

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Aun con toda la influencia sueca y española con la que nace el *ombudsman* mexicano, tanto el contexto histórico como la forma en que surge la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) en México son totalmente distintos a los que se produjeron en aquellos países. Hay que recordar que durante los años ochenta México se caracterizó por una política sistemática y reiterada de violaciones graves de derechos humanos realizadas por parte de los servidores públicos.

187

Antes del surgimiento de la CNDH ya existían algunas instituciones creadas con la intención de proteger los derechos humanos de los mexicanos; sin embargo, no se advirtió en el país una mejoría sustantiva en cuanto al efectivo respeto de estos derechos. Por el contrario, “el impulso crónico del problema se agudizó con motivo de los excesos cometidos en la lucha contra el narcotráfico, de modo tal que se creó una auténtica demanda social que exigía al Estado acciones rápidas y energéticas para hacer cesar esa situación y revertir tan perniciosa tendencia”.⁵¹⁵

Posteriormente, tras un cuestionable periodo de elección Carlos Salinas de Gortari fue electo como presidente de la república (01.12.1988-30.11.1994) y, durante su último año de mandato, llevó a México a una fuerte crisis económica y social. Todo esto condujo al país hacia fuertes críticas y presiones tanto a nivel nacional como internacional.

En este contexto, el nacimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estuvo enmarcado fundamentalmente por la necesidad del gobierno, especialmente del presidente de aquel entonces, de ganar el crédito y la legitimidad que venía perdiendo. De esta forma, y para de-

⁵¹⁵ Madrazo, J., *Derechos Humanos... op. cit.*, p. 55.

mostrar a la comunidad nacional e internacional su preocupación por la protección de los derechos humanos, el gobierno mexicano pone en marcha la institución del *ombudsman*.

En correspondencia con su origen, la CNDH fue instituida oficialmente mediante *Decreto* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 06.06.1990. Su creación se debió a la necesidad del presidente Carlos Salinas de Gortari por atenuar la creciente demanda social antes referida. Así el Ejecutivo federal, tras el establecimiento de la entonces Dirección General de Derechos Humanos adscrita a la Secretaría de Gobernación, decidió crear un órgano con la finalidad de fomentar la protección, observancia y promoción de los derechos humanos, tanto de los nacionales como de los extranjeros que se encontraban dentro del territorio mexicano.⁵¹⁶

Con la creación de la Dirección General de Derechos Humanos se buscaba, por una parte, poner fin a los abusos e impunidades de los cuerpos policiales y de los servidores públicos y, por otra parte, dar una respuesta a toda la situación que había puesto en entredicho a México en la esfera internacional por el tratamiento que en el país se le daba a los derechos humanos.

El surgimiento de esta institución generó una gran variedad de opiniones al respecto. Por una parte se encontraban quienes estaban a favor; de este lado estaban la mayoría de las ONG, quienes a pesar de haber cuestionado su falta de personalidad, autonomía y patrimonio, finalmente la recibieron de la mejor manera, comprometiéndose en cooperar con dicha institución.⁵¹⁷ Por otra parte, estaban los detractores de su creación, quienes criticaron fuertemente que la instauración era violatoria de la Constitución mexicana puesto que se trataba de una institución que no se encontraba regulada en la misma. Además se señaló que el decreto mediante el cual se creó esta institución fue expedido sin fundamentos legales y con notables limitaciones en cuanto a las competencias y auto-

⁵¹⁶ Beltrán Gaos, M., *La Comisión Nacional...* op. cit.

⁵¹⁷ Clavellina Sotelo, M., “Los organismos públicos de derechos humanos en México: de la Procuraduría de los Pobres a la CNDH”, tesis para obtener el grado de maestro, México, UNAM, 2006, pp. 208-217.

nomía del organismo.⁵¹⁸ De igual forma, se argumentaba que su integración se debía principalmente a presiones internas y externas más que a una verdadera idea de respeto y protección de los derechos humanos.⁵¹⁹

La CNDH de aquel momento se presentó como una institución totalmente distinta a la actual, principalmente porque no se constituyó desde un inicio como un órgano constitucional. Su perfeccionamiento se vio lastrado por un largo periodo de reformas y cambios estructurales. En su evolución se pueden distinguir tres grandes fases de desarrollo: la primera, la presenta como un organismo desconcentrado (1990-1992), la segunda, como un organismo descentralizado (1992-1999) y, la tercera, como un organismo constitucional autónomo (1999 hasta la fecha).⁵²⁰

189

Tomando en consideración lo antes dicho, la Comisión fue establecida de primer momento como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.⁵²¹ "Su función principal sería promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, constituyendo los mecanismos de prevención, atención y coordinación para su salvaguarda. Con tal finalidad se le otorgaron a la CNDH algunas funciones similares a un *ombudsman*".⁵²²

En aquel entonces, su presidente era designado por el Ejecutivo federal; se preveía la existencia de un consejo integrado por diez personas de reconocido prestigio social, (invitados de igual forma por el Ejecutivo), un Secretario Ejecutivo, un Secretario Técnico y un Visitador.⁵²³ El primer ti-

⁵¹⁸ Cfr. Sierra Guzmán, J., *La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 1992; Vera, R., *op. cit.*

⁵¹⁹ A pesar de los reclamos de las ONG mexicanas y de los señalamientos internacionales, Carlos Salinas reconoció que el rechazo tenaz de quienes no estaban a favor de la creación de un órgano de defensa de los derechos humanos "provenía de la Procuraduría General de la República". Salinas de Gortari, C., *México, un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plazas y Janés Editores, 2000. Cfr. Castillo, H., "Derechos Humanos", *El Universal*, México, 1990.

⁵²⁰ Badillo, E., *et al.*, *op. cit.*, pp. 9-12.

⁵²¹ Artículo 1 del decreto por el que se crea la CNDH como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

⁵²² Carpizo, J., "Algunas semejanzas entre el *Ombudsman* español y el mexicano", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 9, México, UNAM, 2003, p. 70.

⁵²³ Cfr. Artículos del 4 al 8 del decreto por el que se crea la CNDH como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

tular electo de la CNDH fue el exrector de la Universidad Nacional Autónoma de México y ministro de la Suprema Corte con licencia Jorge Carpizo Mc Gregor.

Una de las omisiones en las que incurrió el decreto de creación de la CNDH consintió en que no se facultó a ningún órgano en especial para la instauración de su normatividad reglamentaria. A pesar de esto, el Consejo se dio a la tarea de elaborar el reglamento interno de la Dirección General de Derechos Humanos que fue aprobado unánimemente por sus miembros en las sesiones correspondientes a los días 18 de junio, 2 y 9 de julio de 1990.⁵²⁴ A través de este reglamento interno se declaró a la institución como un órgano de la sociedad y defensor de ésta, y se configuró jurídicamente como un *ombudsman*.⁵²⁵

Dentro de esta primera etapa se criticó en primer lugar el hecho de que fuera el presidente de la república quien nombrara a la mayoría de los integrantes de la institución, pues de esta manera resultaría muy complicado erradicar las prácticas arbitrarias de los servidores públicos dimanantes de la existencia de una relación de subordinación de la Comisión ante el Ejecutivo.⁵²⁶ Derivado de dicha relación se cuestionó también su independencia e imparcialidad así como el hecho de que la rendición de informes (semestrales en aquel entonces), fuera sólo ante el titular del Ejecutivo.⁵²⁷

La voluntad y la energía de la CNDH estaban claras; pese al gran número de señalamientos producidos, existieron resultados fehacientes que evidenciaron su contribución en el ámbito de la protección de los derechos humanos de los mexicanos. Y es que la Comisión supo crear la conciencia necesaria para dar lugar a una cultura de derechos humanos, con lo cual se logró un prestigio social que posibilitó su aceptación en la sociedad mexicana desde el inicio de sus funciones.⁵²⁸ Ya lo decía su primer titular:

⁵²⁴ Goslinga Remírez, L. et al., *Evolución del marco normativo de Ombudsman nacional mexicano: 1999-2002*, México, CNDH, 2002, pp. 20-21.

⁵²⁵ Carpizo, J., "Algunas semejanzas..." *op. cit.*

⁵²⁶ Goslinga Remírez L. et al., *op. cit.*, p. 19.

⁵²⁷ Natarén Nandayapa, C. F., *op. cit.*, p. 94.

⁵²⁸ Lara Ponte, R., *op. cit.*, p. 204.

“No tengo ninguna duda de que la Comisión Nacional ya echó raíces profundas en el pueblo mexicano. Llegó para arraigarse. Llegó para auxiliar a que nuestro Estado de derecho se perfeccione y a que exista una mejor impartición de justicia”.⁵²⁹

La siguiente etapa en el proceso de consolidación de la figura del *ombudsman* en México tuvo lugar el 19.11.1991, cuando el presidente de la república presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa⁵³⁰ en donde se pretendía elevar a rango constitucional la institución y crear un sistema no jurisdiccional de protección y defensa de tales derechos en toda la república mexicana.

191

La reforma consistió en adicionar al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un apartado B que señalaba lo siguiente:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Esos organismos no serán competentes cuando se trate de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos, u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.⁵³¹

Dicho decreto sólo hizo referencia a “organismos de protección de derechos humanos”; con esta ambigüedad, resultaba imposible poder determinar la naturaleza jurídica que adoptaría la institución que se estaba

⁵²⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Segundo Informe Semestral, diciembre 1990-junio, México, CNDH, 1991, p. 95.

⁵³⁰ Esta iniciativa surgió del propio Consejo de la Comisión que a casi dos años de su creación buscaba su perfeccionamiento normativo. Cfr. Beltrán Gaos, M., *La Comisión Nacional...* op. cit., pp. 88-92.

⁵³¹ Reforma constitucional del 27.01.1992 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28.01.1992. Adición del apartado B del artículo 102 constitucional.

constitucionalizando. A pesar de esto, quedó claro que el órgano creado por el Congreso de la Unión a que se hacía referencia en el texto constitucional, no era sino la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁵³² Así, con la adición del apartado B al artículo 102 constitucional se instituyó la figura del *ombudsman* en el sistema jurídico mexicano y de esta manera se le dio pleno respaldo constitucional.⁵³³

Aun con todo, la reforma fue sometida a diversos debates que, como era de esperarse, originaron posturas diversas. Algunos consideraban que debía ser un organismo autónomo, y otros proponía que fuera un organismo descentralizado del Estado, o incluso hubo quienes llegaron a sugerir que su naturaleza quedara determinada como la del Instituto Federal Electoral, es decir como un órgano público autónomo. Los razonamientos sostenidos por quienes no estaban de acuerdo con que la CNDH fuera un organismo descentralizado, argumentaban que perdería eficacia como órgano defensor de los derechos humanos en virtud de que seguiría ostentando la naturaleza de un órgano administrativo.⁵³⁴

Por su parte, el senador, José Luis La Madrid Souza, en su participación en el debate del artículo 102 apartado B, argumentó que no era dable ni imaginable que a las comisiones de derechos humanos se les atribuyera autonomía, y que en cumplimiento al principio de armonía interna del texto constitucional, la reforma al artículo 102 no podría incluir el concepto de *autonomía* para la CNDH, a riesgo de establecer “una desarmonía muy importante con el segundo párrafo del artículo 97, donde se asienta la autoridad de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación (SCJN)”.⁵³⁵

⁵³² Gil Rendón, R., *El Ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, Mc Graw Hill, 2002.

⁵³³ Ramírez, G., *op. cit.*, 2009.

⁵³⁴ Gil Rendón, R., *op. cit.*, pp. 499.

⁵³⁵ Cámara de Diputados, LX Legislatura, *Crónica de la reforma del artículo 102 constitucional en materia de derechos humanos*, Archivo General de la Nación, México, 1992, p. 54. El anterior criterio quedó desvirtuado por la ejecutoria emitida por la Suprema Corte en el caso de Aguas Blancas, donde se le reconoció a ambas instituciones (a la CNDH y a la SCJN) competencia para conocer de actos violatorios de derechos humanos, sin que ello implique una desarmonía entre los artículos 97 y 102, o entre las funciones de dichas instituciones. Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia: “Aguas Blancas”, *Semanario Judicial de la Federación*, 9^a época, t. II, México, octubre, 1995, p. 102.

Pocos meses después de haber sido aprobada la reforma constitucional, el 22.04.1992 el titular del Ejecutivo presentó a la Cámara de Senadores el proyecto de ley de la CNDH. Dicha iniciativa fue aprobada por esta Cámara el 22.04.1992, mientras que la Cámara de Diputados lo hizo hasta el 23.06.1992.⁵³⁶ El hecho de que inusitadamente todos los partidos políticos representados en las cámaras federales votaran a favor de la reforma constitucional, puso de manifiesto lo correcto del camino seleccionado. Finalmente, la nueva ley de la CNDH fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29.06.1992.

193

La ley recién creada de aquel momento definió a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como:⁵³⁷ “un organismo descentralizado,⁵³⁸ con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano”.⁵³⁹

Aun con las imprecisiones de la reforma se lograron cambios sustanciales. Entre los más destacados: la CNDH deja de ser un órgano desconcentrado, para convertirse en descentralizado de la Secretaría de Gobernación con personalidad y patrimonio propios; de la misma manera, se le otorga la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto. Tanto el titular como los miembros del Consejo serían nombrados por el Ejecutivo, pero con la aprobación de la Cámara de Senadores y, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; además, se ampliaron considerablemente sus atribuciones y, respecto de su composición, se amplió el número de visitadores a cinco.

⁵³⁶ La iniciativa de ley fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Senadores, mientras que la Cámara de Diputados la aprobó con 362 votos a favor y 25 en contra.

⁵³⁷ Cfr. decreto constitucional en cita, el artículo 2 de la LCNDH y el RICNDH.

⁵³⁸ La descentralización se caracteriza por la existencia de una personalidad jurídica especial, de esta manera los organismos descentralizados se distinguen de la administración central por gozar de personalidad jurídica y patrimonio propios, ello se debe a la necesidad de proporcionar a estos organismos una autonomía técnica, orgánica y financiera: “la autonomía técnica consiste en los organismos administrativos nos están sujetos a las reglas de la gestión administrativa y financiera que son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado; la autonomía orgánica consiste en la existencia de una estructura compuesta por autoridades distintas del poder central (...); por último la autonomía financiera se refiere a los recursos materiales financieros con que el Estado debe dotar al organismo para su debido funcionamiento, además de contar con la facultad de formular su presupuesto anual de egresos”. Gil Rendón, R., *op. cit.*, p. 502.

⁵³⁹ Rabasa Gamboa, E., *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 1992, pp. 23-24.

El proceso había sido laborioso pero fructífero. Así lo reconoció Carpizo afirmando que “de esta manera concluyó la etapa heroica del *ombudsman* mexicano. La CNDH se había ganado, con su labor y sus resultados,⁵⁴⁰ la *auctoritas* moral que es indispensable en cualquier *ombudsman*”.⁵⁴¹

Avanzando en el tiempo, llegamos a la tercera etapa de la evolución de la CNDH. A pesar de que la reforma constitucional que lleva a la Comisión a su plena autonomía no se produce hasta 1999, años antes, en 1997, pueden encontrarse otras iniciativas de reforma, encaminadas en el mismo sentido. Dichas iniciativas fueron presentadas por distintos partidos políticos,⁵⁴² de modo que, teniendo como antecedentes las iniciativas antes referidas, el 13.09.1999 se publicó una reforma al apartado B del artículo 102 constitucional, a partir de la cual se modificaron sustancialmente ciertos aspectos de la institución. Se le reconoce expresamente con la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos; se le atribuye constitucionalmente derecho de autonomía de gestión, puesto que en la práctica ya contaba con ésta; se le atribuye autonomía presupuestaria dado que su proyecto de presupuesto no puede ser modificado por el Ejecutivo y para la designación del titular y de los consejeros se requiere de cuando menos las dos terceras partes del voto de los senadores presentes, o en su caso de la Comisión Permanente.⁵⁴³ Como era de esperar, una vez en vigor esta reforma se tuvieron que hacer las modificaciones pertinentes a la ley⁵⁴⁴ y al reglamento interno.⁵⁴⁵

⁵⁴⁰ En dos años México había construido el sistema de *ombudsman* más extenso del mundo, integrado por 33 *ombudsmen*, uno nacional y 32 locales.

