

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial
del 3 de abril de 1981



“PROCEDIMIENTOS Y DISFUNCIONES DEL SISTEMA DE
PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
Y SU PROCLIVIDAD COMPETENCIAL HACIA EL PODER
EJECUTIVO.
ELEMENTOS PARA UN SISTEMA AMPLIADO DE DERECHOS
HUMANOS”

TESIS

Que para obtener el Título de

MAESTRO EN DERECHOS HUMANOS

Presenta

ALEJANDRO FLORES ERAÑA

Director de Tesis: Dr. Miguel Ángel Eraña Sánchez

Lectores: Dr. José Luis Caballero Ochoa y

Dr. Giovanni Azael Figueroa Mejía

Ciudad de México

2017

TABLA DE CONTENIDO

ABREVIATURAS Y SIGLAS	4
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I	
EL CONTEXTO HISTÓRICO PARA LA ADOPCIÓN DEL DISCURSO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA INCIPIENTE CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS	10
1. Antecedentes y evolución del modelo <i>Ombudsperson</i> nacional	10
1.1. Introducción	10
1.2. Eventos políticos relevantes	11
1.3. Factores de carácter internacional.....	12
1.4. Antecedente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	14
1.5. Vicios de legitimidad	14
1.6. La constitucionalización del sistema nacional <i>Ombudsperson</i>	15
1.7. La CNDH como órgano constitucional autónomo	17
1.9. La reforma constitucional en materia de derechos humanos.....	19
2. Los Derechos Humanos y su notable incursión en la Agenda Pública.....	20
2.1. Derechos humanos y el Poder Ejecutivo (vía interna)	22
2.1.1. Ejes de política pública y Programas Sociales	22
2.1.2. Sobre la multiplicación de organismos de derechos humanos en la órbita del Ejecutivo	24
2.2. Factores internacionales y discurso de derechos (vía externa)	30
CAPÍTULO II	
ELEMENTOS DEL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCION A DERECHOS HUMANOS. CONCEPCIÓN TRADICIONAL.....	32
1. Notas sobre la conformación del Sistema, especial énfasis en la CNDH.....	32
1.1. Elección para la titularidad de la Presidencia	32
1.2. Facultades del <i>Ombudsperson</i> nacional.....	34
1.3. Sobre la funcionalidad del Consejo Consultivo	35
2. Complejidades competenciales y de jerarquía	37
2.1. Competencia primaria.....	38
2.1.1. Incompetencia subjetiva	38
2.1.2. Incompetencia objetiva	39
2.1.3. Autorestricciones de la CNDH.....	41
2.1.4. Organismos especializados.....	42
2.2. Competencia concurrente	44

2.3. Sobre la facultad de atracción	44
2.4. Facultad de casación	46
3. La crisis de la eficacia del SNJDH.....	47
3.1. De carácter operativo.....	48
3.2. De carácter espacial	49
3.3. División de la tutela.....	50

CAPÍTULO III

UNA MIRADA CRÍTICA A LOS PROCEDIMIENTOS DE LA CNDH Y SU PROCLIVIDAD COMPETENCIAL AL EJECUTIVO

1. Sobre el procedimiento de Queja	52
1.1. Escasez en recomendaciones	54
1.2. Sobre la ambigüedad de la conciliación.....	55
1.3. Quejas falsas o autoridades que mienten sobre la queja	57
2. La Orientación directa	59
3. Sobre las inconformidades (facultad de casación)	60
3.1. Recurso de queja.....	61
3.2. Recurso de impugnación	62
4. Remisiones.....	64
4.1. Remisión a OPDH estatales	65
4.2. Remisión a Instancias Federales de Control Administrativo	66
4.3. Remisión a Instituciones de Representación y Defensa de Particulares .	68
4.4. Remisión a organismos <i>para-Ombudsperson</i>	69
5. Del SNJDH al Sistema Ampliado de Protección a Derechos Humanos	70

