideal para la justiciabilidad de los derechos humanos en México, sobre todo, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Lo anterior constituye a lo largo de este análisis un punto de partida para tomar como ejemplo el derecho humano a la vivienda adecuada, respecto del cual sería posible y, al mismo tiempo, benéfico implementar una institución no jurisdiccional de protección de este derecho. Idea que se encuentra basada en la experiencia de otros países y a la vez en los propios antecedentes de nuestro sistema político en donde se han creado a través de la historia instituciones de protección sectorial de derechos, permaneciendo algunas aún vigentes.

La protección sectorial de los derechos humanos

El origen de la protección sectorial se encuentra en Suecia, cuando el parlamento creó el *Militie Ombudsman* (defensor militar) en 1915, institución que se encargaría de supervisar la administración militar, y, a medida que avanzó el tiempo, se crearon otras instituciones sectoriales en dicho país, tales como el *ombudsman* de los consumidores; para la igualdad de oportunidades; contra la discriminación étnica; de la infancia; para los discapacitados; y contra la discriminación por la orientación sexual⁴. De esta manera, tanto el *ombudsman* moderno con funciones generales de 1809, como el *ombudsman* sectorial de 1915, surgieron en Suecia, existiendo entre la creación de dichas figuras poco más de un siglo.

En cuanto a la delimitación semántica de “*ombudsman* sectorial”, hay una variedad de opiniones por parte de los investigadores en la materia. Por ejemplo, Constenla usa indistintamente los adjetivos sectorial, de mandato singular, especial y sectorizado para referirse a aquellos defensores que se encuentran “referidos únicamente a un sector de la población...”, agregando que “[t]ienen una designación parlamentaria y reúnen los atributos de autonomía, independencia y periodicidad comunes a este instituto. Son verdaderos *Ombudsman* aunque con misiones acotadas”⁵. Por su parte, en términos similares, Antonio Mora señala que el defensor sectorial es “[n]ombrado por el Parlamento, tiene las mismas funciones parecidas al *Ombudsman* general, sólo que restringidas temáticamente a un sector de la población (los menores, los ancianos, los militares, los consumidores...)”⁶. En este punto resulta crucial señalar que la designación no siempre corresponde al parlamento, sino que en algunos casos al ejecutivo, o a ambos⁷, mientras que en otros casos se realiza por el ente no gubernamental que haya concebido la institución, como el caso de las empresas privadas. De allí que exista una clasificación de la figura del *ombudsman* sectorial según el ámbito en donde se haya creado, sea público o privado, siendo los primeros creados por la ley y los segundos establecidos por las cámaras o asociaciones que reúnen a ese sector.⁸

⁴ Ana María Moure Pino, *El Ombudsman. Un estudio de derecho comparado con especial referencia a Chile* (Madrid: Dykinson, 2014).

⁵ Carlos R. Constenla, *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo* (Madrid: Zavalía, Temis, Ubijus, Reus, 2010), 299-301.

⁶ Antonio Mora, *El libro del...* 45.

⁷ Rosa María Díaz López de Falcó, *El Ombudsman de la Salud en México* (México: UNAM-IIJ, 2014).

⁸ Carlos R. Constenla, *Teoría y Práctica...*

Otro punto de vista destacable sobre este tema es el de Pareja Rosales, quien identifica a este tipo de instituciones como “seudo-*ombudsman*”, puesto que “responden a intereses específicos, parciales, y que sobre todo ya no son nombrados por el Parlamento sino en algunos casos por el Ejecutivo”⁹. Sin embargo, dicha perspectiva debe ser evaluada detenidamente debido a que se cuenta con defensores sectoriales que sí son nombrados por el parlamento, como el caso de Suecia¹⁰. Por otro lado, vale la pena mencionar que en la doctrina académica se encuentran opiniones tanto divergentes como a favor de la utilidad de la protección sectorial de derechos humanos. Al respecto, Constenla expone las siguientes opiniones:

Algunos los rechazan porque suponen un debilitamiento y mengua de las funciones de quien tiene la responsabilidad de ejercer la titularidad de esa función y por el carácter universal de los Derechos Humanos, otros aprecian que son de utilidad, toda vez que alivian a los *Ombudsmen* de muchas responsabilidades específicas que pueden amenguar la eficacia de su trabajo¹¹.

Independientemente de lo anterior, la creación de un *ombudsman* sectorial no se traduce en una merma a las actuaciones de otra institución o, en concreto, del *ombudsman* general, al contrario, especializar las facultades de protección y de vigilancia, además de representar menos responsabilidades específicas para otras instituciones, supone mayor protección y atención a las personas víctimas de violaciones a derechos humanos, sobre todo en materia de los DESC, cuya justiciabilidad se encuentra obstruida, con especial alusión a la vivienda adecuada.

Análisis de Derecho comparado sobre la protección sectorial con orientación a la vivienda adecuada

Para el propósito de esta investigación, es relevante destacar que en Reino Unido existe una institución de protección sectorial específicamente relativa al derecho a una vivienda adecuada, bajo la denominación de *Housing Ombudsman* (*ombudsman* de la vivienda), siendo esta una de las razones por las cuales dicho país representa un paradigma como Estado de Bienestar, ya que cuenta con instituciones de protección sectorial públicas (*ombudsman* para las prisiones, de salud y de la vivienda) y privadas (*ombudsman* para compañías financieras, inmobiliario y de telecomunicaciones)¹², de manera tal que la

⁹ Pareja Rosales de Conrad, María Teresa. El defensor del pueblo: Un estudio con especial referencia al Ecuador (Uruguay: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2004), 121.

¹⁰ El Instrumento de Gobierno de Suecia, en su artículo 6 del capítulo 13 sobre los *Ombudsmen Parlamentarios*, preceptúa que “el Riksdag (Parlamento) puede elegir uno o más *Ombudsmen* que supervisarán la aplicación de las leyes y otras regulaciones sobre las funciones públicas, en virtud de las facultades reconocidas por el Riksdag”. Citado en Del Rivero del Rivero, José Alberto. El Ombudsman de la Vivienda... 326.

¹¹ Carlos R. Constenla, Teoría y Práctica... 299.