⁵⁴¹ Carpizo, J., “Algunas semejanzas...” *op. cit.*, p. 72.

⁵⁴² Iniciativa presentada por el Partido del Trabajo (PT), Diario de debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, año I, núm. 18, 14 Octubre 1997. Partido de Acción Nacional (PAN), *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, miércoles, 10 de diciembre de 1997. Partido de la Revolución Democrática (PRD), *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, jueves 2 de abril 1998. Partido de Acción Nacional, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 13 de julio de 1998.

⁵⁴³ Badillo, E., et al., *op. cit.*, pp. 11-12.

⁵⁴⁴ Reforma a la LCNDH, 26.11.2001: uno de los principales aspectos que incluyó esta reforma fue el cambio en la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos a Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como el reconocimiento de su autonomía en la gestión. En este documento los textos que fueron publicados antes de que dicha reforma entrara en vigor conservan el nombre sin el artículo.

⁵⁴⁵ La modificación que se hizo al reglamento interno de la Comisión fue aprobado en sesión ordinaria núm. 141, de 12.09.2000 y publicada en el *Diario Oficial de la Nación* el 17.11.2000; más tarde fue abrogado por el reglamento interior publicado el 29.09.2003.

Finalmente, la CNDH quedó definida en el artículo segundo de su ley como: “un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos que ampara el orden jurídico mexicano”.

La constitucionalización de la CNDH garantiza la existencia y permanencia de una institución de altos fines, y que además es impulsora de la vida democrática, así como de la preservación, divulgación y defensa de los derechos humanos en México.⁵⁴⁶ Al respecto Jorge Carpizo sostuvo que: “al adquirir rango constitucional la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no intenta convertirse en súper tribunal, no pone en peligro y tampoco pretende rebasar la legalidad institucional en su lucha por la dignidad del hombre”.⁵⁴⁷ A partir de este momento la Comisión accede a una nueva etapa en su vida institucional. De manera general, puede decirse que, aunque con sus marcadas diferencias, “la CNDH nació, bajo la inspiración y el modelo del *ombudsman* escandinavo, como una institución que adoptó ese perfil a las particulares características del orden político y jurídico mexicano”.⁵⁴⁸

195

No hay que olvidar que el *ombudsman* es un órgano del Estado, no del gobierno; es decir, es público creado por la Constitución o por la ley, cuyas atribuciones están expresamente señaladas, pero no es ni forma parte de ningún órgano de gobierno.⁵⁴⁹ Su naturaleza jurídica está determinada, al igual que la mayoría de los *ombudsman* por su *auctoritas*, y es precisamente esta autoridad moral la que “ha conducido al *ombudsman* a alturas insospechadas, logrando un papel destacado en la protección de derechos humanos, por tanto, tiene un lugar indiscutible entre las personas y sus gobiernos, este propósito lo convierte en un ferviente propulsor de la justicia, la dignidad humana y de la protección a todos los miembros de la sociedad contra los abusos del poder”.⁵⁵⁰

⁵⁴⁶ Hidalgo Ballina, A., *op. cit.*

⁵⁴⁷ Pérez Nieto Castro, L., *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXII, núm. 96, México, UNAM, 1999, p. 105.

⁵⁴⁸ Lara Ponte, R., *op. cit.*, p. 206.

⁵⁴⁹ Carpizo, J., *Algunas reflexiones... op. cit.*

⁵⁵⁰ Hernández Sandoval, L. A., “Hacia un ombudsman humanista: breves puntualizaciones críticas con arreglo en los derechos humanos”, *Dignitas*, año I, núm. 3, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2008, p. 37.

Después de un largo proceso de evolución, la CNDH se presenta hoy como una institución unipersonal y de buena fe, que cuenta con autonomía de gestión; es decir, es independiente a la hora de actuar; imparcial, ya que la única verdad de estas instituciones es la que emana de los expedientes; gratuita, porque brinda sus servicios sin ningún costo, y accesible, lo que significa que cualquier ciudadano que considere violados sus derechos puede acudir ante la Comisión para interponer sus quejas de forma directa. Otra nota característica es que al término del procedimiento de investigación el titular emite resoluciones públicas y autónomas que, aunque no son obligatorias para quien van dirigidas, tienen una gran carga de autoridad que no es nada desdeñable.⁵⁵¹ En aras de fortalecer su autonomía e independencia, el artículo 4 del RICNDH señala que: “para el desempeño de sus funciones, la Comisión Nacional no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno”.

Para que la CNDH pueda emitir resoluciones verdaderamente imparciales es necesario que sea apolítica y apartidista. Con esto se busca garantizar que la actuación de sus miembros se distinga por su independencia de acción y de criterio, y de esta forma la sociedad tenga la seguridad de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales.⁵⁵² En palabras de Jorge Carpizo, “el *ombudsman* debe ser apolítico y apartidista para evitar caer en controversias de carácter político, ya que si cayera en ellas, poco sería lo que podría aportar al país y mucho perdería, porque el *ombudsman* siempre debe ser imparcial y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales”.⁵⁵³

Quizá por todo esto, la institución mexicana detenta en la actualidad un prestigio que, tal como advierte Jorge Madrazo Cuéllar la acredita como:

un verdadero *ombudsman* que realiza todas las funciones que los organismos típicos de esta naturaleza cumplen en el mundo. Conoce de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos y se pronuncia

⁵⁵¹ Nolasco Hernández, M. de los Á., “El ombudsman parlamentario en Suecia y las comisiones de derechos humanos en México; un estudio comparativo”, tesis, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1999.

⁵⁵² Carpizo, J., *Derechos humanos... op. cit.*

⁵⁵³ Carpizo, J., *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, México, CNDH, 1990, p. 8.

por su superación, resarcimiento y responsabilidad de los culpables, mediante recomendaciones que tienen el carácter de públicas, autónomas y no vinculatorias jurídicamente para sus destinatarios. Ésta es la más importante labor que tiene encomendado el organismo. Sin embargo, su función no se concreta a conocer de quejas individuales y colectivas por presuntas violaciones a los derechos humanos, como los hacen la mayoría de los *ombudsman*. Además tiene la encomienda de ampliar y fortalecer la cultura mexicana sobre los derechos humanos.⁵⁵⁴

Puede decirse entonces que la CNDH es el organismo público autónomo encargado de la protección no jurisdiccional y promoción de los derechos humanos en México. Se encuentra regulada por la LCNDH y su reglamento interno, así como por el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Las Constituciones de los

⁵⁵⁴ Jorge Madrazo Cuellar en su participación ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Ginebra, Suiza, en febrero de 1993.

Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el jefe de gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

El procedimiento de designación del titular de la CNDH resulta relativamente menos complejo que en el caso español. La Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propone al pleno de la misma una terna de candidatos para ocupar el cargo de presidente de la CNDH;⁵⁵⁵

⁵⁵⁵ Para la propuesta de los candidatos se deberá tener en cuenta a las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como a los organismos públicos y privados relacionados con la promoción y protección de los derechos humanos.

posteriormente, es electo aquel candidato que obtenga el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores y, en su defecto, cuando ésta no se encuentre reunida, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (artículo 10 de la LCNDH).-Actualmente, quien ocupa el cargo de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es Luis Raúl González Pérez.⁵⁵⁶

El Comisionado debe ser una persona reconocida socialmente, a quien se le tenga en especial consideración por su prestigio y fama pública; de igual forma debe de distinguirse por su actuación en materia de derechos humanos. “Para el *ombudsman* la *auctoritas moral* que está en la sustancia de la institución y que emana de la personalidad de su titular es insustituible, pero además de ese atributo el *ombudsman* alimenta su fuerza moral del apoyo que la sociedad le concede, mismo que se obtiene con hechos y con resultados; diciendo la verdad que alcanza, defendiéndola con valor, exponiéndola con pruebas y articulándola con prudencia”.⁵⁵⁷

199

El titular es quien ejerce la representación legal de la institución, además es el responsable de formular los lineamientos generales para las actividades administrativas, así como las medidas que determine convenientes para el mejor desempeño del organismo. Su principal objetivo es establecer y dirigir los mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos previstos, tanto en el ordenamiento mexicano, como en los ordenamientos internacionales.⁵⁵⁸ El desempeño de su mandato tiene una duración de cinco años, concluido este periodo, de conformi-

⁵⁵⁶ El 13 de noviembre de 2014 el Senado aprobó con 97 votos la designación de Luis Raúl González Pérez como nuevo Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para el periodo 2014-2019, luego de ser votado en la terna junto con los también abogados Mauricio Farah e Irene Herrerías, que alcanzaron dos votos cada uno. Mercado Angélica, Omar Brito y Lilianna Sosa, “González Pérez presidirá la CNDH”, *Milenio, Política*, 13 de noviembre de 2014, www.milenio.com/politica/cndh_nuevo_presidente-eligen_ombudsman-cndh_y_nuevo_presidente_0_408559356.html, noviembre de 2014.

⁵⁵⁷ González Pérez, L. R., “El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla (ius)*, núm. 28, Puebla, ius, 2011, pp. 110 y 111.

⁵⁵⁸ A lo largo de la historia de la CNDH las personas que han desempeñado el cargo de Presidentes son Jorge Carpizo Mac Gregor, del 6 de junio de 1990 al 4 de enero de 1993; Jorge Madrazo Cuéllar, del 4 de enero de 1993 al 1 diciembre de 1996; Mireille Roccatti Velázquez, del 8 de enero de 1997 al 6 de noviembre de 1999; José Luis Soberanes Fernández, del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2009; Raúl Plascencia Villanueva, del 16 de noviembre de 2009 al 12 de noviembre de 2014; Luis Raúl González Pérez del 13 de noviembre de 2014 al 2019.

dad con lo dispuesto por el artículo 11 de la LCNDH, el comisionado puede ser reelecto por una sola vez.⁵⁵⁹ Por cuanto hace a la destitución de su cargo, puede ser removido y sujeto a responsabilidad sólo por las causas y mediante el procedimiento establecido por el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 14, LCNDH).⁵⁶⁰

Además de toda esta serie de formalidades, la normatividad establece como requisitos personales que debe cumplir el titular los siguientes (artículo 8, LCNDH): *a) ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; b) tener treinta y cinco años cumplidos; c) tener experiencia en materia de derechos humanos; d) no desempeñar ni haber desempeñado cargos políticos (tampoco cargo de secretario o subsecretario de estado, procurador de la república o de alguna entidad federativa, gobernador o jefe de gobierno) en el año anterior a su nombramiento; e) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal por más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitara para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;*⁵⁶¹ *y, f) tener preferentemente título de licenciado en derecho.*

Una nota distintiva del Comisionado mexicano así como de sus visitadores es que conforme al artículo 16 de la LCNDH, ambos cuentan con fe pública, es decir, con la “facultad de certificar la veracidad de los hechos, acontecimientos, circunstancias, objetos, documentos, lugares; así como entrevistas, declaraciones y testimonios, que se relacionen con el ejercicio de sus atribuciones”.⁵⁶²

⁵⁵⁹ El primer caso de reelección que se presentó en la CNDH fue durante el mandato de José Luis Soberanes Fernández, quien en octubre de 2004 fue reelegido para volver a desempeñarse como *ombudsman* por cinco años más.

⁵⁶⁰ El titular puede ser destituido por cometer algún delito, o por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deba observar en el desempeño de sus funciones. En este supuesto el Presidente será sustituido por el Primer Visitador, en tanto no se designe a un nuevo titular.

⁵⁶¹ En relación a este punto Gaos Beltrán se cuestiona el hecho de que si la figura del *ombudsman* debe tener una reputación intachable, se le permita cometer un delito cuya pena corporal sea menor a un año (junto a esta postura se suma la mía). *Cfr. La Comisión Nacional op. cit.*, p. 153.

⁵⁶² Artículo 32 (segundo párrafo) de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

El titular de la Comisión, al igual que el Secretario Ejecutivo y los visitadores generales cuentan con un sistema de incompatibilidades que deben respetar a fin de poder desempeñar sus cargos. Sus funciones son incompatibles con cualquier otro cargo en gobierno, en organismos privados o en el desempeño de su profesión, con excepción de las actividades académicas (artículo 12, LCNDH).

Además de estas incompatibilidades, el *ombudsman* nacional mexicano cuenta con una serie de garantías que su propia ley le reconoce (artículo 13, LCNDH). En función de ellas, ni el presidente ni los visitadores generales pueden ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa en razón de sus recomendaciones o del ejercicio de sus funciones. Estas garantías fortalecen su independencia, ya que difícilmente podría realizar sus funciones si se encuentra condicionado política, jurídica u orgánicamente.

201

Para realizar todas y cada una de sus funciones la CNDH debe contar con una serie de recursos tanto personales como económicos. Por cuanto hace a los primeros, al igual que la mayoría de los *ombudsman*, se configura como un órgano unipersonal, no obstante, además de estar integrado por un presidente, cuenta con un Consejo Consultivo, una Secretaría Ejecutiva, seis visitadurías generales, y personal técnico y administrativo necesario (artículo 5, LCNDH).

El principio de actuación del personal al que hace referencia el artículo 6 del RICNDH alude a que, todo el personal de la CNDH debe llevar a cabo sus funciones “inspirado, primordialmente, en los principios de *immediatez, concentración, eficiencia y profesionalismo*”, procurando en todo momento la protección y restitución de los derechos humanos de los agraviados.

El personal de la CNDH está impedido para conocer de asuntos cuando: *a)* tengan parentesco en línea recta o en colateral hasta el cuarto grado con alguna de las partes; *b)* cuando tengan amistad íntima o enemistad con las mismas; *c)* cuando tengan un interés personal sobre el asunto; y, *d)* cuando hayan tenido alguna participación anterior en el asunto como agentes del Ministerio Público, peritos, testigos apoderados o defensores.⁵⁶³

⁵⁶³ Cualquier persona que tenga conocimiento de alguno de estos impedimentos deberá excusarse de inmediato del asunto y solicitar a su superior la determinación de su excusa (artículo 73 RCNDH).

El Consejo Consultivo (artículo 19, LCNDH y 40-49, RCNDH) se presenta al mundo del *ombudsman* como una figura novedosa de la institución mexicana.⁵⁶⁴ Como señala Jorge Carpizo:

la existencia del Consejo Consultivo, dentro de la estructura del ombudsman nacional mexicano, constituye un buen ejemplo de cómo las instituciones no pueden ser una calca o una imitación extralógica de instituciones foráneas, sino que tienen que ser ajustadas a las necesidades y realidades del país receptor. El derecho comparado no ofrece recetas, sino ideas, conceptos, rumbos y experiencias.⁵⁶⁵

202

Este Consejo está integrado por diez miembros de reconocido prestigio en la sociedad mexicana.⁵⁶⁶ Entre sus funciones principales están: establecer los lineamientos generales de la actuación de la Comisión; aprobar e interpretar el reglamento interno, así como sus normas internas; opinar sobre el proyecto del informe anual; solicitar al presidente información adicional sobre asuntos que se encuentren en trámite o hayan sido resueltos, y realizar observaciones sobre las recomendaciones generales.⁵⁶⁷ El funcionamiento del Consejo se desarrolla a través de sesiones ordinarias⁵⁶⁸ y extraordinarias.⁵⁶⁹ En 2012 el Consejo Consultivo se reunió para llevar a cabo las sesiones 287 a 299, de las cuales, 12 fueron sesiones ordinarias, y la 288, extraordinaria.⁵⁷⁰

⁵⁶⁴ Si bien, en el resto de los países donde existe esta institución el titular cuenta con organismos auxiliares, como el caso de la Junta de Coordinación y Régimen Interior del Defensor del Pueblo, lo cierto es que ninguno se encuentra constituido en consejos por miembros plurales como en el caso mexicano.