CAPÍTULO IV

UN PANORAMA HACIA EL SISTEMA AMPLIADO DE DERECHOS HUMANOS 72

1. La tutela jurisdiccional de derechos humanos.....	72
1.1. El juicio de amparo: nuevos retos	73
1.2. El Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano	75
1.3. El procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado.....	76
1.4. El control abstracto de la Constitución (limitantes)	77
2. El modelo <i>Ombudsperson</i> . Aspectos relevantes de los OPDH.....	78
2.1. <i>Habeas corpus</i> y desaparición forzada.....	79
2.2. Atribuciones <i>sui generis</i> ajenas al diseño CNDH.....	80
2.3. Participación en procedimientos jurisdiccionales	81
2.4. Particularidades orgánicas y de diseño institucional.....	81
3. Los Organismos <i>para-Ombudsperson</i> del Ejecutivo	83

3.1. Comisión Nacional de Arbitraje Médico	84
3.2. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	86
3.3. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	89
3.4. Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	92
3.5. Coordinación General de Quejas y Atención al Derechohabiente del IMSS	95
3.6. Comisión de Inconformidades del INFONAVIT	97
4. Las instancias de control administrativo	98
5. Las instituciones de representación y defensa de particulares	100
5.1. Instituciones de Representación Jurídica	101
5.1.1. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	101
5.1.2. Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado	103
5.1.4. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente	105
5.1.5. Instituto Federal de Defensoría Pública	107
5.2. Instituciones de Defensa de Particulares	109
5.2.1. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	109
5.2.2. Procuraduría Federal del Consumidor	110
5.2.3. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	111
6. La Protección Indirecta o Control de la Política Pública	113
CAPÍTULO V	
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	117
1. Sobre el Modelo <i>Ombudsperson</i>	117
2. Sobre los organismos <i>para-Ombudsperson</i> del Ejecutivo Federal	121
3. Sobre las instancias de control administrativo	122
4. Sobre las instituciones de representación legal y defensa de particulares	123
BIBLIOGRAFÍA	124

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CGAQD	Coordinación General de Quejas y Atención al Derechohabiente
CI-INFONAVIT	Comisión de Inconformidades del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONAMED	Comisión Nacional de Arbitraje Médico
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros
DDHH	Derechos Humanos
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DOF	Diario Oficial de la Federación
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
IFDP	Instituto Federal de la Defensoría Pública
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
INM	Instituto Nacional de Migración
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Mecanismo	Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
OIC	Órgano Interno de Control
ODPRS	Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social
OPDH	Organismo(s) Público(s) de Derechos Humanos

PAN	Partido Acción Nacional
PF	Policía Federal
PJF	Poder Judicial de la Federación
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRODECON	Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SNJDH	Sistema No Jurisdiccional de Protección a Derechos Humanos
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMAR	Secretaría de Marina
SJF y G	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, nace a raíz de mi experiencia profesional de fungir como servidor público -por poco más de 5 años- en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en lo sucesivo CNDH), tiempo en el que atestigüé el funcionamiento institucional desde su interior, en tanto que logré apreciar sus dinámicas institucionales, mas también algunos de sus vicios y defectos, principalmente en sus procedimientos para atender quejas o peticiones.

En esos años de servicio advertí la existente división sobre el papel de la CNDH y sus similares estatales dentro de la escena pública, ya que mientras para unos (de postura más crítica) dichas instituciones sólo sirven para “defender delincuentes”, para otros, acudir al *Ombudsperson* representa la gran expectativa de ser última instancia para quejarse (sea de abusos de autoridad, de *mala praxis* en la administración pública, o para denunciar conflictos entre particulares).

De la misma forma observé que gran parte de las actividades dentro del sistema *Ombudsperson*, consisten en un continuo reenvío de asuntos a otras instituciones, principalmente hacia un amplísimo andamiaje burocrático conformado, la más de las veces, por múltiples órganos del Poder Ejecutivo que igual tienen por objeto proteger derechos fundamentales.