¹² Debido a su condición de derecho, es considerado como un *Estado de bienestar*, que en palabras de Carbonell es “una forma de organización del poder público dentro de las economías de mercado avanzadas, que se caracteriza por una importante cobertura (prácticamente universal) de un abanico de necesidades sociales”. José Carbonell, “Estado de bienestar”, en Diccionario Jurídico Básico, ed. Miguel Carbonell (México: UNAM-Porrúa, 2013), 61. El Estado de Bienestar o *Welfare state* se rige por tres principios: 1) el reconocimiento de la igualdad; 2) una política activa para coadyuvar en las cinco grandes carencias: pobreza, enfermedad, ignorancia, vivienda y empleo; 3) preservar, tanto como sea posible, la iniciativa individual. Raúl Cardiel Reyes, La Filosofía Política del México actual (México: UNAM, 1980).

justiciabilidad se refuerza con la previsión de este tipo de mecanismos no jurisdiccionales. Por otro lado, en diferentes países también existen órganos que, si bien tienen facultades para conocer sobre diversos asuntos, focalizan parte de su actuación de manera sustancial a la vivienda adecuada. Este es el caso de Uruguay y España, que con la creación de defensores locales han hecho posible una mayor cercanía entre el Estado y la población respecto de sus necesidades relacionadas a los servicios públicos. En dicho orden de ideas, en este apartado la primera referencia externa en ser estudiada será el Reino Unido, con el *Housing Ombudsman*, y posteriormente Uruguay y España, ambos con sus respectivos defensores municipales, para finalizar con una reflexión sucinta sobre otras referencias externas en la protección sectorial de derechos humanos, como el caso de Puerto Rico y Estados Unidos.

El *Housing Ombudsman* de Reino Unido

El *Housing Ombudsman* de Reino Unido fue instituido mediante la *Housing Act* de 1996, y su designación está a cargo de la Secretaría de Estado para las Comunidades y el Gobierno Local (*Secretary of State for Communities and Local Government*)¹³, a diferencia del *Ombudsman* Parlamentario de dicho país (*Parliamentary Commissioner for Administration*) que es designado por la Corona¹⁴, siendo este último el auténtico modelo inglés. Su actuación está encaminada a la vivienda social (*social housing*)¹⁵ en arrendamiento y a la resolución de disputas entre arrendador social (o aquellos arrendadores privados que se unen por voluntad propia) y arrendatario¹⁶. En este orden de ideas, tanto su creación como su designación revelan que es una institución de protección sectorial pública, sin embargo, posee ciertas características que harían pensar que se trata de un ente privado¹⁷. Lo anterior en razón de que sus recomendaciones son dirigidas a los arrendadores de vivienda social (*Social Housing Landlords*), y estos están obligados a implementarlas, rigiendo entre ellos el Derecho Privado. Además, sobre su financiación Constenla la señala que:

...la institución se financia con el aporte de inquilinos y propietarios de casas en alquiler, en la inteligencia de que no sería justo hacer contribuir a la población que no es potencialmente usuaria de esos servicios con el pago a través de las rentas del Estado¹⁸.

¹³ Parlamento del Reino Unido. *Housing Act* (Londres: The Stationary Office, 1996).

¹⁴ Parlamento del Reino Unido. *Parliamentary Commissioner Act* (Londres: The Stationary Office, 1967).

¹⁵ Con arreglo a la *Housing and Regeneration Act 2008*, el término *social housing* se refiere a aquellas habitaciones de bajo costo ya sea en arrendamiento o que constituyan una propiedad. Parlamento del Reino Unido. *Housing and Regeneration Act* (Londres: The Stationary Office, 2008).

¹⁶ Es necesario señalar que, así como los arrendadores sociales se encuentran registrados en el servicio del *Ombudsman* de la Vivienda, también los arrendadores con fines de lucro (*for-profit landlords*) pueden registrarse voluntariamente. Sin embargo, esto no lo convierte en un *Ombudsman* sectorial privado. *Housing Ombudsman. The Housing Ombudsman Annual Report and Financial Statements 2014-15*, (Londres: THO, 2015), 1.

¹⁷ También cabe destacar que existen instituciones de protección sectorial cuya creación es voluntaria, por iniciativa de entidades privadas. En su visita a Uruguay, Rafael Runco, con su ponencia presentada ante el Presidente de la Junta Departamental de Montevideo, al referirse a los *ombudsmen* privados menciona que “[m]ás o menos la mitad de los *Ombudsman* en Gran Bretaña fueron creados voluntariamente por los sectores en los que ellos funcionan; la otra mitad fueron creados por ley”. Citado en José Alberto Del Rivero del Rivero, *El Ombudsman*... 329.

¹⁸ Carlos R. Constenla, *Teoría y Práctica*... 222.

De acuerdo con la perspectiva de este autor, se entiende que hacer contribuir a personas que no son beneficiarias de este servicio es considerado una medida injusta. Sin embargo, la protección de derechos humanos no debería limitarse sólo a aquellos que contribuyen a la financiación de una institución, en este caso del *Ombudsman* de la vivienda, tomando en cuenta el principio de universalidad de los derechos humanos. Con independencia de ello, es plausible que en Reino Unido se cuente con un órgano sectorial público enfocado al derecho a la vivienda.