⁵⁶⁵ Carpizo, J., "Principales diferencias... *op. cit.* p. 10.

⁵⁶⁶ El Presidente de la CNDH lo será también del Consejo Consultivo.

⁵⁶⁷ Al igual que en el caso del Presidente, los integrantes del Consejo serán elegidos por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, y en su defecto por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Anualmente los dos consejeros de mayor antigüedad serán sustituidos (artículo 102, apartado B, quinto párrafo, de la Constitución, y artículo 17 de la LCNDH).

⁵⁶⁸ En las sesiones ordinarias (artículo 45, RCNDH) que se llevan a cabo cada mes, los visitadores generales tiene la obligación de entregar al Consejo el resultado numérico de las quejas recibidas, los expedientes que fueron concluidos y sus causas, las recomendaciones y documentos de responsabilidad emitidos, así como la relación de las personas que fueron atendidas.

⁵⁶⁹ Cuando la urgencia del asunto así lo amerite, el Presidente de la Comisión o en su caso tres de los miembros del Consejo, podrán convocar a reunión extraordinaria.

⁵⁷⁰ Datos obtenidos del Informe Anual correspondiente a 2012.

El Secretario Ejecutivo, designado por el titular,⁵⁷¹ es la persona encargada de proponer “las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales” (artículo 22, LCNDH).

Las visitadurías están facultadas para conocer de las quejas por presuntas violaciones de derechos humanos, cada una tiene a su cargo materias específicas. La Primera Visitaduría está relacionada con tres programas especiales: presuntos desaparecidos; asuntos de la familia, la niñez y personas adultas mayores, y atención a víctimas del delito;⁵⁷² la segunda, atiende las quejas relacionadas con presuntas violaciones atribuidas a ciertas autoridades y a las secretarías del Estado, así como de grupos de personas adultas mayores y aquellas que sufren alguna discapacidad;⁵⁷³ la tercera, conoce de asuntos relacionados con los hechos violatorios en reclusorios y centros de internamiento de menores, así como de “acciones de la Comisión Nacional para el ejercicio de las facultades que, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, otorga al Mecanismo Nacional de Prevención” (artículo 61 LCDH); la cuarta, le corresponde lo relacionado con la protección, defensa, promoción y difusión de los derechos humanos, así como las quejas presentadas por los indígenas;⁵⁷⁴ mientras que la quinta, es responsable del programa de atención a migrantes, del programa de agravios a periodistas y defensores civiles de derechos humanos, así como del programa contra la trata de personas. Finalmente, en cumplimiento a la reforma constitucional de 2011, se creó la Sexta Visitaduría General y la Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones con el objetivo de impulsar y evaluar la eficacia en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH.

⁵⁷¹ Los requisitos que la normatividad exige para ser Secretario Ejecutivo: ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos; gozar de buena reputación y no ser menor de treinta y dos años (artículo 21, LCNDH).

⁵⁷² Para ser nombrado visitador es necesario ser ciudadano en pleno goce de derechos, ser mayor de treinta y dos años, ser titulado de la licenciatura en derecho y tener buena fama (artículo 23, LCNDH).

⁵⁷³ Castañeda, M., *op. cit.*

⁵⁷⁴ Es la Visitaduría encargada de llevar a cabo el programa de Dirección General de Asuntos Indígenas y Provictima.

Además de los órganos antes referidos, en el reglamento se reconocen algunos otros que, en conjunto con los anteriores, complementan la labor de la CNDH: Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, Oficialía Mayor, Coordinación General de Comunicación y Proyectos, Coordinación General de Administración, Dirección General de Quejas y Orientación, Dirección General de Planeación y Análisis, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General del Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEDH),⁵⁷⁵ Dirección General de la Presidencia, Dirección General de Información Automatizada y Contraloría Interna.⁵⁷⁶

Debido a la extensión geográfica de México, la CNDH cuenta con unas oficinas centrales ubicadas en la Ciudad de México, así como con 15 oficinas foráneas localizadas en Acapulco, Aguascalientes, Ciudad Juárez, Coatzacoalcos, Ixtépec, La Paz, Mérida, Nogales, Reynosa, San Cristóbal de Las Casas, San Luis Potosí, Tapachula, Tijuana, Torreón y Villahermosa. Durante 2012 las oficinas foráneas ofrecieron un total de 109,390 servicios, lo cual representó 29% del total de servicios que proporcionó la Comisión durante ese periodo; mientras que en 2013 se ofrecieron 119,109, lo que equivale 39 por ciento.⁵⁷⁷

En cuanto a la cuestión económica, el gobierno federal proporciona los recursos financieros a la Comisión (artículo, 74 LCNHD). Según lo dispuesto por el artículo 76 de la LCNHD, esta institución elabora su anteproyecto anual de presupuesto de egresos y lo envía al Secretario de Estado competente para la autorización y tramitación correspondiente.

El ámbito de competencia de la CNDH es la defensa y protección de los derechos humanos dentro de todo el territorio mexicano pero, junto a esta función, y dada su propia naturaleza, ejerce también una función de control en el ámbito de la Administración Pública. El artículo 6 de la LCNHD señala que la CNDH tendrá competencia para conocer e investigar a

⁵⁷⁵ El Centro Nacional de Derechos Humanos se creó el 01.01.2002 y se inauguró el primero de julio del mismo año. Su objetivo principal es el estudio de los derechos humanos, el intercambio académico e institucional y la formación interdisciplinaria de los investigadores.

⁵⁷⁶ Los órganos que integran la CNDH se encuentran regulados por el título II de la ley, artículos del 5 al 24, y por el título III del reglamento, artículos del 17 al 74.

⁵⁷⁷ Datos obtenidos del informe anual de la CNDH correspondiente a 2012 y 2013.



petición de parte o de oficio: *a)* quejas por actos u omisiones de naturaleza administrativa, proveniente de cualquier autoridad o servidor público de carácter federal; *b)* quejas por actos u omisiones de particulares que cometan ilícitos con la tolerancia o consentimiento de algún servidor público o autoridad; *c)* quejas cuando en un mismo hecho violatorio estén involucradas tanto autoridades o servidores públicos de la federación, como de las entidades federativas o municipios; *d)* inconformidades en última instancia que se presenten respecto de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de las comisiones locales, así como por el incumplimiento de las resoluciones por parte de las autoridades locales.

205

Con la reforma constitucional de 2011 (a la que hice referencia en el primer capítulo) se amplía la competencia de las comisiones de los derechos humanos para conocer de asuntos laborales. La incompetencia que señalaba anteriormente el artículo 102, párrafo tercero del apartado B, no se refiere a la materia laboral, sino a conflictos en esta materia, que en el momento en que se presentan, aunque pongan en entredicho derechos fundamentales, son conflictos entre patrón y trabajador, es decir, entre particulares.⁵⁷⁸ En este sentido, la CNDH tiene competencia para conocer de actos u omisiones de carácter administrativo cometidos por autoridades laborales; por ejemplo, inejecución de laudos y sentencias, dilaciones injustificadas en el otorgamiento y reconocimiento de derechos y prestaciones de seguridad social, discriminación, entre otros.

La CNDH cuenta con una facultad de atracción que le reconoce su propia normatividad (artículo 14, LCNDH), esto le permite conocer de los asuntos que impliquen violaciones graves de derechos humanos y que trasciendan el interés de las entidades federativas e incidan en la opinión pública nacional. De igual forma, puede hacer uso de dicha facultad cuando el organismo local así lo solicite, o bien, cuando su titular se encuentre impedido.⁵⁷⁹

⁵⁷⁸ Martínez Bullé-Goyri, V., “La reforma constitucional en materia de derechos humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 130, México, UNAM, 2011, p. 421.

⁵⁷⁹ Algunas de las recomendaciones por violaciones graves que ha emitido la CNDH, haciendo uso de la facultad de atracción, son: la relacionada con los hechos ocurridos el 12 de diciembre de 2011 en Chilpancingo, Guerrero y sobre los sucesos acaecidos el 9 de julio de 2014, en el municipio de Ocoyucan, Puebla. Ambas recomendaciones se encuentran disponibles en la página oficial de la CNDH.

Además de las atribuciones antes descritas, la CNDH detenta atribuciones propias de su actuación en la defensa de los derechos humanos, como: impulsar la observancia, estudio, cultura y divulgación de los derechos humanos en el país; proponer programas, convenios y tratados en materia de derechos humanos;⁵⁸⁰ sugerir a las autoridades federales, locales y municipales alternativas para que éstas promuevan los cambios y modificaciones de las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de las prácticas administrativas para una mejor protección de los derechos humanos, y supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Por cuanto hace a las actividades encaminadas a la promoción, capacitación, enseñanza, difusión y divulgación, en 2012 la Comisión Nacional realizó 5,643 actividades, que contaron con un aforo de 733,509 participantes, lo cual significó 180% más en relación con 2011. Por su parte, en 2013 se realizaron 7,394 eventos de capacitación, los cuales contaron con 816,019 participantes; con estas actividades, sumadas a las 537,379 acciones de vinculación, se logró impactar a un total de 1,206,630 personas, dando cobertura a todas las entidades federativas.⁵⁸¹

En relación con las acciones de inconstitucionalidad, el artículo 105 constitucional y fracción XI del artículo 15 de la LCNDH, faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer este tipo de recursos “en contra de leyes de carácter federal, estatal y del distrito federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacio-

⁵⁸⁰ El 15.03.2000, México ratificó los siguientes tratados en materia de derechos humanos: Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Convenio sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad, 1968; Protocolo Facultativo del Convenio sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 1999; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño en relación a la Venta de Niños, Prostitución Infantil, y Utilización de Niños en Pornografía, 2000; Protocolo Facultativo del Convenio de Niños en participación de Conflictos Armados, 2000; Protocolo de Firma Facultativa sobre Jurisdicción Obligatoria para Solución de Controversias de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y, Convenio Interamericano sobre Desapariciones Forzosas, 1994 (éstos dos últimos fueron ratificados el 09.04.2000).

⁵⁸¹ Datos obtenidos del informe de actividades de la CNDH correspondiente a 2012 y 2013.

nales de los que México sea parte".⁵⁸² En 2012 la CNDH promovió cuatro acciones de inconstitucionalidad, mientras que en 2013 el número ascendió a ocho.

Respecto del ámbito militar, de manera muy breve conviene señalar que México no cuenta con un *ombudsman* en este sector. La labor que ejerce la CNDH es suficiente para hacerse cargo de los asuntos que surgen en materia militar. Al respecto, Jorge Carpizo entiende que el *ombudsman* mexicano, basándose en el marco constitucional, tiene competencia en el ámbito militar.⁵⁸³ Al ser materia federal, las comisiones locales quedan excluidas respecto a esta materia.

207

Ahora bien, a pesar de que el campo de actuación del *ombudsman* mexicano es muy amplio, cierto es que existen materias en las que sus facultades se encuentran limitadas. Me refiero esencialmente a los asuntos electorales, judiciales y a los conflictos entre particulares (artículo 7, LCNDH).

Los motivos de las limitaciones de la Comisión en materia electoral se deben a la necesidad de asegurar el carácter apolítico de la institución. Y es que la CNDH no puede revisar las decisiones y resoluciones de los organismos y las autoridades electorales. Respecto de los conflictos judiciales, se debe a que la CNDH no es un tribunal, su competencia es extrajudicial porque así viene determinada en su naturaleza jurídica; en este sentido, no puede modificar las resoluciones de los jueces ni cuestionar su forma de valorar el asunto o el tipo de pena impuesta.⁵⁸⁴ Sin embargo, cabe se-

⁵⁸² Esta facultad se debió primeramente a la reforma del artículo 105 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, t. DCXXVI, 14 de septiembre de 2006. Es importante destacar que se presentaron dos iniciativas de reforma constitucional; una por el diputado Francisco Valdés de Anda, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y otra por el diputado Pedro Vázquez González, del grupo parlamentario del Partido del Trabajo. Para un análisis más profundo sobre la facultad que tienen las comisiones para interponer la acción de inconstitucionalidad. *Cfr. Astudillo, C., "Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad: perfiles procesales"*, en Astudillo C. y M. Carbonell (coords.), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM-CNDH, 2007, pp. 1-46.

⁵⁸³ Carpizo, J., "Algunas semejanzas..." *op. cit.*, pp. 83 y 84.

⁵⁸⁴ En relación con las limitaciones que tiene la CNDH, Carbonell opina que "las Comisiones de Derechos Humanos pueden promover acciones de inconstitucionalidad en todas las materias, incluyendo la materia electoral, la materia laboral y las cuestiones relativas al ejercicio de la función jurisdiccional". Dicho argumento lo justifica en que el artículo 105 constitucional no presenta ninguna limitación en este sentido; y que, si bien es cierto, el apartado B del artículo 102 lo hace,

ñalar que en materia de actos u omisiones administrativas de autoridades judiciales, está facultada para admitir la queja, pero sin la posibilidad de resolver las cuestiones jurisdiccionales de fondo (artículo 8, LCNDH). Respecto de esta limitación en materia jurisdiccional Gil Rendón afirma:

haber excluido del apartado B del artículo 102, a los miembros del Poder Judicial Federal, cuyos actos pudieran ser examinados pues, en la competencia de la Comisión, se habría establecido una desarmonía muy importante con el artículo 97 [...] No sería correcto que a quien la propia Constitución le asignó las atribuciones y lo designó como supremo defensor, custodio y guardián de la Constitución, fuera objeto de examen de las averiguaciones y de la investigación, que centraría en una notoria desarmonía de las normas constitucionales, por una parte, y por otra, entraría en un jugo perturbador del equilibrio de los poderes y de la naturaleza de los mismos.⁵⁸⁵

208

Ahora bien, toda vez que ya se ha referido la naturaleza de la CNDH así como a su competencia, corresponde a continuación estudiar la tramitación que siguen las actuaciones de esta institución. Según lo dispuesto por los artículos 4 de la LCNDH, 76 y 77 del RICNDH los procedimientos deben ser breves, sencillos y gratuitos, evitando, en la medida de lo posible, los formalismos. Se rigen por los principios de inmediatez, concentración y rapidez; en consecuencia, siempre buscan el contacto directo con el quejoso y las autoridades con la finalidad de evitar trámites tardados.⁵⁸⁶

Al igual que pasa con el Defensor del Pueblo, la actuación de la CNDH puede iniciarse de oficio o a instancia de parte. La posibilidad de actuar de oficio puede provenir, como en la mayoría de los casos, de inspecciones o cuando se detectan presuntas violaciones graves a los derechos humanos así como por irregularidades administrativas.⁵⁸⁷ Mientras que el procedi-

solamente es respecto del conocimiento de quejas por actos administrativos, y no así tratándose de normas generales como leyes y tratados. Carbonell, M., “Los derechos fundamentales y la acción de inconstitucionalidad”, en Astudillo C. y M. Carbonell, *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, CNDH-UNAM, 2007, pp. 75-91.

⁵⁸⁵ Gil Rendón, R., *op. cit.*, p. 509.

⁵⁸⁶ Cabe mencionar que la CNDH ha registrado 146,633 expedientes de queja a lo largo de más de 22 años de trabajo; de ellos, 142,005 fueron concluidos y 4,628 se encuentran en trámite. Esto significa que 96.8% de los asuntos radicados fueron concluidos.