Ahora bien, el proceso seguido ante el *Housing Ombudsman* se establece en la *Localism Act 2011*¹⁹, de la cual se desprende que todo inicia con la presentación de una queja por escrito, en la mayoría de los casos por parte de una persona designada (*designated person*) que puede ser un miembro de la Cámara de los Comunes, una autoridad local de vivienda competente en el distrito donde se encuentra ubicada la propiedad, o un comité de inquilinos (*tenant panel*)²⁰, siempre y cuando se cuente con el consentimiento por escrito del quejoso (*complainant*) o de su representante. Cabe mencionar que la queja presentada por la persona designada se lleva a cabo *by way of referral*, es decir, primero el arrendatario afectado presenta su petición a la persona designada y, si prevalece una situación negativa entre el arrendador (sea social o particular voluntario) y el arrendatario, se canaliza al *Housing Ombudsman*, aunque existen sus excepciones a esta regla procedimental. También se debe considerar que una vez presentada la queja, si el *Ombudsman* decide no investigar o dejar de conocer de un asunto, deberá exponer las razones que lo motivaron a tomar dicha decisión y enviar una copia a la persona designada. No obstante, si la investigación realizada por el *Ombudsman* ya ha sido concluida, éste debe informar a la persona designada los resultados de dicha investigación y cualquier decisión que se haya tomado²¹. Cabe aclarar que si bien la normatividad contenida en la *Localism Act 2011* no establece expresamente que sean tres las etapas del procedimiento ante el *Housing Ombudsman*, en síntesis se puede realizar una explicación en estos términos para mayor comprensión. Así pues, el primer paso siempre será exponer la situación al arrendador social o particular-voluntario (es este paso el que configura la primera instancia). La segunda etapa reside en permitir que la persona designada realice las gestiones pertinentes de conciliación, aunque hay que aclarar que en ocasiones la segunda etapa puede ser prescindible, puesto que, como se mencionó, existen excepciones a la regla, permitiendo que los casos lleguen directamente al conocimiento del *Housing Ombudsman*, y consecuentemente emita una recomendación. Respecto de la tercera etapa, ya en la instancia del *Housing Ombudsman*, un asunto trascendente es que sus determinaciones pueden ser reforzadas como si fuesen una orden emitida por un órgano judicial. Situación que en México se adolece, puesto que las Comisiones de Derechos Humanos emiten recomendaciones que, de no ser atendidas, solo procede la comparecencia de la autoridad ante el órgano legislativo que corresponda por carecer de garantías.

La Defensoría del Vecino en Uruguay

En cuanto a la defensa sectorial de los derechos humanos en América Latina, sobre todo en materia de DESC, uno de los países pioneros es Uruguay. En dicho país se instituyó un

¹⁹ Parlamento del Reino Unido. *Localism Act* (Londres: The Stationary Office, 2011).

²⁰ De acuerdo con la *Localism Act* de 2011, la expresión *tenant panel* o comité de inquilinos significa un grupo de arrendatarios reconocido por el arrendador social para presentar quejas en contra de éste y puede haber más de uno para el mismo arrendador.

²¹ Para profundizar en los aspectos procedimentales del *Housing Ombudsman* del Reino Unido, puede consultar José Alberto Del Rivero del Rivero, *El Ombudsman de la Vivienda...*

órgano encargado de recibir las quejas relativas a servicios públicos, con la denominación de Defensoría del Vecino, cuyo origen se remonta al año 2003, fecha en la que fue creada por decreto²² de la Junta Departamental de Montevideo²³, siendo este derogado en 2013 con la publicación de un nuevo decreto²⁴. La relevancia de aludir a esta institución se encuentra en que una de sus funciones es la de promover el mejor cumplimiento de los servicios departamentales y/o municipales²⁵. En este entendido, la realización del derecho a una vivienda adecuada se encuentra indisolublemente aparejada a la obligación, *inter alia*, de proporcionar servicios públicos adecuados a los ciudadanos por parte de las autoridades municipales. Además, con los informes anuales de dicha institución, se constata que su actuación está primordialmente encaminada a temas relacionados a vivienda, urbanismo y medio ambiente:

Los temas que en los ocho años de existencia de la Defensoría han tenido mayor presencia en los más de doce mil asuntos ingresados en forma de consultas, reclamos o propuestas dan cuenta de esta situación: arbolado, contaminación acústica, tributos, limpieza, vivienda, tránsito y transporte, alumbrado, vialidad-pavimento, saneamiento, control de las edificaciones, salubridad, ferias vecinales, fincas abandonadas, problemas de convivencia, tenencia de animales, plazas y parques, entre otros²⁶.

En adición, se debe destacar que su actuación circunscrita al territorio departamental le posibilita ser más cercano a la población, puesto que los “servicios departamentales y/o municipales”²⁷ no son otra cosa que los servicios públicos ofrecidos por el Departamento y el Municipio en el caso de Uruguay²⁸. De conformidad con lo anterior, cabe observar que además de las irregularidades que se originan en la prestación de servicios municipales tocantes a la vivienda adecuada, hay instituciones nacionales y autoridades con facultades diversas a las municipales que, por actuación u omisión, cometen violaciones a este derecho. Por ello, se precisa de una figura de defensa sectorial no solamente limitada a un territorio de menor ámbito competencial.

Por todo lo demás, la Defensoría del Vecino se encuentra a la vanguardia y muestra de ello son los más de doce mil asuntos presentados ante ella sobre temas específicos. Por último, en cuanto a la cuestión procedimental, la Defensoría del Vecino se diferencia del

²² Junta Departamental de Montevideo. Decreto Núm. 30592 (Montevideo, 18 de diciembre, 2003).

²³ Para entender la naturaleza de las Juntas Departamentales, se debe tomar en consideración que el Artículo 273 de la Constitución de Uruguay establece: “La Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental. Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del departamento”. Cámara de Representantes del Poder Legislativo de la República Oriental de Uruguay. Constitución de la República Oriental de Uruguay (Uruguay, 1967).

²⁴ Junta Departamental de Montevideo. Decreto Núm. 34.844 (Montevideo, 17 de octubre, 2013).

²⁵ El artículo 2 del Decreto Núm. 34.844 establece: “La actuación de la Defensoría del Vecino deberá promover el respeto de los Derechos Humanos dentro del Departamento, el mejor cumplimiento de los servicios departamentales y/o municipales y el logro de una mayor transparencia y eficacia de la gestión del Gobierno Departamental”

²⁶ Defensoría del Vecino. Octavo Informe Anual. Defensoría del Vecino de Montevideo. Año 2014 (Montevideo: Defensoría del Vecino de Montevideo y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2015), 10.

²⁷ En el Artículo 2 del Decreto N° 34.844 se hace uso literal de dicha expresión.

²⁸ Tómese en cuenta que la República de Uruguay se divide en Departamentos y estos, a su vez, se subdividen en Municipios. Tanto el Departamento como el Municipio tienen respectivamente atribuciones y cometidos tocantes a la prestación de servicios públicos. José Alberto Del Rivero del Rivero, El Ombudsman de la Vivienda...

Housing Ombudsman en que no existe un primer filtro para presentar las denuncias y quejas (como el caso de las personas designadas). Otra diferencia notable es que el titular de la Defensoría debe entrevistar al denunciante o quejoso, es decir, existe un mayor acercamiento entre estos. Por último, el titular puede emitir recomendaciones o sugerencias respecto de los servicios públicos²⁹, escenario que refuerza la justiciabilidad de los DESC en dicho país.

Los Defensores del Vecino en España

Al igual que la mayoría de los países de la comunidad internacional, España cuenta con una institución nacional facultada para defender los derechos fundamentales, denominada Defensor del Pueblo. Con la misma aspiración, teniendo en cuenta que el territorio de dicho Estado se encuentra dividido en Comunidades Autónomas, existen defensores autonómicos bajo distintas denominaciones³⁰, así como algunas instituciones municipales con facultades para conocer asuntos relacionados con irregularidades en los servicios públicos. Aunque España no contempla un defensor sectorial de la vivienda propiamente reconocido como el caso de Reino Unido, sí tiene organismos sectoriales para conocer otros asuntos³¹, aunado a que la existencia de instituciones municipales de derechos humanos, bajo las denominaciones de “Defensor Vecinal” o “Defensor del Vecino”, representa un avance para los DESC, y en especial, para la vivienda adecuada.

En esta tesitura, el primero en ser creado fue el Defensor Vecinal de Vitoria en 2001 mediante publicación en el Boletín Oficial por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en el País Vasco, con modificaciones realizadas a su Reglamento al año siguiente, el cual puede conocer los asuntos en que se alegan irregularidades que atañen a los servicios prestados por la administración municipal, reflejándose en sus numerosas recomendaciones e informes relacionados a temas de urbanismo, limpieza vial, transporte, medio ambiente y, por supuesto, vivienda³².

Por otra parte, dicha institución es una prueba fehaciente de que la creación de defensores sectoriales o, en su caso, locales no vulnerará la competencia de otros órganos. Esto se constata en la firma de un convenio de colaboración en 2006 que permite la asistencia recíproca entre el Defensor Vecinal de Vitoria y el *Ararteko* (que en euskera significa “mediador”), quien es el defensor autonómico del País Vasco.³³

²⁹ Artículos 12, 13 y 14 del Decreto N° 34.844 de la Junta Departamental de Uruguay.

³⁰ Los defensores autonómicos adquieren una denominación distinta según la Comunidad Autónoma para la que se circunscriben: por ejemplo, en Cataluña y Valencia, se tiene la misma denominación: *Síndic de Greuges*; en Andalucía, al *Defensor del Pueblo*; en Canarias al igual que en Castilla y León, al *Diputado del Común*; en Aragón, al *Justicia de Aragón*; en el País Vasco, al *Ararteko*; y en Galicia, al *Valedor do Pobo*. Laura Díez Bueso, *Los Defensores del Pueblo de las Comunidades Autónomas* (Madrid: Departamento de Publicaciones de la Secretaría General del Senado, 1999).

³¹ Dalla-Corte enuncia que en España existe el Defensor del pueblo, del cliente, del estudiante, del lector, oyente o telespectador, del asegurado, del soldado, del usuario, del enfermo, del impositor o contribuyente. Asimismo, destaca que, en la última década del Siglo XX, surgieron los *ombudsmen* bancarios en el ámbito financiero, como es el caso del Defensor de la Clientela del Banco Bilbao Vizcaya y de las Cajas de Ahorro Catalanas. Gabriela Dalla-Corte Caballero, *El Ombudsman: Expectativas de derechos en el poder con fuerza no vinculante* (Barcelona: Universitat de Barcelona, 2000).

³² José Alberto Del Rivero del Rivero, *El Ombudsman de la Vivienda...*

³³ José Alberto Del Rivero del Rivero, *El Ombudsman de la Vivienda...*

Por otro lado, en la Comunidad Valenciana también hay defensores vecinales, como el Defensor de los Vecinos en el municipio de Paterna³⁴ y el Defensor del Vecino en el municipio de Aspe³⁵. Por ello, la Comunidad Valenciana es la segunda en España en adoptar esta institución después del País Vasco, lo que puede justificar que estos dos defensores valencianos instituidos en los municipios aún no cuenten con la misma cantidad de informes y recomendaciones que tiene el Defensor Vecinal de Vitoria.

Del caso español, se deduce que este país avanza de manera significativa en la defensoría sectorial del derecho a la vivienda adecuada; prueba de ello es la existencia de defensores vecinales facultados para conocer asuntos relacionados, sobre todo, con la vivienda adecuada. La única observación que se hace al respecto es acerca de su circunscripción a un ámbito espacial concreto: el municipal, ya que como se mencionó en la parte relativa al Defensor del Vecino de Montevideo, las irregularidades en materia de vivienda no sólo se presentan en el ámbito municipal.

Por último, resulta imprescindible mencionar que en España tal ha sido la relevancia de la vivienda adecuada que el Defensor del Pueblo, junto con los defensores autonómicos adoptaron en 2015 la Declaración de los Defensores del Pueblo sobre la Vivienda Pública en España, en el marco de la XXX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, en la que se destaca la necesidad de respuestas por parte de los poderes públicos respecto del problema que aqueja a los ciudadanos españoles ante la reciente situación de crisis económica que ha atravesado el país.

Otras referencias externas

Aunado a las anteriores referencias externas en materia de la protección sectorial del derecho a la vivienda adecuada, es importante resaltar otros ejemplos en el mundo, como el caso de Puerto Rico, en donde se presentó en años pasados una propuesta legislativa para aprobar la *Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, que tenía la finalidad de crear una institución denominada Defensoría de los Derechos Humanos integrada por seis defensorías, entre las que se destaca en este apartado la Defensoría Asociada de los Derechos Sociales y Económicos, recordando que el derecho a la vivienda adecuada forma parte de estos derechos, desde una perspectiva clasificatoria generacional.³⁶

Otras experiencias sectoriales del *ombudsman* se encuentran en los Estados Unidos de América, en donde empresas privadas, como *Information Technology Group of Xerox Corp.*, *General Motors*, *Ford Motors Company*, *Ohio Bell* y *American Airlines*, adoptaron esta figura para recibir quejas que presentaban sus empleados respecto de sus condiciones laborales³⁷. Sin embargo, estas últimas no tienen mayor trascendencia para el derecho a la vivienda adecuada que el hecho de ser defensores sectoriales privados en materia del trabajo.

³⁴ Ayuntamiento de Paterna. Edicto del Ayuntamiento de Paterna sobre aprobación definitiva del Estatuto del Defensor del Ciudadano. (Valencia: Boletín Oficial de la Provincia de Valencia número 156, 03 de julio, 2010).