⁵⁸⁷ La investigación iniciada de oficio seguirá, en lo conducente, el mismo trámite que los expedientes de queja iniciados a petición de parte, salvo que no podrán ser concluidos por falta de interés de los agraviados ni por desistimiento de los mismos (artículo 89, RCNDH).

miento a instancia de parte requiere, como siempre, de la presentación de una queja por parte del agraviado. En 2012 la Comisión recibió un total 41,662 quejas, las cuales incluyen tanto las quejas presentadas de oficio como a instancia de parte, mientras que en 2013 el número de quejas ascendió a 45,972.⁵⁸⁸

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 25, LCNDH, se encuentran legitimados para presentar una queja e instar así el procedimiento: *a) cualquier persona que considere violados sus derechos humanos; b) parientes, vecinos o incluso menores de edad de los afectados que se encuentren privados de su libertad y, c) las organizaciones no gubernamentales respecto de personas que, por su condición física, mental, económica o cultural no lo puedan hacer.* En los casos de extrema urgencia, la queja puede ser transmitida por cualquier medio de comunicación, o incluso oralmente (artículo 29 LCNDH y 80, párrafo segundo, del RICNDH). Cuando el compareciente no sepa escribir, sea menor de edad o no hable español, se le proporcionará un asesor o traductor según sea el caso.⁵⁸⁹ Todas las quejas deberán ser ratificadas en un periodo máximo de tres días; de no ser así se tendrán por no interpuestas (artículo 27 LCNDH).

209

Una vez que se recibe el escrito de queja, la Dirección de Quejas y Orientación lo turnará de inmediato a la Visitaduría General correspondiente para su calificación. El acuerdo de calificación de la queja (artículo 96, RCNDH) puede consistir en: *a) orientación directa; b) remisión a instancias distintas; c) no competencia de la CNDH para conocer de la queja; d) no competencia de la CNDH con la necesidad de realizar orientación jurídica, cuando no se desprenda hecho presuntamente violatorio y el quejoso pueda ser canalizado ante una autoridad o dependencia pública; e) pendiente cuando el escrito de queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o sea confuso y la omisión pueda ser subsanada⁵⁹⁰ y,*

⁵⁸⁸ Datos obtenidos de los informes anuales de la CNDH 2012 y 2013.

⁵⁸⁹ Además, en todos los casos ejercerá la suplencia en la deficiencia de la queja, para lo cual la Comisión orientará y apoyará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación (artículo 29 LCNDH reformado DOF 23-04-2013).

⁵⁹⁰ En este supuesto sólo se le podrá dar trámite a la queja si en los 30 días siguientes a la fecha de su presentación se cubren los requisitos para su tramitación, de no ser así se envía al archivo (artículo 100 RCNDH).

f) presunta violación a los derechos humanos. De acuerdo con los datos estadísticos presentados en el informe anual 2012, del total de los expedientes de quejas registrados, 73.6% fueron de hechos presuntamente violatorios de derechos humanos; 22.8% de orientación; 3.5% pendientes de calificar por falta de información del quejoso y, 0.1% de no competencia de la CNDH.

Admitida la queja, y dado que la finalidad del *ombudsman* es resolver de la manera más rápida posible las violaciones a los derechos humanos, se busca alguna alternativa para la conciliación entre el agraviado y la autoridad responsable.⁵⁹¹ En este sentido, de conformidad con el artículo 36 de la LCNDH, el Presidente o los visitadores generales o adjuntos se ponen en contacto con la autoridad para efecto de intentar la conciliación. La autoridad tendrá 15 días para responder si acepta o no la conciliación; en caso de que la acepte, lo hará constar y se ordenará el archivo del expediente, el cual puede abrirse en un plazo de 90 días en el supuesto de que no se cumpla el acuerdo por parte de la autoridad responsable.⁵⁹²

En caso contrario, es decir, si no se llega a un arreglo, se sigue a la fase de tramitación e investigación. Una vez que se haya admitido la queja se pone en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables; en dicha comunicación se solicita a las autoridades o servidores públicos para que rindan su informe sobre los actos, omisiones o resoluciones objeto de queja.⁵⁹³

Cuando la autoridad no redacte el informe solicitado por la Comisión, o en su caso lo haga de forma incompleta, se le puede requerir de nueva

⁵⁹¹ Las autoridades más frecuentemente señaladas como responsables de violar los derechos humanos en 2012 fueron: 1) el Instituto Mexicano del Seguro Social (1,876); 2) la Secretaría de la Defensa Nacional (1,503); 3) el Órgano Administrativo de Prevención y Readaptación Social de la entonces Secretaría de Seguridad Pública (1,012); 4) la Comisión Federal de Electricidad (934); 5) la Secretaría de Educación Pública (852); 6) la Policía Federal (802); 7) la Procuraduría General de la República (742); 8) el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (700); 9) el Instituto Nacional de Migración (482), y 10) la Secretaría de Marina (418). Datos obtenidos del informe de actividades de la CNDH correspondiente a 2012.

⁵⁹² Tratándose de asuntos relacionados con violaciones graves de derechos humanos como atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad, el asunto no podrá someterse a conciliación (artículo 88 y 119, RCNDH).

⁵⁹³ En el informe de la autoridad se deberán hacer constar los antecedentes del asunto, así como los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados (artículo 38, LCNDH).

cuenta por dos veces, con un lapso entre ellas de 15 días (artículo 34, LCNDH y 108, RCNDH). Si concluido este plazo, la autoridad responsable no da respuesta, o ésta es incompleta, el Visitador General puede disponer de un Visitador Adjunto para que acuda a la oficina de la autoridad a realizar la investigación correspondiente (artículo 113 RCNDH). En este supuesto, se da vista al órgano interno de control correspondiente, a fin de que, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento y las sanciones administrativas que correspondan (artículo 114 RCNDH).

211

La CNDH lleva a cabo la investigación de los asuntos a través de sus visitadores generales, pudiendo realizar para tal efecto distintas actividades: a) pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales; b) solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes; c) practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley; d) citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y e) efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto (artículo 39, LCNDH).

Posteriormente, se analizan los argumentos, las pruebas y las diligencias practicadas a los casos concretos a fin de poder determinar si las autoridades o servidores públicos violaron o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales, injustas, erróneas, o por haber dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes (artículo 44, LCNDH). Según el artículo 40 de la LCNDH, el Visitador General también está facultado para que, en el momento que así lo estime conveniente, tome las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como para pedir su modificación cuando cambien las situaciones que les dieron origen.

El procedimiento de investigación que lleva a cabo la CNDH se debe desarrollar sin más formalidades que las estrictamente necesarias para el co-

nocimiento de la verdad histórica. El procedimiento se rige por los principios de buena fe, accesibilidad, inmediatez, conciliación, concentración, rapidez, discrecionalidad y publicidad.⁵⁹⁴

Respecto de las causas de terminación de los expedientes existen distintas formas legítimamente reguladas para concluir los procesos. Según el artículo 125 del RCNDH, los expedientes de quejas pueden concluir por distintas causas: *a) por no competencia de la Comisión; b) por no tratarse de violaciones a derechos humanos, en cuyo caso se dará orientación jurídica al quejoso; c) por haberse dictado la recomendación correspondiente; d) por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad; e) por desistimiento del quejoso; f) por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento; g) por acuerdo de acumulación de expedientes; h) por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja; y i) por haberse solucionado el expediente de queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.*

De acuerdo con el informe anual del 2012, de 10,237 expedientes concluidos, 4,189 se concluyeron mediante la orientación al quejoso; 3,216, mediante conciliación; 1,565, por no existir materia de la queja en virtud de que la autoridad tomó las medidas para resolver la violación de derechos humanos; 695, por acumulación; 350, por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento; 127, por desistimiento del quejoso; 75, por recomendación; y 20, por no ser competencia de la CNDH. En relación con los 9,806 expedientes de queja de 2013; 4,628 se concluyeron mediante la orientación al quejoso; 3,580, mediante conciliación; 960, por no existir materia de la queja en virtud de que la autoridad tomó las medidas para resolver la violación de derechos humanos; 483, por acumulación; 24, por falta de interés de los quejosos en la continuación del procedimiento; 36, por desistimiento del quejoso; 77, por recomendación; 17, por no ser competencia de la CNDH y; 1 por recomendación general.

⁵⁹⁴ Torres Hinojosa, R., *op. cit.*, p. 223.

En los supuestos en que el procedimiento se haya llevado a cabo en su totalidad, es decir, que no fue cerrado anticipadamente por alguna de las causas antes citadas, la investigación puede concluir de dos formas: *a)* con un proyecto de recomendación o, *b)* con un acuerdo de no responsabilidad. En el proyecto de recomendación se deben incluir todas las medidas que se estimen pertinentes para la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. Tal como su nombre indica, las recomendaciones no tienen carácter obligatorio para las autoridades a las cuales van dirigidas. Y por lo tanto, no pueden por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiera presentado la queja (artículo 46, LCNDH). El segundo de los supuestos, es decir, aquel en el que proceden los acuerdos de no responsabilidad, se presenta cuando no se han podido comprobar las supuestas violaciones a los derechos humanos del quejoso, en cuyo caso se notifican de inmediato a éste y a las autoridades correspondientes del resultado de la queja que además será publicado en la Gaceta de la CNDH (artículo 45, LCNDH).-

213

Sin lugar a dudas uno de los puntos más cuestionados a la hora de estudiar la figura del *ombudsman* es el carácter no vinculatorio de sus recomendaciones. En este sentido, existe una parte de la doctrina que considera esta característica como un elemento positivo de la institución y, de igual forma, hay autores que lo critican.

Aun cuando en este momento no emitiré mi punto de vista al respecto, me parece interesante hacer referencia a las palabras de Carlos Natarén:

la razón esencial de que las recomendaciones, como su misma denominación lo señala, carezcan de carácter imperativo, radica en la naturaleza misma de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, ya que se establecieron, en un principio, para la tutela de derechos e intereses legítimos de carácter administrativo y, posteriormente, también de manera esencial de los derechos humanos, de manera preventiva, con un fácil acceso y por medio de un procedimiento rápido y flexible, para reparar de manera inmediata las violaciones a los derechos de los administrados, sin las dilaciones y formalidades de los procesos jurisdiccionales [...]. Si de manera diferente, se otorga a los citados órganos no jurisdiccionales de carácter imperativo, éstos se transformarían en verdaderos tribunales, que estarían sujetos a los lineamientos de los proceso judi-

ciales, con lo cual se perderían los aspectos favorables de la solución preventiva y expedita de conflictos de naturaleza administrativa, que es lo que ha otorgado prestigio universal a los organismos que han seguido directa o indirectamente el modelo del *ombudsman*.⁵⁹⁵

Ahora bien, tratándose de las recomendaciones emitidas por la CNDH, una vez concluido el proyecto por el Visitador Adjunto, y revisado por el Director de Área y el Director General, éstas se presentan al Visitador General respectivo para efecto de que realice las observaciones correspondientes. Hecho lo anterior, se somete para su análisis y discusión al colegio de visitadores y, una vez atendida las observaciones, la solución adoptada se pone a consideración del titular de la comisión (artículo 129 y 130, RCNDH).

Una vez aprobada y suscrita la recomendación, se notifica de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que adopte las medidas necesarias para su cumplimiento. Recibida la recomendación, la autoridad dispone de 15 días para informar si la acepta o no. De no ser aceptada la negativa se hace del conocimiento de la opinión pública. En caso contrario, la autoridad debe entregar en los siguientes 15 días las pruebas correspondientes de su cumplimiento. Dicho plazo puede ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite (artículo 46, LCNDH).⁵⁹⁶

Según los datos estadísticos presentados en el informe anual, en 2012 la CNDH emitió 93 resoluciones a 125 autoridades distintas; de estas recomendaciones 53 fueron aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial; 21, en tiempo de ser contestadas; 20, aceptadas sin prueba de cumplimiento; 16, aceptadas en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento; 11, no aceptadas; 3, de características peculiares y, una, por pruebas de cumplimiento total. Por su parte, el informe anual 2013 señala 86 recomendaciones dirigidas a 42 autoridades distintas de las cuales, 57, fueron

⁵⁹⁵ Natarén Nandayapa, C. F., *op. cit.*, p. 136.

⁵⁹⁶ Sobre este punto me parece interesante mencionar que aun en el caso en que la autoridad responsable haya aceptado la recomendación, el organismo que la emite (CNDH) no tiene atribuciones para ejecutarla en caso de incumplimiento, lo que significa que si bien una recomendación aceptada es obligatoria, carece de carácter ejecutivo. Cfr. Natarén Nandayapa, C. F., *op. cit.* pp. 137-139.

aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial; 27, en tiempo de ser contestadas; 20, aceptadas sin prueba de cumplimiento; dos aceptadas en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento, y tres con pruebas de cumplimiento total.

Respecto de las recomendaciones, tal como se señaló al inicio del capítulo, la posibilidad de que sean aceptadas depende en gran medida de la fuerza moral con la que actúe el *ombudsman* en cada sociedad. “Si la presión moral es fuerte, la autoridad se sentirá moralmente obligada a hacer cumplir la recomendación; si no es así, es decir, que la credibilidad y el apoyo a la CNDH no es mayoritaria, las autoridades tendrán un mayor ámbito de discrecionalidad en la toma de sus decisiones”.⁵⁹⁷ De aquí la importancia y trascendencia que tiene la publicidad de sus actuaciones.

215

En este sentido, las autoridades o servidores públicos que no acepten las recomendaciones quedarán expuestos al rechazo público, y todos conocerán de su forma de actuar, pues así se hará constar en el informe anual que rinda el titular de la Comisión ante el presidente de la república. Lo anterior, aunado a la responsabilidad penal o administrativa en la que pueda incurrir dicha autoridad por tales actos u omisiones.⁵⁹⁸ Esta es quizás la fuerza mayor que tienen las resoluciones de las comisiones de los derechos humanos; una fuerza persuasiva que puede parecer de poca importancia pero que se convierte en un instrumento de gran trascendencia que puede llegar a cambiar la sociedad sin necesidad de coercibilidad.

Las determinaciones emitidas por la CNDH no son recurribles (artículo 55, LCNDH); no obstante, tal como dispone el apartado B del artículo 102 constitucional, así como la ley reguladora de la Comisión, existe la posibilidad de interponer algún tipo de recurso en contra de las resoluciones de las comisiones estatales. Entonces, cuando el quejoso no esté de acuerdo con la resolución o cuando existan anomalías durante el procedimiento seguido ante las instituciones locales, la ley les concede dos tipos de recursos para inconformarse: el de queja y el de impugnación.

⁵⁹⁷ Beltrán Gaos, M., *La Comisión Nacional...* op. cit. p. 193.

⁵⁹⁸ Torres Hinojosa, R., op. cit., p. 224.

El recurso de queja (artículos del 55 al 60, LCNDH y 148 al 158, RCNDH), debe ser interpuesto directamente ante la CNDH y procederá en los casos en que los quejoso sufran un perjuicio grave por una inacción u omisión en los procedimientos tramitados ante las comisiones estatales, siempre y cuando no exista una recomendación emitida al respecto y que hayan transcurrido seis meses como mínimo desde la presentación de la queja inicial. Admitido el recurso la CNDH tiene 60 días para formular la recomendación respectiva al organismo local. Según los datos estadísticos de los informes anuales, en 2012 se presentaron 153 recursos de queja de los cuales, 106 se concluyeron por considerarse infundados, dos por acumulación y, uno por atracción; mientras que en 2013 se presentaron 131 recursos de queja más los 42 que se encontraban pendientes de trámite.