³⁵ Diputación Provincial de Alicante. Edicto que aprueba el Reglamento Orgánico del Estatuto del Vecino de Aspe (Alicante: Boletín Oficial de la Provincia de Alicante número 108, 10 de junio, 2013).

³⁶ José Alberto Del Rivero del Rivero, *El Ombudsman del Vivienda...*

³⁷ Jorge Mario Quinzio Figueiredo, *El Ombudsman. El defensor del pueblo* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992).

Referencias de protección sectorial en México

Es imprescindible mencionar en esta investigación que en México, a diferencia de la *doxa* académica tradicional, sí hay antecedentes de instituciones de protección sectorial, tanto en el ámbito público, como en el privado, las cuales se encuentran a lo largo de su historia, incluso antes del proceso de independencia, mientras que otras aún están vigentes. En este sentido, es importante tomar en cuenta que dicha perspectiva es distinta a la que estudia el origen de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Si bien algunas instituciones no estaban relacionadas directamente con la protección sectorial de los DESC, sí se dedicaban a un tema o grupo vulnerable específico como a continuación se estudiará.

El Procurador y Protector Universal de Todos los Indios

Para comenzar con las referencias internas sobre los órganos de defensa sectorial de derechos humanos en México, resulta imprescindible retomar una institución que se posiciona en un lugar anterior al *ombudsman* moderno surgido en Escandinavia en el Siglo XIX. De esta forma, durante el siglo XVI, en la América virreinal se estableció la figura del Procurador y Protector Universal de Todos los Indios, siendo Fray Bartolomé de las Casas el depositario de tal función³⁸, que puede ser identificado como un defensor sectorial pues se considera que su función protectora se dirigía a un grupo vulnerable en su época³⁹, tal como ocurre hoy en día en Suecia. De acuerdo con González Calzada, se deduce la vulnerabilidad evidente en la que se encontraban los indígenas debido al trato de los españoles, quienes violentaron sus derechos al tomar posesión de personas sin importar su dignidad humana, contradiciendo los mandatos reales⁴⁰. Así pues, los relatos de los generosos misioneros y, especialmente, del esforzado e infatigable Bartolomé de las Casas sustentan que “la población sometida estaba siendo objeto de un trato inhumano y explotada económicamente por la administración colonial y por algunos codiciosos empresarios”⁴¹, motivo que tornó necesaria la figura del Procurador y Protector durante la etapa virreinal.

Por otro lado, hay que señalar que el Procurador y Protector Universal de todos los Indios del Siglo XVI, junto al *Lord Protector* inglés del Siglo XVII (aludido en el apartado introductorio de esta investigación), serían la inspiración de Ignacio López Rayón en los albores del proceso independentista en México para crear la figura del Protector Nacional dentro de sus Elementos Constitucionales de 1812, prevista en el artículo 17 de dicho documento.⁴²

Empero, la institución protectora de los indios creada en la Nueva España, no fue la única que tuvo el propósito de protección a estas personas, ya que existió la encomienda, siendo esta también una referencia interna para el tema de instituciones protectoras

³⁸ Óscar Cruz Barney, *Historia del Derecho Indiano* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2012); González Calzada, Manuel. *Las Casas, el Procurador de los Indios* (México: Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1981); y Ethelia Ruiz Medrano, *Gobierno y Sociedad en Nueva España* (México: Gobierno del Estado de Michoacán y Colegio de Michoacán, 1991).

³⁹ Se ha mencionado que la tarea del *ombudsman* sectorial está centrada ya sea en un tema en específico o en un grupo de la población independientemente de su designación, sea ésta pública o privada.

⁴⁰ Manuel González Calzada, *Las Casas...*

⁴¹ Georg Stadtmüller, *Historia del Derecho Internacional Público* (España: Aguilar, 1961), 137.

⁴² José Alberto Del Rivero del Rivero, *El Ombudsman de la Vivienda...*

sectoriales en México⁴³. En este sentido, es posible catalogar que la encomienda era una institución sectorial, puesto que se dedicaba a la defensa y protección de los derechos de un grupo en específico que hasta la fecha sigue siendo vulnerable por la explotación de pueblos y comunidades indígenas en el país.

Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí

La Procuraduría de Pobres se creó mediante la Ley N° 18 del 5 de marzo de 1847 en el estado de San Luis Potosí, bajo la inspiración del progresista político liberal Ponciano Arriaga, con la finalidad de proteger a las personas más vulnerables de la sociedad, y así actuar en contra de los agravios, excesos, vejaciones y maltratos provenientes de cualquier autoridad. Dicha institución fue creada debido a la situación propia de la época:

La clase campesina, 'los miserables sirvientes del campo', especialmente los indígenas, estaban vendidos para toda la vida porque el amo les regulaba el salario, les daba el alimento y el vestido al precio que le acomodaba, so pena de encarcelarlos, castigarlos, atormentarlos e infamarlos⁴⁴.

Es evidente que la naturaleza teleológica de esta institución es producto de los ideales del propio Arriaga, puesto que él pensaba que "de nada sirven las declaraciones de libertad y los principios de igualdad [si no] se instituyen claros preceptos legales e instrumentos de garantías para esos derechos"⁴⁵, como sucede en México con los DESC que carecen de garantía. En este orden de ideas, dicha figura debe tomarse en cuenta dentro de las referencias internas de México sobre la protección sectorial de derechos, en razón de que su finalidad práctica no era más que proteger a un grupo vulnerable.

La Procuraduría de la Defensa Indígena de Oaxaca

En el estado de Oaxaca en 1986 se instituyó la Procuraduría de la Defensa Indígena que, si bien no contaba con autonomía, pues dependía del ejecutivo local, su función relacionada con la defensa de derechos indígenas le permite posicionarse como un antecedente de protección sectorial en México, al proteger derechos de grupos étnicos y culturales, gestionando y vigilando los procesos de liberación de presos indígenas privados de su libertad⁴⁶. Por lo tanto, el hecho de que esta figura se creara en dicho Estado y se orientara a la defensa de un grupo en específico representó un gran avance para la satisfacción de las necesidades de los grupos indígenas que allí habitan.

Procuraduría de la Montaña en Guerrero

Durante el mandato del gobernador José Francisco Ruiz Massieu, en el Estado de Guerrero se creó la institución denominada Procuraduría de la Montaña⁴⁷, zona integrada por veintidós municipios⁴⁸. Dicha figura tenía la finalidad de proteger los intereses de las

⁴³ Óscar Cruz Barney, *Historia del Derecho...*; y Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual* (Buenos Aires: Heliasta, 2007).

⁴⁴ Óscar Cruz Barney, *Historia del Derecho...*, 204.

⁴⁵ Óscar Cruz Barney, *Historia del Derecho...*, 204.

⁴⁶ Rodolfo Lara Ponte, *Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano* (México: UNAM, 1993).

⁴⁷ José Alberto Del Rivero del Rivero, *El Ombudsman de la Vivienda...*

⁴⁸ De acuerdo con el Artículo 3.º de la Ley que crea la Procuraduría Social de La Montaña, la región de la Montaña se integra de los siguientes municipios: Ahuacuotzingo, Alcozauca, Alpoyeca,

personas indígenas, representando legalmente a los grupos campesinos e indígenas de la Montaña en defensa de sus intereses agrarios, así como en las causas de carácter penal cuando ellos fuesen los agraviados. Debido a su naturaleza y la focalización de su actividad debe ser considerado como un defensor sectorial, ya que, como Lara Ponte señala, su función se concretaba a “proteger los derechos de los grupos indígenas que habitan la montaña”⁴⁹. Téngase en cuenta entonces, que un *ombudsman* sectorial también puede dedicarse a un grupo vulnerable específico como en el caso de Suecia.

Defensores municipales

Ahora bien, al igual que Uruguay y España, México cuenta con algunas referencias sobre defensores municipales que resultan indispensables mencionar puesto que la realización de los servicios municipales se encuentra aparejada al cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada. En este sentido, se destaca la Procuraduría de Vecinos del Estado de Colima creada en 1983 por acuerdo del cabildo municipal. Dicha institución constituye una instancia que atiende y canaliza los conflictos entre vecinos y las dependencias competentes del gobierno municipal, recibiendo las quejas, reclamaciones y proposiciones en las que se aleguen afectaciones causadas por la actividad de la administración pública local⁵⁰. En cuanto a esta figura, Ochoa Campos menciona:

La importancia de este nuevo tipo de funcionario municipal, radica en que liga la tradición y la historia con los nuevos sistemas de administración local que se presentan actualmente en el mundo. En efecto, el Procurador Vecinal, revive al antiguo Diputado de Pobres de los Ayuntamientos Coloniales del Siglo XVI, así como a una figura similar que se conoció a mediados del Siglo XIX, en algunos estados de la República, entre ellos, San Luis Potosí⁵¹.

De esta manera es posible apreciar que la existencia de la Procuraduría de Vecinos del Estado de Colima es una consecuencia histórica de las figuras que se han expuesto hasta este momento. Además, como señala Estrada Alexei, esta institución ha sido claramente inspirada en el modelo escandinavo, siendo la primera implantación del *ombudsman* en el ámbito municipal en México⁵².

Siguiendo el ejemplo anterior, en Querétaro se instauró el 22 de diciembre de 1988 la Defensoría de los Derechos de los Vecinos, con el objetivo de recibir e investigar quejas de los ciudadanos en relación a los actos de autoridades municipales que contradigan la normativa de dicha esfera constitucional⁵³. Es de recordar que por mandato constitucional al municipio le corresponde la prestación de servicios públicos, como se desprende del artículo 115 constitucional, servicios que están íntimamente relacionados con el derecho a

Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Copalillo, Copanatoyac, Cualac, Chilapa, Huamuxtitlán, Malinaltepec, Metlatonoc, Olinolá, Tlacoapa, Tlalixtaquilla, Tlapa, Xalpatlahuae, Xochihuehuetlán, Zapotitlán Tablas, Zitlala, Xochistlahuaca y Tlacoachistlahuaca. Del Rivero del Rivero, José Alberto. El Ombudsman de la Vivienda...

⁴⁹ Rodolfo Lara Ponte, *Los Derechos Humanos...* 202.

⁵⁰ Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de Colima. Reglamento del Gobierno Municipal de Colima (Colima, Periódico Oficial del Estado de Colima, 12 de abril, 2008), artículo 196.

⁵¹ Carlos F. Quintana Roldán, *Derecho Municipal*, 9.ª ed. (México: Porrúa, 2008), 277.

⁵² Julio Estrada Alexei, *El Ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada* (México: UNAM-IIJ, 1994).

⁵³ Julio Estrada Alexei, *El Ombudsman en Colombia...*

una vivienda adecuada, por lo que esta institución puede ser considerada como un antecedente más en las referencias internas sobre la protección sectorial.

Posteriormente, en el Estado de México se realizaron modificaciones a la Ley Orgánica Municipal que establecieron como una de las atribuciones de los Ayuntamientos, la creación de una Defensoría Municipal de Derechos Humanos en el ámbito de sus respectivas competencias, dotándola de autonomía en sus decisiones y en el ejercicio de su presupuesto, además de que sus atribuciones le permiten remitir las quejas recibidas a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de dicho Estado. Es menester mencionar que esta institución representa un avance en materia de vivienda adecuada, no sólo por el hecho de ser municipal, sino porque la ley antes mencionada le confiere atribuciones específicas en materia de DESC:

Artículo 147 k.- Son atribuciones del Defensor Municipal de Derechos Humanos:

(...)

XVI. Realizar investigaciones y diagnósticos en materia económica, social, cultural y ambiental, relacionados con la observancia y vigencia de los Derechos Humanos, para el planteamiento de políticas públicas y programas que se traduzcan en acciones que en la esfera de su competencia aplique el municipio, informando de ello a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México [...]⁵⁴.

Esta atribución reviste importancia, puesto que realizar un diagnóstico respecto de los DESC puede develar la situación adversa en que se encuentra el sistema político de los poderes públicos mexicanos en materia de vivienda. En adición a que el tener una previsión normativa en materia de DESC, refuerza la noción de legalidad y certeza jurídica para la ciudadanía.

Hay que aclarar que el hecho de contar con antecedentes internos sobre defensores municipales no satisface completamente las necesidades presentes en materia de vivienda adecuada en México, puesto que, si bien los servicios municipales tienen una relación estrecha con el cumplimiento de este derecho, no sólo existen problemáticas en el ámbito municipal, sino como se expuso anteriormente, hay graves deficiencias e irregularidades también en las instituciones federales y estatales que prestan un servicio relacionado a este derecho, es decir, la problemática es transversal.