Por su parte, el recurso de impugnación (artículos 61 al 66, LCNDH y 159 al 167, RCNDH) debe presentarse ante la institución estatal que haya formulado la recomendación recurrida. Este recurso procede en contra de resoluciones definitivas emitidas por las comisiones estatales o respecto de informaciones, de carácter final, de las autoridades locales respecto a la insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones. Una vez admitido el recurso y agotada su tramitación, la CNDH tiene 60 días para resolver. Este recurso puede concluir mediante: *a)* la confirmación de la resolución definitiva emitida por la institución estatal; *b)* la modificación de la recomendación, en tal supuesto se formulará a su vez, una recomendación al organismo estatal; *c)* la declaración de suficiencia en el cumplimiento; o bien, la declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación, en cuyo último supuesto la CNDH formulará una recomendación a la autoridad local que incumplió, quien deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

Según los datos estadísticos de los informes anuales, en 2012 se presentaron 419 recursos de impugnación, de los cuales 273 se concluyeron por considerarse infundados, 19 por recomendación dirigida a la autoridad local y, uno por suficiencia en el cumplimiento. Por su parte, en 2013 se registraron 295 recursos de impugnación, a los cuales se le suman los 128 que se encontraban pendientes de trámite.

Uno de los aspectos más importantes respecto a la actuación de las comisiones es la publicidad de sus recomendaciones. Lo anterior, con la finalidad de que la sociedad tenga conocimiento de sus gestiones, así como para que las autoridades consideren la posibilidad de expedir o modificar disposiciones legislativas o reglamentarias, o prácticas administrativas que mejoren la salvaguarda de los derechos humanos.⁵⁹⁹ Así pues, conforme a lo dispuesto por el artículo 51 LCNDH el titular debe publicar las recomendaciones, así como los acuerdos de no responsabilidad.⁶⁰⁰

La rendición de informes es otro elemento característico de estas instituciones. Carlos R. Constenla define los informes como “una comunicación institucional que notifica a los legisladores y por su intermedio a la Administración y a la sociedad en su conjunto, sobre el cumplimiento de las normas por parte del gobierno y sobre la disposición que sus funcionarios a cumplir con las obligaciones que la ley les impone, [...] es un instrumento político que refleja la vigencia y la efectividad de los derechos humanos”.⁶⁰¹

En relación con este punto, el artículo 52 de la LCNDH señala que la CNDH tiene la obligación de presentar su informe anual ante el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Para tal efecto comparece en enero ante el pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; posteriormente presenta su informe ante el presidente de la república y, finalmente, ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La importancia de estos informes radica en que constituyen el medio más efectivo para hacer llegar a toda la sociedad los resultados de las investigaciones que realiza la Comisión.

Pero no todos los argumentos doctrinales se encuentran a favor de esta rendición de informes ante los tres poderes. Para Carpizo el hecho de que el informe se presente por separado ante los Poderes Ejecutivo y Judicial lo convierte en “ceremonias reiterativas y aburridas”. Continua señalando que “el informe ante el presidente de la república no presenta mayor interés

⁵⁹⁹ Lara Ponte, R., *op. cit.*

⁶⁰⁰ Las recomendaciones se publican mensualmente por conducto de las gacetas informativas.

⁶⁰¹ Constenla, C. R., *op. cit.*, p. 275.

en nadie, porque el contenido ya se conoce; en cambio el presidente aprovecha la ocasión para hablar de la política de los derechos humanos de su gobierno". Y por cuanto hace a la rendición del informe ante el poder Judicial opina que "la presencia del presidente de la CNDH ante el pleno de ese alto tribunal sólo sirve para que los medios de comunicación trasmitan la frialdad de la recepción al *ombudsman*, y el fastidio que a los ministros de la Corte les causa tener que escucharlo por mandato constitucional".⁶⁰²

Los informes anuales deberán contener:

218

una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes" (artículo 53, lcnndh).

El informe también contiene las propuestas dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, sean federales, locales o municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar los procedimientos administrativos con el objeto de lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Además de los informes anuales, el presidente de la CNDH puede, cuando la naturaleza del asunto así lo requiera, emitir informes especiales,⁶⁰³ los cuales son elaborados sobre temas que, por su importancia o gravedad, revisten la característica de hacerlos de la opinión pública, al margen de los resultados del informe anual.

De lo anterior, se puede advertir, aún con sus posturas en contra, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es una institución huma-

⁶⁰² Carpizo, J., "Principales diferencias..." *op. cit.*, p. 22.

⁶⁰³ En 2013, la CNDH presentó cuatro informes especiales relacionados con el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la república mexicana; las irregularidades cometidas por los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el caso de la señora Cassez; los hospitales psiquiátricos que dependen del Gobierno Federal y estados de la república mexicana y sobre los grupos de autodefensa y la seguridad pública en el estado de Guerrero (todos disponibles en la página oficial de la CNDH).

nista cuyo propósito es llegar más allá de donde las leyes y el resto de las instituciones no llegan. El *ombudsman* es y será siempre sensible ante los abusos que muchas veces el propio gobierno tiene que callar; seguirá siendo el conducto que permita hacer escuchar a una sociedad cansada de tantas atrocidades por parte de los funcionarios públicos y de la Administración en general. Tal como afirma Parent Jacquemin:

una sociedad progresá más por la sensibilización de la conciencia de sus miembros que por la constante creación de nuevas leyes. Si hemos dejado de creer en el proceder de la conciencia humana nos encontramos ante una sociedad totalmente tecnificada donde solamente son válidas las acciones mecánicas o formales; [...] esta visión no permite elevar el nivel cultural y consecuentemente moral de la sociedad.⁶⁰⁴

219

Las comisiones estatales de derechos humanos

En México, la protección de los derechos humanos por parte de los organismos de carácter estatal cuenta con pocos, pero significativos antecedentes. Tal es el caso de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del estado de Nuevo León (1979), la Procuraduría de los Vecinos de la Ciudad de Colima (1983), la Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca (1986), la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero (1987), la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, la Defensoría de los Derechos de Vecinos en el municipio de Querétaro (1988), la Procuraduría Social del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos (1989).⁶⁰⁵

Después de la creación de la CNDH en 1990, en el reglamento interno de dicha institución aparece nombrada por primera vez la figura de las comisiones estatales de derechos humanos (en adelante CEDH); sin embargo, su reconocimiento y participación en aquel momento eran casi nulos.⁶⁰⁶

⁶⁰⁴ Parent Jacquemin, J. M., *Itinerario de un pensamiento... (antología de artículos periodísticos)*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2012, p. 64.

⁶⁰⁵ Carpizo, J., *Derechos humanos...*, op. cit. Más información sobre estas instituciones consultar: Aguilar Cuevas, M., *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*, México, UNAM-CNDH, 1991, pp. 113-134.

⁶⁰⁶ Primer Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12.11.1992.

Y es que no hay que olvidar que en este primer reglamento la CNDH era competente para conocer de quejas por presuntas violaciones de derechos humanos de servidores públicos de todo el territorio mexicano; por tanto, conocía también de las quejas imputadas a los funcionarios de las entidades federativas. “En consecuencia, se desconocía en principio la existencia de las Comisiones locales; y de la relación entre éstas y la Comisión Nacional sólo se ocupaban algunas disposiciones aisladas del reglamento, que conferían al organismo nacional funciones de asesoría y apoyo respecto de sus similares locales”.⁶⁰⁷

Sin embargo, esta situación cambió radicalmente con la reforma constitucional de 1992⁶⁰⁸ que incorpora en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la obligación de los poderes legislativos, federales y locales, de crear en el ámbito de sus competencias, organismos públicos de protección de los derechos humanos.⁶⁰⁹ Además, se otorga competencia a dichos organismos locales para conocer de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos provenientes de actos administrativos cometidos por servidores públicos. Y por último, se confiere competencia a la CNDH para conocer en segunda instancia de las decisiones de las instituciones locales.

Con base en lo anterior, todos los Estados de la república mexicana, incluyendo el Distrito Federal, empezaron a modificar sus constituciones para adecuar sus textos a lo previsto por el artículo 102 constitucional y, de esta forma, establecer la creación de sus respectivas instituciones de protección de los derechos humanos.

Las CEDH fueron incorporadas con diversas denominaciones, siendo la más común la de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. En otras entidades como Guerrero se le denominó Procuraduría de los Derechos Humanos; en Baja California, Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana, mientras que en Aguascalientes se le llamó Procuraduría de Protección Ciudadana, entre otros.⁶¹⁰

⁶⁰⁷ Estrada, A., J., “El Ombudsman en Colombia y México. Una perspectiva comparada”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 7, México, UNAM, 1994, p. 64.

⁶⁰⁸ Diario Oficial de la Federación del 28.01.1992.

⁶⁰⁹ Torres Hinojosa, R., *op. cit.*, p. 270.

⁶¹⁰ Quintana Roldán, C. F. y Sabido Peniche, N. D., *op. cit.*

La creación de las CEDH además de erigir un mandato constitucional, surgen como respuesta a una demanda de la sociedad mexicana: “la falta de sensibilidad de los funcionarios públicos en su trato con el ciudadano, la demora en la impartición de justicia, la indiferencia ante las necesidades del ciudadano, trato grosero, negligente o arbitrario, y comportamiento prepotente, arrogante o ilegal, en el mejor de los casos”.⁶¹¹

En palabras de Quintana Roldán y Sabido Peniche:

221

las bases con las que operan las Comisiones locales, son también las de *ombudsman*, pues tienen las características de autonomía, libertad en sus procedimientos, de no dependencia de ninguna autoridad administrativa ni de otro orden, dictan resoluciones y recomendaciones no vinculatorias para las autoridades, y apoyan su actuación en la fuerza moral de la opinión pública.⁶¹²

Los primeros Estado[s] que crearon su Comisión fueron Nayarit, Tamaulipas, Guerrero y Baja California; mismas que fueron creadas con anterioridad a la reforma constitucional de 1992. La Comisión Estatal de Guerrero se incorporó directamente en el artículo 76 bis de la Constitución estatal, el cual la situaba formalmente dentro del poder Ejecutivo estatal, y le reconocía autoridad técnica y operativa. Por su parte, el procurador de Baja California sería elegido por el Congreso local de la terna presentada por el gobernador, y los dos subprocuradores serían designados por el procurador y ratificados por el Congreso local.⁶¹³

La ley de la CNDH sirvió como modelo para que el resto de los poderes legislativos de las distintas entidades federativas expedieran los ordenamientos jurídicos de sus respectivas comisiones o procuradurías. De esta forma, se empieza a constituir el sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, el cual, dicho sea de paso, es el más grande del mundo. Actualmente, las 32 entidades federativas cuentan con una institución protectora de los derechos humanos, y existe también una Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

⁶¹¹ Beltrán Gaos, M., *op. cit.*, p. 218.

⁶¹² Quintana Roldán, C. F. y Sabido Peniche, N. D., *op. cit.* p. 177.

⁶¹³ Ibídem.

En este sentido, Jorge Madrazo Cuéllar señaló que:

222

es indudable que con la adición constitucional al artículo 102 se ha expresado la enorme voluntad política del Estado mexicano, es decir del pueblo y del gobierno de nuestro país, de transitar hacia niveles superiores en la protección, defensa y divulgación de los derechos humanos. Una vez conformadas, casi en su totalidad, las 33 Comisiones que deben operar el sistema, es necesario que quienes hemos recibido la importante tarea de dirigirlas, expresemos en los hechos, mediante acciones materiales y concretas, nuestra voluntad porque tal sistema no sólo sea el más grande del mundo en términos de dimensión numérica, sino el más importante en términos de eficacia y resultados.⁶¹⁴

El sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos para fortalecerse requiere de la uniformidad de políticas y lineamientos generales que mantengan unidos a estos organismos, a fin de que puedan ejercer sus atribuciones con toda la autoridad moral necesaria. Para lograrlo, tanto la Comisión Nacional como las comisiones estatales se reúnen periódicamente. La primera reunión se llevó a cabo en la ciudad de Campeche en julio de 1992; la segunda, en la Ciudad de México del 13 al 15 de mayo de 1993 y, la tercera, en Chihuahua del 23 al 25 de septiembre del mismo año.⁶¹⁵

Las CEDH fueron creadas “con el objetivo de proteger y difundir los derechos humanos entre la ciudadanía del ente local, y también entre las autoridades que en él operan”.⁶¹⁶ De manera general, estas figuras guardan una gran similitud entre sí. No en vano, las actividades de todas ellas se rigen por los principios de inmediatez, concentración, rapidez, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que conforman el ordenamiento jurídico mexicano. Al principio, la mayoría de las instituciones locales se constituyeron con el mismo perfil de la figura nacional, es decir, como organismos descentralizados con personalidad

⁶¹⁴ Discurso del entonces Presidente de la CNDH, Lic. Jorge Madrazo Cuéllar, durante la inauguración de creación de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, *Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, 31 de Octubre de 1993, 93/5, p. 14.

⁶¹⁵ *Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, 31 de Octubre de 1993, 93/5, p. 13.

⁶¹⁶ Beltrán Gaos, M., *La protección descentralizada... op. cit.*

jurídica y patrimonio propios; posteriormente, sufrieron modificaciones hasta el punto de constituirse como organismos autónomos.

En términos generales, la autonomía de las comisiones o procuradurías locales se ve reforzada por la incompatibilidad de su titular para ocupar otro cargo público o privado, y por la inviolabilidad de las recomendaciones que formulen y de los actos que realicen en el desempeño de sus cargos.

En lo referente al proceso de elección del titular siete defensorías consideran al gobernador como parte de éste; 14 contemplan una convocatoria abierta al público en general o, al menos, a las organizaciones sociales y, en ocho de ellas, es necesario que los candidatos para la presidencia de cada organismo comparezcan ante el pleno o ante la comisión legislativa correspondiente.⁶¹⁷

223

El promedio de la duración del mandato de los titulares es de 4 años. El más largo lo establece la ley de Guerrero (definitivo hasta su jubilación), y luego Coahuila y Durango, con seis años cada uno. Mientras, el más corto se da en Chiapas con una duración de dos años. En lo referente a la reelección, únicamente Baja California Sur, Guerrero, Nayarit y Tlaxcala lo prohíben.

En lo relativo a sus competencias, de conformidad con lo dispuesto por el apartado B del artículo 102 constitucional y la LCNDH, las comisiones estatales conocen de quejas en contra de actos u omisiones administrativas provenientes de cualquier funcionario público de orden municipal o estatal. De la misma forma que la figura nacional, las CEDH no tienen competencia para conocer de asuntos entre particulares, en materia electoral⁶¹⁸ o jurisdiccional.⁶¹⁹ Por cuanto a estas limitaciones en el ámbito de sus competencias, Maiorano opina que: “el *ombudsman* no es un

⁶¹⁷ Cámara de Diputados, “Comisiones estatales de derechos humanos”, núm. 15, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2011, p. 7.

⁶¹⁸ La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero constituye una importante excepción en materia electoral. En este sentido, su normativa determina que es competente para conocer de afectaciones a las garantías individuales que se produzcan durante los procesos electorales. Artículo 8 del Decreto núm. 7339. Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas, *Periódico Oficial*, 26.09.1990.

⁶¹⁹ A manera de excepción, encontramos a las instituciones de los estados de Chiapas, Sinaloa y Tabasco que establecen que sus respectivas comisiones locales no pueden conocer de violaciones a los derechos humanos que sean imputadas al Poder Judicial.

remedio mágico, panacea o ‘sánalo todo’ que vaya a remediar la insatisfacción de la sociedad por las arbitrariedades que comete la Administración Pública”.⁶²⁰ Mientras que Carpizo argumenta que: “es imposible que el *ombudsman* intervenga absolutamente en todos los aspectos, inclusive algunos que son de sentido común que muy poco o nada pueden hacer”.⁶²¹

Algunas de las atribuciones comunes que tienen las CEDH son: *a)* recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos, y conocer o investigar a petición de parte o de oficio; *b)* formular recomendaciones públicas no vinculatorias; *c)* proponer a las diversas autoridades de los Estados que, en el exclusivo ámbito de sus competencias promuevan los cambios y modificaciones legislativas y reglamentarias; *d)* promover el estudio, la enseñanza, la divulgación y la cultura de los derechos humanos; *e)* proporcionar orientación al reclamante, cuando la queja es ajena a su competencia y, *f)* expedir su reglamento interno.