La Defensoría de los Derechos Universitarios

Dentro de la categoría del *ombudsman* sectorial es posible incluir a los defensores universitarios⁵⁵, cuyo origen se encuentra en el contexto estadounidense e ibérico⁵⁶. En México, se cuenta con la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), creada por el Consejo Universitario el 29 de mayo

⁵⁴ José Alberto Del Rivero del Rivero, *El Ombudsman de la Vivienda...* 344.

⁵⁵ En este sentido, Constenla alude al *Defensor de la Comunidad Universitaria* al referirse al *ombudsman* sectorial o especial. Constenla, Carlos R. *Teoría y Práctica...*

⁵⁶ Rodríguez Gaona explica que las defensorías de derechos universitarios tienen un origen que se explica en dos contextos, el anglosajón y el iberoamericano. En el primero, destaca a los Estados Unidos con la *University and College Ombuds Association* (UCOA) y *The Ombuds Association* (TOA). En el segundo figura España y México, con sus respectivas universidades. Roberto Rodríguez Gaona, *El Defensor Universitario. Algunas reflexiones en torno al papel del Ombudsman organizacional* (México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2009).

de 1985⁵⁷. Esta figura tiene independencia dentro de la institución universitaria para recibir reclamaciones individuales presentadas por los estudiantes y los miembros del personal de la universidad, en las que se aleguen afectaciones a sus derechos; se encarga de llevar a cabo las investigaciones precisas, ya sea a petición de parte o *ex officio*, y si lo requiere el caso, de proponer soluciones a la autoridad universitaria⁵⁸. Así pues, en atención a sus funciones focalizadas a un grupo en específico (la comunidad universitaria) esta institución representa claramente un ejemplo de *ombudsman* sectorial en México, incluso para los DESC, ya que la educación se encuentra dentro de esta categoría de derechos.

Defensores sectoriales privados

En México también hay antecedentes concernientes al *ombudsman* sectorial en su faceta privada, ya que existe la figura del Defensor del Cliente creada internamente por el Banco Santander en 2007, que sigue el ejemplo de otros países, como Reino Unido, en el que diversas empresas han establecido un *ombudsman* interno para atender las quejas de sus clientes. De acuerdo con el *Informe Anual de Sustentabilidad. México–2013* emitido por dicho banco:

Este mecanismo, pionero en México y único por sus características de total independencia y contacto directo con el Consejo de Administración del Grupo, fue galardonado en la categoría de “Ética Empresarial” en el marco del Reconocimiento a las Mejores Prácticas de Responsabilidad Social Empresarial 2013, que entregan el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), la Alianza por la Responsabilidad Social en México (AliaRSE) y la Red SumaRSE⁵⁹.

La nota anterior hace referencia a un tema de trascendental importancia: la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), máxime para el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada por parte de particulares. En este sentido, se entiende que la creación de defensores sectoriales privados sería congruente con la responsabilidad social para las empresas inmobiliarias y, en general, a las que ofrezcan servicios relativos a este derecho, considerando que los entes privados asiduamente, y con la tolerancia del Estado, violentan la prohibición de la explotación del hombre por el hombre que establece el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Conclusión

Los organismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos se han concebido como entes que, en la mayoría de los casos, cuentan con autonomía para desempeñar sus facultades de vigilancia respecto de la actuación de las autoridades. Sin embargo, y como se ha demostrado en esta investigación, la historia, e incluso el presente, evidencian la necesidad de sectorizar la protección de derechos, esto con la finalidad de que la noción de justiciabilidad se refuerza desde los mecanismos no jurisdiccionales. Así como existen órganos judiciales encargados a una materia específica, tanto en el ámbito federal, estatal y municipal, e inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con una división interna de salas con temas específicos en materia de derechos humanos,

⁵⁷ Defensoría de los Derechos Universitarios. Marco Normativo de la Defensoría de los Derechos Universitarios (México: UNAM, 2014), 8.

⁵⁸ Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México. Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (Ciudad de México: Gaceta Universitaria, 3 de junio, 1985).

⁵⁹ José Alberto Del Rivero del Rivero, *El Ombudsman de la Vivienda...*, 345.

también en el mismo sentido la protección no jurisdiccional debe subdividirse, especialmente en materia de DESC.

Partiendo de lo anterior, los DESC, en donde se incluye el derecho a una vivienda adecuada, adolecen de garantías y de mecanismos de justiciabilidad, puesto que, en primer lugar, debe considerarse que en el Sistema Universal de Derechos Humanos, el organismo que se encarga de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, es decir, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, no se encuentra facultado para emitir una resolución de carácter vinculatoria para los Estados Partes del Protocolo Facultativo al Pacto antes mencionado. Aún así, es lamentable que el Estado mexicano no haya firmado en su momento este instrumento, y tampoco ha evidenciado muestras de tener la voluntad para adherirse al protocolo facultativo, por lo que de violentarse un derecho económico, social y/o cultural en México, no sería posible acudir ante el sistema universal. Un escenario similar se tiene con el Sistema Interamericano, en donde de acuerdo con el propio Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, solo son justiciables los derechos a la educación y la asociación sindical a través del sistema de peticiones individuales de la Comisión y Corte Interamericanas, por lo que la justiciabilidad de los demás derechos de esta generación, como la vivienda adecuada, dependerían de la interpretación extensiva que haga la Corte respecto del artículo 26 de la Convención Americana siempre y cuando establezca una vinculación entre esta previsión normativa y los hechos alegados.⁶⁰

La protección sectorial en México supondría la personalización de la labor de investigación, vigilancia, seguimiento y aplicación de medidas correctivas y restaurativas a la problemática por la que actualmente atraviesa una gran cantidad de la población respecto de los DESC, con especial énfasis la vivienda adecuada. Por el contrario, la generalización de las funciones del *ombudsman* trae aparejada la existencia de una excesiva burocratización de este organismo. La figura del *ombudsman* sectorial de la vivienda se establecería como la de defensor de los derechos relativos a la vivienda adecuada, en contra de las arbitrariedades cometidas por las instituciones inmobiliarias u omisiones del Estado y el abuso de los intereses bancarios, en contextos donde predomina la desigualdad y la discriminación, vulnerando la dignidad humana. Para que esta figura logre sus cometidos, el Congreso de la Unión debe aprobar la modificación del artículo 4º constitucional, así como aprobar una ley que instituya al *ombudsman* sectorial de la vivienda adecuada, o al menos en materia de DESC. Además, se subraya que sus funciones deben ser correctivas, no punitivas, a fin de abatir las deficiencias y los niveles de corrupción que se suscitan al acceder a los DESC⁶¹. Lo anterior es menester en virtud de que las injusticias

⁶⁰ "Artículo 26. Desarrollo Progresivo: Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados." Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 7-22 de noviembre, 1969).

⁶¹ Al respecto, se puede mencionar, por ejemplo, la investigación de campo realizada por Del Rivero, aplicada al municipio de Centro en el Estado de Tabasco, que hasta el 2018 tenía 145 fraccionamientos sin ser entregados al ayuntamiento a efecto de recibir los servicios municipales que prevé nuestra Constitución, situación que denota a todas luces la ausencia de legalidad en la materia. Del José Alberto Rivero del Rivero, El Ombudsman de la Vivienda...

sociales y económicas repercuten más en un sistema centralista que en un sistema autónomo no dependiente del oficialismo dual entre gobierno-partidos, aunado a que se debe detener en México la politización indiscriminada de los DESC, como bandera política de candidatos a cargos públicos, y transitar hacia la noción de Estado de Bienestar que desde tiempos de la Antigua Grecia con Pericles, pasando por la Edad Media con el Fuero del Bosque, y modernizándose en Europa durante la segunda posguerra, ha demostrado su eficiencia para la población, ya que recordemos que el valor de un derecho es en función de la garantía que este tiene.

Bibliografía

Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de Colima. Reglamento del Gobierno Municipal de Colima. Colima, Periódico Oficial del Estado de Colima, 12 de abril. 2008.

Cámara de Representantes del Poder Legislativo de la República Oriental de Uruguay. Constitución de la República Oriental de Uruguay. Uruguay. 1967.

Carbonell, José. "Estado de bienestar". En Diccionario Jurídico Básico, editado por Miguel Carbonell. México: UNAM y Porrúa. 2013. 61-63.

Cardiel Reyes, Raúl. La Filosofía Política del México actual. México: UNAM. 1980.

Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José. 1969.

Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México. Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México: Gaceta Universitaria, 3 de junio. 1985.

Constenla, Carlos R. Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo. Madrid: Zavalía, Temis, Ubijus, Reus. 2010.

Cruz Barney, Óscar. Historia del Derecho Indiano. Valencia: Tirant lo Blanch. 2012.

Dalla-Corte Caballero, Gabriela. El Ombudsman: Expectativas de derechos en el poder con fuerza no vinculante. Barcelona: Universitat de Barcelona. 2000.

Defensoría de los Derechos Universitarios. Marco Normativo de la Defensoría de los Derechos Universitarios. México: UNAM. 2014.

Defensoría del Vecino. Octavo Informe Anual. Defensoría del Vecino de Montevideo. Año 2014. Montevideo: Defensoría del Vecino de Montevideo y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. 2015.

Del Rivero del Rivero, José Alberto. El Ombudsman de la Vivienda en México. Institución jurídica en pro de la igualdad y la dignidad humana. Madrid: University for Peace, Universidad Alfonso X El Sabio, Berg Institute y Universidad Olmeca. 2018.

Díaz López de Falcó, Rosa María. El Ombudsman de la Salud en México. México: UNAM-IJ. 2014.

Díez Bueso, Laura. Los Defensores del Pueblo de las Comunidades Autónomas. Madrid: Departamento de Publicaciones de la Secretaría General del Senado. 1999.

Diputación Provincial de Alicante. Edicto que aprueba el Reglamento Orgánico del Estatuto del Vecino de Aspe. Alicante: Boletín Oficial de la Provincia de Alicante número 108, 10 de junio de 2013.

Estrada Alexei, Julio. El Ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada. México: UNAM-IIJ. 1994.

González Calzada, Manuel. Las Casas, el Procurador de los Indios. México: Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. 1981.

Housing Ombudsman. The Housing Ombudsman Annual Report and Financial Statements 2014-15. Londres: THO. 2015.

Junta Departamental de Montevideo. Decreto Núm. 30592. Montevideo, 18 de diciembre, 2003.

Junta Departamental de Montevideo. Decreto Núm. 34.844. Montevideo, 17 de octubre, 2013.

Lara Ponte, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano. México: UNAM. 1993.

Law Commission. Public Services Ombudsmen. Londres: The Stationary Office. 2011.

Mora, Antonio. El libro del Defensor del Pueblo. Madrid: Defensor del Pueblo. 2003.

Moure Pino, Ana María. El Ombudsman. Un estudio de derecho comparado con especial referencia a Chile. Madrid: Dykinson. 2014.

Pareja Rosales de Conrad, María Teresa. El defensor del pueblo: Un estudio con especial referencia al Ecuador. Uruguay: Fundación Konrad Adenauer Stiftung. 2004.

Parlamento del Reino Unido. Housing Act. Londres: The Stationary Office. 1996.

Parlamento del Reino Unido. Housing and Regeneration Act. Londres: The Stationary Office. 2008.

Parlamento del Reino Unido. Localism Act. Londres: The Stationary Office. 2011.

Parlamento del Reino Unido. Parliamentary Commissioner Act. Londres: The Stationary Office. 1967.

Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal, 9.^a ed. México: Porrúa. 2008.

Quinzio Figueiredo, Jorge Mario. El Ombudsman. El defensor del pueblo. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. 1992.

La protección no jurisdiccional y sectorial de los derechos humanos: reflexiones en torno al derecho a la vivienda... Pág. 83

Rodríguez Gaona, Roberto. El Defensor Universitario. Algunas reflexiones en torno al papel del Ombudsman organizacional. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. 2009.

Ruiz Medrano, Ethelia. Gobierno y Sociedad en Nueva España. México: Gobierno del Estado de Michoacán y Colegio de Michoacán. 1991.

Stadtmüller, Georg. Historia del Derecho Internacional Público. España: Aguilar. 1961.

REVISTA
INCLUSIONES M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de **Revista Inclusiones**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Inclusiones**.