En cuanto a la integración de las comisiones locales conviene recordar que todas ellas conservan la estructura establecida por la nacional: *a)* un presidente o titular;⁶²² *b)* un cuerpo colegiado de participación ciudadana denominado Consejo, integrado por varios miembros que normalmente son nombrados por el poder Ejecutivo y Legislativo;⁶²³ *c)* una secretaría ejecutiva y, *d)* los visitadores que se encargan de realizar las investigaciones y elaborar los proyectos de recomendación.

⁶²⁰ Maiorano, J. L., *El ombudsman...* op. cit., p. 3.

⁶²¹ Carpizo, J., *Derechos Humanos...* op. cit., p. 53.

⁶²² El procedimiento para de designación del titular que establece la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Baja California se distingue del resto de las entidades federativas por su complejidad. Este procedimiento, aunque largo, se presenta como una posibilidad viable para la elección del Presidente, pues se le da la oportunidad a toda la sociedad de ser escuchado y de postularse para dicho cargo. *Cfr.* la Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California.

⁶²³ Para la elección de los posibles titulares del Consejo el artículo 27 de Ley del Consejo Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas considera que: *a)* un consejero será electo y designado por el voto de las dos terceras partes del Congreso del Estado; *b)* otro, mediante consulta popular; *c)* un tercero será designado por los rectores de las universidades públicas del estado; *d)* un cuarto consejero, por los organismos no gubernamentales de derechos humanos con sede en Chiapas y que hayan realizado gestiones durante cinco años ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o ante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, y un quinto será representante de los pueblos indígenas y será designado mediante consulta pública.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero guarda una integración muy peculiar: es la única institución que cuenta con un órgano especializado para los casos de desaparición de personas, el Comité para la Investigación de Desaparición Involuntaria de Personas.⁶²⁴ Además, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de su ley cuenta con una agencia del Ministerio Público adscrita a ella especializada en los asuntos que conozca la Comisión. Otro rasgo distintivo de su estructura organizativa es que su titular goza de inamovilidad en su cargo hasta en tanto no se jubile (artículo 13 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero) y que está facultado para imponer directamente sanciones a los servidores públicos que, dolosamente o por negligencia grave, no proporcionen la información requerida (artículo 16 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero).

225

Respecto de esta última atribución de imponer sanciones Beltrán Gaos opina que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero “extralimita toda posibilidad de actuación del *ombudsman* local. El presidente de la CEDH, sea cual fuere ésta, no tiene capacidad para poder imponer directamente sanciones a los servidores públicos [...] el presidente local, en todo caso, puede dirigir un escrito al responsable máximo de la dependencia en la que se encuentre ubicado administrativamente el servidor que no colaboró con la CEDH, siguiendo el modelo de la CNDH”.⁶²⁵

Otras competencias peculiares de las CEDH se encuentran en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, en virtud del cual se autoriza a esta defensoría de habitantes para conocer de las inconformidades que se presenten en contra de las actuaciones de las comisiones municipales de derechos humanos y justicia administrativa de los ayuntamientos.

En lo relativo al procedimiento, todas las CEDH se asemejan a lo establecido por la LCNDH. De modo que dicho procedimiento se inicia con la presentación de la queja, ya sea de oficio o a instancia de parte, y puede

⁶²⁴ Dicho comité está integrado por tres miembros del Consejo a invitación del titular y es presidido por el Visitador General de acuerdo con el artículo 33 de la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

⁶²⁵ Beltrán Gaos, M. *La Comisión Nacional...* op. cit., pp. 226-227.

ser presentada por cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos, con excepción de la ley de Guerrero que legitima únicamente a los afectados por la violación. En todos los casos se otorgan amplias facultades a las instituciones para llevar a cabo las investigaciones y diligencias necesarias (visitas, inspecciones, citas a servidores públicos, accesos a documentos, etc.), así como para la implementación de las medidas cautelares que se estimen necesarias.⁶²⁶

226

Según los datos estadísticos de los informes anuales de la CNDH en 2012, los Estados que presentaron mayor número de quejas fueron Veracruz con 888, Chiapas con 850 y el Estado de México con 686 quejas; mientras que en 2013 fueron el Distrito Federal con 2140, el Estado de México con 694 y Veracruz con 569 quejas.

De la misma forma que en la figura nacional, los procedimientos que se siguen ante las CEDH concluyen mediante una resolución cuya naturaleza se distingue por no ser vinculatoria. A pesar de ello, estas instituciones:

han logrado impactar de tal forma en la actualidad que se han convertido en una alternativa eficaz para proteger al ciudadano de los abusos de la autoridad, rebasando en muchos casos, la protección que les puede brindar la vía de amparo o cualquier otra de carácter jurisdiccional, gracias a su procedimiento sencillo, breve y gratuito, que permite obtener una respuesta pronta y efectiva.⁶²⁷

Por cuanto hace a las recomendaciones que emiten las instituciones estatales, todos los ordenamientos coinciden en que tienen carácter autónomo, no vinculatorio y que son públicas.⁶²⁸ Como una característica propia del sistema nacional de protección no jurisdiccional, las recomendaciones que emiten las CEDH pueden ser revisadas por la CNDH. Dicha peculiaridad no se encuadra con las características principales que señala la doctrina mundial respecto del *ombudsman*, en cuanto a que sus resoluciones no pueden ser objeto de revisión. Desde esta perspectiva, algunos

⁶²⁶ Cfr. Estrada, A. J., *op. cit.*, p. 74.

⁶²⁷ Beltrán Gaos, M., *La protección descentralizada... op. cit.*, p. 152.

⁶²⁸ A partir de la reforma que sufrió en el 2002 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se facultó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para pedir a los funcionarios que expliquen las razones por las cuales no habían cumplido con las recomendaciones de la Comisión. Información del diario *Reforma* de 26.11.2002.

autores, entre los cuales me incluyo, entienden que dicha circunstancia “resta a éstas (CEDH) parte de su autonomía y autoridad frente a la ciudadanía, que acudió a ellas como instrumento de protección”.⁶²⁹

A diferencia del caso nacional, las recomendaciones que emitan las instituciones locales pueden ser recurridas mediante el recurso de queja o de impugnación. En el apartado anterior se analizó en qué caso procede cada recurso, por lo que ahora me limitaré a aportar datos estadísticos de su incidencia y efectividad. Según el informe presentado por la CNDH en 2012, desde que se creó el sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos (del 28.01.1992 al 31.12.2012) se han presentado 8,371 inconformidades en contra de las instituciones locales. De éstas 98% ya fueron concluidas y 2% se encuentran pendientes de trámite. En forma más particular, en 2012 se presentaron 105 inconformidades en contra de los organismos locales, mientras que en 2013 el número ascendió a 426.

227

Por último se debe comentar que, las CEDH tienen la obligación de presentar informes anuales respecto de las actividades que haya generado cada institución. De manera general, las comisiones locales mexicanas rinden anualmente su informe ante los poderes Ejecutivo y el Legislativo. A manera de excepción se encuentra la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México que rinden su informe ante los tres poderes (artículo 58, LCDHDF). En todos los casos las instituciones pueden, cuando la urgencia del caso así lo amerite, rendir informes extraordinarios. Sin lugar a dudas, esta publicidad que se exige a sus actuaciones, fortalece su lugar dentro de la sociedad como garante de los derechos humanos y al mismo tiempo refuerza su *auctoritas*.

De manera muy general, ésta es la forma en la que actúa el *ombudsman* local en México. Se puede decir entonces, que tanto las comisiones estatales como la Comisión Nacional, trabajan de forma similar, guardando sus respectivas peculiaridades en atención a su campo de actuación. Y

⁶²⁹ Beltrán Gaos, M., *La Comisión Nacional...*, op. cit., p. 231.

es que más allá de que México sea reconocido por tener el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos más grande del mundo, se debe buscar ser reconocido por contar con mecanismos realmente efectivos de protección de derechos humanos. Por tanto, resulta indispensable perfeccionar las actuaciones de estas instituciones cuya labor consiste en poner un freno a los abusos de las autoridades y a las constantes violaciones de los derechos humanos que, lamentablemente, siguen existiendo en la actualidad dentro de la sociedad mexicana.

228

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

Para abordar el tema de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (en adelante Codhem) es necesario tener en cuenta dos momentos históricos que ya se han abordado: la creación de la CNDH en 1990, pues sirvió de base para la implementación de las comisiones locales y, la reforma constitucional de 1992, mediante la cual se adiciona el apartado B del artículo 102 y se establece constitucionalmente la obligación de las legislaturas de los Estados de crear sus respectivas instituciones de protección de los derechos humanos.

En virtud de lo anterior y con la finalidad de que el Estado de México cumpliera con las obligaciones consagradas en el artículo 102 constitucional, el entonces gobernador constitucional del Estado de México, Ignacio Pichardo Pagaza (11.09.1989-15.09.1993), envío una iniciativa de reforma constitucional a la legislatura local de dicha entidad. La propuesta consistía en adicionar el artículo 125 Bis (actualmente artículo 16) a la Constitución local, con el objeto de instituir un organismo para conocer de quejas por violación a los derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal. Finalmente, dicha incorporación se hizo en los términos siguientes:

La Legislatura del Estado establecerá un organismo autónomo para la protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado, o de los municipios que violen los derechos humanos. Este organismo formulará recomendaciones públicas



no vinculatorias; así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. El organismo no será competente tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.⁶³⁰

Con base en esta adición constitucional, el 20.10.1992 se publicó en la *Gaceta de Gobierno* estatal, la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; en la cual se reconoció a la Codhem como un organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con la responsabilidad de proteger los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano a los habitantes del Estado de México, así como a los mexicanos y extranjeros que se encuentren en dicho territorio.

229

Originalmente esta institución se constituyó por un Consejo, el Presidente, los visitadores y el Secretario Ejecutivo. El Consejo representaba la autoridad máxima de la institución y estaba integrado por cuatro consejeros ciudadanos propuestos por el gobernador del estado y previa aprobación de la legislatura. El Presidente de la Comisión, como la autoridad ejecutiva, era propuesto de igual forma por el Ejecutivo y sometido a la aprobación del congreso local. Mediante decreto 156 de fecha 31.12.1992 la legislatura local designó como primer titular a la licenciada Mireille Roccatti Velázquez y como consejeros a los reconocidos ciudadanos: Graciela Macedo Jaimes, Ángel Bonifaz Ezeta, Alejandro Arley Ángeles y Antonio Francoz Rigalt.⁶³¹

El 15.01.1993 tuvo lugar la primera sesión de Consejo en la que se aprobó el Reglamento Interno de la Comisión (en adelante Ricodhem), que fue publicado en la *Gaceta de Gobierno* el 20 de enero del mismo año. En la misma fecha se aprobó el nombramiento del licenciado Silverio Tapia Hernández como Secretario Ejecutivo, y dos días después se reunió el Consejo para celebrar su primera sesión extraordinaria en donde se nombró a los licenciados Miguel Ángel Contreras Nieto y Joaquín Bernal Sánchez como visitadores generales.

⁶³⁰ Última reforma del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 11.10.12.

⁶³¹ Primera *Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, 30 de junio de 1993, 93/1, 93/2, 93/3, p. 16.

En esta iniciativa se estableció un procedimiento muy sencillo y sin mayor formalidad que la esencial para la integración de los expedientes. Además, se estipuló que esta institución debería ofrecer el máximo de facilidades para que las quejas sean atendidas en forma pronta y expedita,⁶³² es decir, que al igual que la CNDH, el procedimiento de investigación que realiza la Codhem se rige por los principios de buena fe, accesibilidad, inmediatez, conciliación, concentración, rapidez, discrecionalidad y publicidad.

230

Más tarde, el 14.08.2008 se publicó el decreto por el que se modifica la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Esta reforma tuvo lugar porque se encontraron muchas deficiencias en la forma en que venía actuando hasta aquel entonces la Codhem.⁶³³ Con la entrada en vigor de dicha reforma se abrogó la ley existente para dar lugar a la actual Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (en adelante LCODHEM).

Con esta nueva ley, la Codhem queda configurada como “un organismo⁶³⁴ público de carácter permanente, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios” (artículo 3, LCODHEM). En otras palabras y, atendiendo a la propia definición de la Comisión, es “un organismo público autónomo orientado a la promoción de la cultura de los derechos humanos, y a prevenir y atender violaciones a los derechos humanos de quienes habitan o transitan por el Estado de México, para salvaguardar su dignidad”.⁶³⁵

⁶³² La creación de la Codhem tuvo un impacto positivo en la sociedad mexiquense. En sus primeros seis meses de actuación, es decir, del 19 de enero al 30 de junio de 1993 se presentaron 684 quejas, en contra de distintas autoridades estatales y municipales por presuntas violaciones a derechos humanos. Primera Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Ibídem, p. 34.

⁶³³ Exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforma la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, publicada en la *Gaceta de Gobierno* estatal del 14.08.2008.

⁶³⁴ Para una mayor comprensión de esta definición Torres Hinojosa refiere que la diferencia entre un órgano y un organismo del Estado es muy evidente. El primero forma parte de un todo, carece de personalidad jurídica propia, mientras que el segundo es un sujeto de derecho, con autonomía orgánica y financiera, originado en un ordenamiento público que determina sus funciones, atribuciones y competencia. Torres Hinojosa, R., *op. cit.*, p. 167.

⁶³⁵ Cf. <http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/htm/mision.html>, septiembre de 2013

En resumen, se puede decir que la Codhem es independiente de los tres poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), cuyo principal objetivo consiste en garantizar el respeto y protección de los derechos humanos amparados en el orden jurídico nacional;⁶³⁶ como extensión de su independencia, cuenta con autonomía orgánica, funcional y presupuestaria.

Por lo que se refiere a la normatividad que rige a la Codhem es preciso considerar, en primer lugar, el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a continuación el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México, así como todas sus disposiciones normativas de carácter interno.⁶³⁷

231

El artículo cuarto transitorio de la LCODHEM reguló la obligación del Consejo Consultivo para crear el nuevo reglamento interno del organismo dentro de los 180 días naturales, posteriores a la entrada en vigor de su ley. En tal virtud, en sesión ordinaria de fecha 02.10.2008 el Consejo tuvo a bien aprobar, por unanimidad de votos, dicha normatividad.

Por cuanto hace a su ámbito de competencia (artículo 13, fracción I, LCODHEM), la Codhem conoce de los asuntos relacionados con violaciones de derechos humanos de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que se encuentren den-

⁶³⁶ Es importante resaltar que a partir de la reforma constitucional publicada el 10.06.2011, el orden jurídico mexicano incluye tanto los derechos humanos reconocidos y garantizados por nuestra Carta Magna como aquellos que se encuentran reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte.

⁶³⁷ Declaración de Principios Éticos de los Servidores Públicos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; Manual General de Organización de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; Manuales de Procedimientos de Unidades Sustantivas de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; Condiciones Generales de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; Estatuto del Servicio Profesional de Carrera de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; entre otros.

tro de su ámbito territorial (Estado de México), ya sea a nivel estatal o municipal.⁶³⁸

Al igual que en el caso de la figura nacional, la Codhem no tienen competencias tratándose de asuntos electorales, jurisdiccionales, ni entre particulares. En este sentido, la normatividad ha entendido por asuntos electorales: “aquellos conforme a los cuales se realiza la elección a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel estatal y municipal”; y por asuntos jurisdiccionales “aquellas sentencias definitivas o interlocutorias, decretos y autos, que decidan una controversia entre las partes, determinen el trámite de un proceso o impulsen el desarrollo del proceso sustanciado ante tribunales competentes” (artículo 13, fracción I, LCODHEM).

232

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece en su artículo 147 C que la Defensoría Municipal de los Derechos Humanos es un órgano del ayuntamiento con autonomía en sus decisiones y en su ejercicio presupuestal. Para llevar a cabo sus funciones debe coordinarse con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. De esta forma, el Defensor municipal se constituye como el enlace de coordinación entre las organizaciones no gubernamentales y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, sin perjuicio de las demás atribuciones que establece la LCODHEM.⁶³⁹

Con base en lo anterior, el RICODHEM faculta a la Secretaría General y a las visitadurías generales de esta Comisión para coordinar, vincular, orientar y supervisar, en el ámbito de sus competencias, las acciones que realicen los defensores municipales; creándose para tal efecto los

⁶³⁸ En fecha 03.01.1995 mediante decreto núm. 65 se reformó y adicionó la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ordenando a los ayuntamientos la creación de una Coordinación Municipal de Derechos Humanos autónoma en sus decisiones.

⁶³⁹ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 9 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México, los defensores municipales tiene las siguientes obligaciones: a) presentar al ayuntamiento un proyecto de su presupuesto; b) presentar a la Secretaría General el informe anual de sus actividades; c) promover el respeto a los derechos humanos y, d) recibir propuestas de la ciudadanía e incorporarlas en su plan de trabajo.

Comités de Defensores Municipales de Derechos Humanos como órganos colegiados encaminados a homologar las prácticas relativas a sus atribuciones.⁶⁴⁰

Es necesario destacar que en la praxis las defensorías municipales, pese a que la normatividad las define como organismos con autonomía en sus decisiones, no tienen permitida la emisión de resoluciones, únicamente pueden recibir quejas y remitirlas a la Codhem, o bien, pueden mediar o conciliar el asunto. Lo anterior se debe en gran parte a que los defensores municipales dependen económicamente de los ayuntamientos, por lo que se presume que su participación puede ser parcial a la hora de emitir sus determinaciones.⁶⁴¹ Del total de 6769 quejas que se presentaron en 2012 ante la Codhem, 1160 se interpusieron a través de las defensorías municipales. Por su parte, en 2013 del total de 7809 quejas, 1269 se realizaron a través de las defensorías municipales.

233

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la LCODHEM la Comisión tiene también las siguientes competencias: a) substanciar los procedimientos correspondientes con base en su normatividad; b) solicitar a las autoridades competentes las medidas precautorias, así como cualquier tipo de información que estime conveniente; c) procurar la mediación entre las partes, cuando la naturaleza del asunto lo permita; d) brindar orientación y asesoría jurídica a quien lo solicite; e) formular recomendaciones públicas no vinculatorias, así como pronunciamientos y criterios de carácter general conducentes a la mejor protección de los derechos humanos; f) promover el respeto, el estudio, la difusión y la cultura de los derechos humanos en el Estado de México a través de programas y convenios y, g) expedir su reglamento interno y demás disposiciones tendientes a regular su organización y funcionamiento.

Por cuanto se refiere a los requisitos que marca la normatividad (artículo 17 LCODHEM) para ocupar el cargo de presidente de la Codhem es preciso: a) ser mexicano por nacimiento en pleno goce y ejercicio de sus derechos

⁶⁴⁰ Considerando del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México, publicado el 15.02.2010.

⁶⁴¹ Cfr. Segrestes Ríos, S., *op. cit.*

políticos y civiles; *b*) tener residencia efectiva en el territorio del Estado de México no menor de cinco años anteriores al día de su elección; *c*) tener preferentemente título de licenciado en derecho, así como experiencia o estudios en materia de derechos humanos; *d*) tener treinta y cinco años cumplidos, el día de su elección; *e*) gozar de buena fama pública y no haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada, por delito intencional; *f*) no ser ministro de culto, excepto que se haya separado de su ministerio con tres años de anticipación al día de su elección; *g*) no haber desempeñado cargo directivo en algún partido, asociación u organización política, en los tres años anteriores al día de su elección; *h*) no haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos y, *i*) no haber sido objeto de sanción de inhabilitación o destitución administrativas para el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público, mediante resolución que haya causado estado.

Al igual que lo que ocurre con la mayoría de los *ombudsman* del mundo, un requisito esencial con el que debe cumplir el Presidente de la Codhem es contar con un prestigio social consolidado, pues, el hecho de que las recomendaciones que emiten este tipo de instituciones sean aceptadas por sus destinatarios se debe, en gran parte, a su *auctoritas*.⁶⁴²

Reunidos todos estos requisitos, los candidatos son propuestos ante el pleno de la legislatura. Hecho lo anterior, se nombra Presidente⁶⁴³ a aquel que haya obtenido el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes (artículo 18, LCODHEM). Dicho cargo tendrá una duración de cuatro años, existiendo la posibilidad de ser reelecto por una sola ocasión.⁶⁴⁴

⁶⁴² Torres Hinojosa, R., *op. cit.*

⁶⁴³ A lo largo de la historia de la Codhem las personas que han ocupado el cargo de presidentes son: Mireille Roccatti Velázquez (1993-1997); Miguel Ángel Contreras Nieto (1997-2001); Miguel Ángel Osorno Zarco (2001-2005); Jaime Almazán Delgado (2005-2009); Marco Antonio Morales Gómez (2009-2015); Baruch F. Delgado Carbajal (2015-2019).

⁶⁴⁴ En noviembre de 2013 se dio el primer caso de reelección, el entonces Presidente de la Codhem, Marco Antonio Morales Gómez, fue reelecto para el periodo 2013-2017; no obstante este último periodo fue concluido antes de su término en enero de 2015. Por su parte, Baruch F. Delgado Carbajal fue electo como nuevo titular el 20 de enero del mismo año.

El cese del mandato puede producirse en los siguientes supuestos: *a)* por concluir el periodo para el que fue electo o reelecto; *b)* por renuncia al cargo; *c)* por incapacidad permanente que le impida el desempeño de sus funciones; *d)* por ausencia injustificada; *e)* por haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delito doloso y, *f)* por desempeñar actividades incompatibles con su cargo. Para todos los casos anteriores, y durante el procedimiento de una nueva elección, el Comisionado será sustituido por el Primer Visitador General (artículo 20, LCODHEM).

Aparte de las competencias que ya han sido señaladas líneas atrás, existen algunas otras que le son conferidas única y exclusivamente al titular: es quien ejerce la representación legal de la institución y funge como máximo representante del Consejo Consultivo; de igual forma, puede, cuando así sea procedente, interponer acciones de inconstitucionalidad; tiene la obligación de presentar un informe anual ante los tres poderes del Estado de México respecto de las actividades que haya realizado la Comisión (artículo 28, fracción VIII, LCODHEM) y, cuenta con facultades para proponer la terna de candidatos a defensores municipales.

235

Como en todos los casos, el Comisionado del Estado de México requiere de medios personales y materiales para llevar a cabo sus funciones. Respecto de los primeros, el artículo 15 de la LCODHEM establece que la institución se integra por el Presidente, el Consejo Consultivo, el Secretario y los visitadores que sean necesarios, así como por el personal profesional, técnico y administrativo que se requiera.

El Consejo Consultivo (artículos 38 y 39, LCODHEM) es un órgano colegiado que se encuentra integrado por un Presidente,⁶⁴⁵ un Secretario Técnico y cinco consejeros ciudadanos.⁶⁴⁶ Debe celebrar cuando menos una sesión ordinaria al mes y las extraordinarias que sean necesarias (artículo 48, LCODHEM). Entre las atribuciones principales del Consejo destacan las

⁶⁴⁵ El Presidente del Consejo debe convocar a sesiones, proponer el orden del día, declarar la existencia del quórum legal para sesionar, moderar las sesiones del Consejo y, emitir, cuando sea necesario, voto de calidad (artículo 28, RICODHEM).

⁶⁴⁶ Para ser consejero ciudadano se requiere gozar de reconocido prestigio, estar en pleno goce y ejercicio de derechos civiles y políticos y contar con experiencia en materia de derechos humanos; el periodo de su cargo es de tres años y existe la posibilidad de ser reelectos por una ocasión (artículos 40 y 43, LCODHEM).

siguientes: *a) establecer las políticas y criterios de la Comisión; b) proponer mecanismos y programas para protección, promoción y divulgación de los derechos humanos; c) aprobar el reglamento interno; d) conocer el presupuesto anual de egreso y, e) opinar sobre el proyecto del informe anual* (artículo 46, LCODHEM).

El Secretario General de la Codhem es la persona responsable de todo lo que se refiere a los enlaces y a la vinculación institucional, así como de la capacitación, promoción y difusión de los derechos humanos (artículos 22 y 29, LCODHEM). Al igual que en el caso del Presidente, la normatividad establece unos requisitos personales que hay que cumplir para poder acceder a este cargo; así pues, se requiere ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de derechos civiles y políticos; tener residencia en el Estado de México por un periodo no menor a tres años; tener como mínimo treinta años; contar con estudios de licenciatura; gozar de buena fama pública y no haber sido condenado mediante sentencia por delito doloso y, desde luego, no haber sido sancionado, inhabilitado o despedido en el desempeño de algún cargo público (artículo 23, LCODHEM).

Por su parte, los visitadores son los encargados de llevar a cabo toda la tramitación de los procedimientos respecto de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos (artículos 24, 30 y 31, LCODHEM). Además de todos los requisitos personales a los que se hizo mención en el párrafo anterior, para poder acceder al cargo de visitador es requisito no ser ministro de culto religioso y no haber desempeñado cargo directivo en algún partido asociación u organización política en los tres años anteriores al día de su designación (artículo 25 fracción VI y VII de la LCODHEM).-

Dada la extensión geográfica que presenta el Estado de México, la estructura de la Codhem es muy distinta a la del Valedor do Pobo. La Comisión cuenta con ocho visitadurías generales que se encuentran distribuidas a lo largo del territorio estatal (artículo 9, RICODHEM): la Visitaduría General sede Toluca,⁶⁴⁷ la

⁶⁴⁷ La Visitaduría General sede Toluca tiene competencia en el territorio que comprenden los municipios de: Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán, Amalco, Amatepec, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Coatepec Harinas, Donato Guerra, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro, Joquicingo, Lerma, Luvianos, Malinalco, Metepec, Mexicalzingo, Ocoyoacac, Ocuilan, Otzoloapan, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Sultepec, Tejupilco, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo,

Visitaduría General sede Tlalnepantla,⁶⁴⁸ la Visitaduría General sede Chalco,⁶⁴⁹ la Visitaduría General sede Netzahualcóyotl,⁶⁵⁰ la Visitaduría General sede Ecatepec,⁶⁵¹ la Visitaduría General sede Atlacomulco,⁶⁵² la Visitaduría General sede Naucalpan⁶⁵³ y la Visitaduría General de Supervisión Penitenciaria.

Recientemente la Codhem abrió cinco nuevas visitadurías adjuntas regionales, ubicadas en los municipios de Lerma, Ixtapan de la Sal, Valle de Bravo, Texcoco y Zumpango. Esto con la finalidad de tener presencia en lugares estratégicos diversos del Estado de México para poder estar cada vez más cerca de la población y de los grupos vulnerables y, así, hacer llegar la protección y difusión de los derechos humanos.

237

Por cuanto hace a los medios materiales, el artículo 6 de la LCODHEM establece que el patrimonio de la institución se integra por: a) los bienes con los que cuenta actualmente y aquellos que sean destinados para el cumplimiento de sus objetivos, b) los recursos que le sean asignados; c) los subsidios y donaciones provenientes del gobierno federal, estatal y municipal, así como de instituciones u organizaciones nacionales e internacionales; d) los bienes que consiga mediante adquisición; y, e) todos los bienes, derechos y obligaciones que entrañen utilidad económica o cul-

Tenango del Valle, Texcaltitlán, Texcalyacac, Tianguistenco, Tlatlaya, Toluca, Tonatico, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xalatlaco, Xonacatlán, Zacazonapan, Zacula-pan, Zinacantepec y Zumpahuacán.

⁶⁴⁸ La Visitaduría General sede Tlalnepantla tiene competencia en el territorio que comprenden los municipios de: Apaxco, Atizapán de Zaragoza, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Huehuetoca, Hueypoxtla, Tepotzotlán, Tequixquiac, Tlalnepantla de Baz y Zumpango.

⁶⁴⁹ La Visitaduría General sede Chalco tiene competencia en el territorio que comprenden los municipios de: Amecameca, Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Ecatezingo, Ixtapaluca, Juchitepec, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad.

⁶⁵⁰ La Visitaduría General sede Nezahualcóyotl tiene competencia en el territorio que comprenden los municipios de: Atenco, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, La Paz, Nezahualcóyotl y Texcoco.

⁶⁵¹ La Visitaduría General sede Ecatepec tiene competencia en el territorio que comprenden los municipios de: Acolman, Axapusco, Coacalco de Berriozabal, Chiautla, Ecatepec de Morelos, Jaltenco, Nextlalpan, Nopaltepec, Otumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa, Teotihuacan, Tepetlaoctoc, Tezoyuca, Tonanitla, Tultepec y Tultitlán.

⁶⁵² La Visitaduría General sede Atlacomulco tiene competencia en el territorio que comprenden los municipios de: Acambay, Aculco, Atlacomulco, Chapa de Mota, El Oro, Ixtlahuaca, Jilotepéc, Jiquipilco, Jocotitlán, Morelos, Polotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Soyani-quilpan de Juárez, Temascalcingo y Timilpan.

⁶⁵³ La Visitaduría General sede Naucalpan tiene competencia en el territorio que comprenden los municipios de: Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nicolás Romero, Teoloyucan y Villa del Carbón.

tural, que sean susceptibles de estimación pecuniaria y que se obtengan por cualquier medio legal.

En relación a su presupuesto, la Codhem está facultada para formular, bajo criterios de racionalidad, su anteproyecto de presupuesto anual de egresos. El proyecto del presupuesto es presentado a la legislatura estatal por el titular del poder Ejecutivo. Para el 2012, la legislatura del Estado de México autorizó a la Codhem un presupuesto de 129 millones 632 pesos lo que representó un incremento de 30.87% respecto al del 2011; mientras que para el 2013 se incrementó el presupuesto autorizado 3.10%, ascendiendo a la cantidad de 133 millones de pesos.⁶⁵⁴

238

El procedimiento que se sigue ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México “tiene por objeto conocer y resolver sobre presuntas violaciones a derechos humanos, así como también procurar la mediación y la conciliación en los casos en que proceda” (artículo 51, LCODHEM). Al igual que pasa con el resto de las defensorías, su procedimiento se distingue por ser breve, sencillo, gratuito y de estar sujeto a los principios de buena fe, igualdad, inmediación, congruencia y concentración (artículo 52, LCODHEM). No sigue las reglas del debido proceso legal, por lo cual resulta claramente más rápido y práctico que los procedimientos judiciales. De lo que se trata es de hallar evidencias que permitan al *ombudsman* adoptar un criterio respecto de una supuesta vulneración de los derechos humanos por parte de la Administración Pública.

Desde el inicio del procedimiento, los funcionarios facultados para ello deben intentar la conciliación de intereses entre las partes involucradas y, de esta forma, lograr una solución inmediata de la controversia, siempre y cuando la naturaleza del asunto así lo permita. El *ombudsman* debe ser un conciliador de excelencia, por ello se ha identificado como un “*magistrado de opinión y persuasión*”.⁶⁵⁵

La queja es uno de los procedimientos sustantivos de la Codhem y el principal recurso de la ciudadanía para dar a conocer probables violaciones a

⁶⁵⁴ Datos obtenidos de los informes anuales de la Codhem correspondientes a 2012 y 2013.

⁶⁵⁵ Torres Hinojosa, R., *op. cit.*, pp. 223-224.

los derechos humanos por parte de servidores públicos. De igual forma, constituye en elemento indispensable en términos de la defensa y protección de la dignidad de quienes habitan o transitan por el Estado de México.

Tal como ocurre con la CNDH, los procedimientos que se siguen ante la Codhem pueden iniciarse mediante una queja de oficio⁶⁵⁶ o a instancia de parte. Para este último supuesto, el artículo 33 del RICODHEM establece que la queja debe contener los datos siguientes: *a)* nombre, domicilio, teléfono y correo electrónico de la persona afectada; *b)* descripción de los hechos; *c)* autoridad o servidor público responsable y, *d)* firma o dactilograma del interesado. En los casos en los que el interesado no hable español la institución debe proporcionarle un traductor (artículo 56, LCODHEM).

239

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 60 de la LCODHEM, cualquier persona que invoque una presunta violación a sus derechos fundamentales o a los de un tercero está facultado para interponer una queja ante esta institución, con la única salvedad de que sea dentro del plazo de un año posterior a que se haya tenido conocimiento de los hechos (artículo 61, LCODHEM). Para los supuestos en que la queja no sea interpuesta directamente en la Comisión deberá ser ratificada en el término de cinco días, de no ser así, se tendrá por no interpuesta (artículo 64, LCODHEM y 34, RICODHEM).

Según los datos estadísticos proporcionados en los informes anuales, en 2012 se presentaron 6769 quejas de las cuales 1067 fueron presentadas en la sede de Toluca, 1301 en la de Tlalnepantla, 385 en Naucalpan, 1461 en Ecatepec, 1308 en Nezahualcóyotl, 874 en Chalco y 373 en Atlacomulco. Del total de las quejas presentadas 3730 se hicieron de forma personal, 543 por internet, 222 por vía telefónica, y el resto por algún otro medio legalmente permitido. Por su parte, en 2013 se registraron 7809 expedientes de queja de los cuales, 1309 fueron presentadas en la sede Toluca, 1147 en Tlalnepantla, 1261 en Chalco, 1275 en Netzahualcóyotl, 1411 en Ecatepec, 775 en Naucalpan y, 631 en Atlacomulco. Del total de las quejas presentadas 4377 se hicieron de forma personal, 158 por vía telefónica, 620 por internet y, el resto, por algún otro medio legalmente permitido.

⁶⁵⁶ Según el informe anual, en 2013 la Codhem inició 386 quejas de oficio.

A diferencia de la normatividad española, el RICODHEM sí regula la suplencia de la queja para los casos en que el Visitador advierta: *a) más afectados de los señalados en la queja; b) la intervención de más autoridades; c) hechos violatorios distintos a los que se mencionen en la queja; d) que los fundamentos legales que invoque el interesado no correspondan a los hechos y, e) por alguna otra causa que a su juicio sea necesario* (artículo 33 RICODHEM).

240

Ingresada la queja, el Visitador procede a la calificación correspondiente. El acuerdo que recae en la calificación puede darse en los siguientes términos: *a) existencia de presunta violación de derechos humanos; b) incompetencia de la Comisión para conocer de la queja⁶⁵⁷; c) pendiente, cuando la queja sea imprecisa y, d) improcedente.* De haberse calificado bajo el primero de los supuestos, es decir, la existencia de una presunta violación de derechos humanos, se notificará al quejoso la admisión de la queja, así como el número del expediente y el inicio de la investigación. En el caso de que la queja sea imprecisa, se requiere al quejoso para que en un plazo de cinco días realice las correcciones pertinentes. Y para el resto de los supuestos, se notifica al interesado la improcedencia de la queja señalando los motivos y fundamentos correspondientes (artículos 41-43, RICODHEM).

En los casos de extrema gravedad existe la posibilidad de que el Comisionado solicite a las autoridades correspondientes las medidas precautorias que estime pertinentes, las cuales tienen como finalidad conservar o restituir a una persona el goce de sus derechos humanos. En tal caso, las autoridades a quienes se les hayan solicitado dichas medidas tendrán un periodo de tres días para informar respecto de su aceptación y, en su caso, las acciones llevadas a cabo para su cumplimiento (artículos 72-76 de la LCODHEM y, 48-50 del RICODHEM). En 2012, la Codhem requirió 1011 medidas cautelares a diferentes autoridades señaladas como responsables, mientras que en 2013 el número incremento a 1144.⁶⁵⁸

⁶⁵⁷ Cuando la Comisión reciba una queja cuya competencia corresponda a la Comisión Nacional o a cualquier otra Comisión local, la remitirá de inmediato, previa notificación del interesado (artículo 47, RICODHEM).

⁶⁵⁸ Datos obtenidos de los informes anuales de la Codhem correspondientes a 2012 y 2013.

Una vez admitida la queja o iniciada de oficio la investigación, el Visitador debe notificar al superior jerárquico del servidor público señalado como responsable, al tiempo que le solicitará el informe de los hechos correspondiente. Dicho informe deberá ser enviado a la Comisión en un plazo no mayor a diez días, en caso de no ser así, se tendrán por ciertos los hechos, amén de la responsabilidad a la que pueda ser acreedor (artículos 77-80, LCODHEM).

De acuerdo con las estadísticas presentadas en los informes anuales correspondientes a 2012 y 2013, las autoridades que fueron mayormente señaladas como responsables de violaciones a los derechos humanos son la Procuraduría General de Justicia, los ayuntamientos, el sector educativo, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, el Tribunal Superior de Justicia, el sector salud y, la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Por su parte, los principales motivos por los que se presentaron quejas en 2012 son: inadecuada prestación de servicios públicos en el sector de educación, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, ejercicio indebido de la función pública, abuso de autoridad, violación en la integridad de los menores, detenciones arbitrarias y, violación al derecho de igualdad y trato digno; mientras que en 2013, los motivos presuntamente violatorios con mayor frecuencia fueron: prestación inadecuada de servicios públicos, detenciones arbitrarias, negligencia médica, tortura y trato cruel o degradante.⁶⁵⁹

Para llevar a cabo su investigación, el Visitador puede solicitar cualquier tipo de documentos que estime necesarios, recabar entrevistas o declaraciones; de igual forma le está permitido llevar a cabo todo tipo de actuaciones dirigidas a asegurar el respeto de los derechos humanos, pudiéndose ayudar para ello de peritos en materias distintas.

Recibido o no el informe, el Visitador determinará un plazo prudente para el periodo probatorio que consta de dos etapas, una para ofrecer y otra para desahogar las pruebas. Durante la primera fase las partes pueden, además, ofrecer las consideraciones y razonamientos que estimen con-

⁶⁵⁹ Idem.

venientes; de igual forma, los visitadores pueden realizar inspecciones, recabar testimonios, peritajes y demás diligencias conducentes para estar en condiciones de resolver el caso. Durante la segunda etapa todas las pruebas deberán ser valoradas de conformidad con los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad. Hecho lo anterior, el visitador emitirá su valoración final a través de una resolución (artículos 97-98, LCODHEM y, 81, RICODHEM).-

242

La Codhem puede emitir cinco tipos de resoluciones distintas: 1. los acuerdos, cuando sean determinaciones de trámite; 2. los acuerdos de no responsabilidad, cuando no se comprueben las violaciones a los derechos humanos;⁶⁶⁰ 3. las recomendaciones, cuando se acrediten las violaciones a los derechos humanos; 4. las resoluciones de los recursos de reconsideración, en virtud de las cuales se puede confirmar, revocar o modificar la recomendación impugnada y, 5. las recomendaciones generales cuando, derivado de estudios, la Comisión determine que diversas autoridades han vulnerado derechos humanos (artículo 99, LCODHEM).

Para Torres Hinojosa:

la recomendación siempre es producto de una investigación iniciada a petición de parte, o de oficio, por presuntas violaciones de derechos humanos, provenientes de una autoridad o servidor público, o bien, cuando particulares u otros agentes sociales comentan ilícitos con la tolerancia o anuencia de servidores públicos, o cuando éstos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que les confiere la ley en relación con dichos ilícitos.⁶⁶¹

En 2012, la Codhem emitió 18 recomendaciones a diferentes autoridades estatales y municipales. En suma, con las que se encontraban pendientes de años anteriores se reportaron un total de 30 recomendaciones, de las cuales al final de este año, nueve se cumplieron en su totalidad; 19 se encuentran aún pendientes de desahogarse y dos pendientes de aceptación. Para 2013 el número de recomendaciones incrementó a 23, además

⁶⁶⁰ En la práctica ya no se suelen emitir acuerdos de no responsabilidad. En los últimos informes anuales presentados ya no se registran datos estadísticos de este tipo de resoluciones, normalmente siempre existe algún tipo de observación, o bien, la Comisión les insta para realizar algún tipo de actividad o procediendo en pro de la protección de los derechos humanos de los gobernados.

⁶⁶¹ Torres Hinojosa, R., *op. cit.*, 223.

de dar continuidad a documentos que se tenían pendientes, para sumar un total de 44 recomendaciones en proceso, de las cuales, al cierre del año que se reporta, 21 se cumplieron cabalmente, 22 se encuentran aún por desahogar (una correspondiente a 2011, una a 2012 y 20 a 2013), y una más de 2013, pendiente de aceptación.⁶⁶²

Además de la emisión de las recomendaciones, existen otras causas que dan lugar a la terminación de los expedientes. El artículo 79 del RICODHEM establece que los expedientes de queja pueden ser concluidos por: *a) incompetencia de la Comisión para conocer de la queja; b) improcedencia de la queja; c) acumulación de expedientes; d) no tratarse de violaciones a derechos humanos; e) haberse solucionado la queja durante el trámite respectivo; f) haberse solucionado la queja mediante el procedimiento de mediación; g) haberse solucionado la queja mediante el procedimiento de conciliación o, h) por desistimiento del quejoso o agraviado, ratificado ante el organismo.*

243

Según los datos estadísticos presentados en los informes anuales, en 2012, del total de las quejas presentadas, 481 concluyeron por incompetencia de la Comisión, 267 por improcedencia, 293 por acumulación de expediente, 2332 por no tratarse de violaciones a derechos humanos, 2640 por haberse solucionado la queja durante la tramitación de la misma, 66 por haberse logrado la mediación, 137 a través de la conciliación, 18 mediante una recomendación y 123 por desistimiento del quejoso. Del total de quejas presentadas en el 2013, 704 concluyeron por incompetencia, 279 por improcedencia, 501 por acumulación de expediente, 2546 por no tratarse de violaciones a derechos humanos, 3024 por haberse solucionado la queja durante la tramitación de la misma, 89 por haberse logrado la mediación, 184 a través de la conciliación, 19 mediante una recomendación y 112 por desistimiento del quejoso.⁶⁶³

Una vez que el Comisionado haya aprobado el proyecto de resolución se le notifica al quejoso y al superior jerárquico de la autoridad o servidor público relacionado con las violaciones. A partir de este momento, el superior jerárquico cuenta con quince días para informar sobre la acepta-

⁶⁶² Datos obtenidos del informe anual de la Codhem correspondiente a 2012.

⁶⁶³ Datos obtenidos de los informes anuales de la Codhem correspondientes a 2012 y 2013.

ción o no de la resolución, y con quince días posteriores para la entrega de pruebas que acrediten su cumplimiento. En caso de que no sea aceptada, o habiéndola aceptado sea omiso en su cumplimiento, la Comisión a través de la legislatura del Estado puede solicitar su comparecencia a efecto de que justifique su negativa (artículos 105, 106 y 109, LCODHEM).

Hay que recordar que al igual que sucede con todos los *ombudsman*, el tipo de resoluciones que emite la Codhem se caracterizan por su carácter no vinculatorio; es decir, que la fuerza de estas determinaciones radicará en que su rechazo por parte de la autoridad a la que va dirigida genera una crítica social.⁶⁶⁴ No obstante, una vez aceptadas éstas, las autoridades o servidores públicos están obligados a cumplirlas (artículo 107 LCODHEM). “En tal competencia para formular recomendaciones no vinculatorias, así como denuncias o quejas ante las autoridades, radica la fuerza que no es sino moral del *ombudsman*. En este orden de ideas, el prestigio, la honorabilidad y la publicidad de sus actos son la piedra de toque donde radica la eficiencia de un organismo de esta naturaleza”⁶⁶⁵.

En el mismo sentido, Gil Rendón alude a que “el carácter no obligatorio de las recomendaciones no le resta eficacia. La experiencia de los organismos que corresponden a los modelos del *ombudsman* ha demostrado, como también la experiencia de la CNDH, que su fuerza se apoya en la publicidad de sus actos y en la opinión pública”⁶⁶⁶.

Las recomendaciones por disposición constitucional son públicas. Se dan a conocer a la sociedad a través de los órganos de difusión de la institución, así como por diversos medios de comunicación masiva. Además, el Comisionado tiene la obligación de rendir un informe anual donde se describen las recomendaciones expedidas, así como su aceptación o rechazo, cumplimiento o incumplimiento. Con estas actividades se va forjando la *auctoritas* que es lo que le da la fuerza al *ombudsman* para poder actuar e intervenir en pro de los derechos humanos de la sociedad.

⁶⁶⁴ Soberanes Fernández, J. L., *op. cit.*, p. 3.

⁶⁶⁵ Exposición de motivos de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, publicada en la *Gaceta de Gobierno* estatal del 20.10.1992.

⁶⁶⁶ Gil Rendón, R., *El Ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, Mc Graw Hill, 2002, p. 516.

El presidente de la Codhem tiene la obligación de presentar su informe anual de actividades a los tres poderes del Estado de México, conjunta o separadamente, dentro de los tres primeros meses de cada año. En palabras de Carpizo, “los informes anuales deben ser un instrumento útil de conocimiento y análisis de la sociedad mexicana y de su gobierno, y de cómo superar violaciones de derechos humanos”.⁶⁶⁷

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la LCODHEM, los informes anuales deben contener número y características de las quejas, las recomendaciones y lo acuerdos de no responsabilidad emitidos, investigaciones realizadas y datos estadísticos convenientes. Durante el momento de la exposición del informe, los integrantes de la legislatura pueden emitir comentarios u observaciones; no obstante, carecen de facultades para dar instrucciones específicas al Comisionado (artículo 37, LCODHEM). De igual forma, el titular puede, cuando así lo estime conveniente, emitir informes extraordinarios.

245

El *ombudsman* tiene la atribución de presentar denuncias y quejas ante las autoridades respectivas cuanto detecte que existen evidencias sobre hechos ilícitos. Con mayor razón, cuando una recomendación no es atendida está facultado para presentar una denuncia ante el Ministerio Público, si en este documento se hace constar indicios sobre hechos delictivos, o bien, una denuncia o queja ante los órganos de control interno competentes para instaurar un procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a la ley de la materia. Igualmente, cuando se trata de un funcionario público con inmunidad procesal puede acudir ante el poder Legislativo para denunciar hechos susceptibles de juicio político.⁶⁶⁸

Por cuanto a la impugnación en contra de las resoluciones que emite la Codhem, existe el recurso de reconsideración, el cual tiene como finalidad que la propia institución confirme, revoque o modifique la resolución que se está impugnando. Únicamente está legitimado para interponer este recurso el superior jerárquico a quien se haya emitido la resolución o el servidor público señalado como responsable; el plazo para su pre-

⁶⁶⁷ Carpizo, J., “Principales diferencias...” *op. cit.*, p. 23.

⁶⁶⁸ Torres Hinojosa, R., *op. cit.*, p. 225.

sentación es de cinco días contados a partir de la fecha en que fue notificada la resolución. No hay que olvidar que las recomendaciones que emite la Codhem también pueden ser impugnadas mediante el recurso de queja o de impugnación a los que ya hice referencia en el apartado correspondiente al estudio de la CNDH.

Finalmente, me gustaría señalar que tanto la CNDH como la Codhem son instituciones indispensables para alcanzar la plena vigencia y garantía de los derechos humanos en México, pues en su actuar, además de señalar a la autoridad pública los casos en que se trasgrede la esfera de los derechos fundamentales de los gobernados, realiza una función primordial de promoción y difusión de la cultura de paz y de derechos humanos, necesaria para el desarrollo de las democracias modernas.