De ahí que en el papel se evidencia un sinnúmero de normas y entidades públicas que protegen derechos humanos (que van desde mecanismos jurisdiccionales, procedimientos ante organismos constitucionales autónomos, al propio sistema o modelo *Ombudsperson* nacional), pero en donde también destaca un Poder Ejecutivo omnipresente que de manera desorganizada, desactualizada y

fragmentada se ha convertido en un protector de derechos a su manera, con menoscabo directo de ciertas atribuciones de la CNDH.

Todo esto me motivó para realizar esta investigación, la cual tiene como primer objeto señalar, con base en mi experiencia (y en lecturas acompañantes), toda disfunción, ya sea normativa, procedimental u orgánica del modelo *Ombudsperson*, a partir de la institución que lo encabeza, es decir, la CNDH.

Asimismo busco poner el acento en describir los rasgos más relevantes de la relación (muy invisibilizada, por cierto) de la Comisión Nacional con el Ejecutivo Federal al explicar -de manera sintética- la amplitud burocrática que existe en el país a la hora de tutelar derechos humanos, con la finalidad de remarcar la exacerbada y atípica intervención del Poder Ejecutivo, que en muchos casos convierte a la CNDH en una mera Oficialía de Partes.

Por último, vale aclarar que estas líneas no buscan demeritar el gran papel que ha jugado el modelo *Ombudsperson* en la consolidación aún inacabada del Estado constitucional, ni el peso moral con el que cuenta para observar a los servidores públicos. El propósito, es únicamente poner en relieve algunas fallas susceptibles de modificarse para una mejor y real tutela.

Para desarrollar lo anterior, en el capítulo primero se apuntan los principales factores sociales y políticos que influyeron para la adopción paulatina del discurso de los derechos humanos en México; primeramente, a través de la conformación de un incipiente modelo *Ombudsperson* y, después, con una aglutinada agenda pública del Poder Ejecutivo a través de la exponenciación de burocracias y programas sociales.

Posteriormente, en el capítulo segundo titulado: “El sistema no jurisdiccional de protección a derechos humanos. Concepción tradicional”, primeramente, se describe su conformación utilizando como paradigma a la CNDH, ello por ser el arquetipo para los demás organismos estatales. También, se hacen algunas consideraciones en torno a su estructura principal y atribuciones (Presidencia y Consejo Consultivo).

Para enseguida abordar las formas en las que el *Ombudsperson* se activa para la atención de los casos, a través principalmente de: a) la Competencia primaria, b) la Competencia concurrente, c) la Facultad de Atracción, y d) la Facultad de Casación. Ahí dejo entrever el complejo sistema de distribución de competencias del llamado “sistema no jurisdiccional de protección a derechos humanos”.

En el capítulo tercero denominado: “Una mirada crítica a los procedimientos de la CNDH y su proclividad competencial al Ejecutivo”, se aluden y describen peculiaridades procedimentales, ambigüedades y datos estadísticos correspondientes a los procedimientos con los que cuenta la CNDH, con especial énfasis en el reenvío de casos a dependencias del Ejecutivo.

Finalmente, en el capítulo cuarto titulado: “Un panorama del sistema ampliado de derechos humanos”, se desarrollan de manera sucinta cada uno de los componentes de dicho sistema, los cuales son: a) la tutela jurisdiccional; b) el subsistema o modelo *Ombudsperson*; c) los organismos *para-Ombudsperson*; d) las instancias de control administrativo; e) las instituciones de representación y defensa de particulares; y, f) la protección indirecta o control de la política pública.

Por otro lado, metodológicamente el estudio del modelo *Ombudsperson*, fue realizado a partir principalmente de la CNDH, ello por ser la institución superior

dentro del modelo, y por constituir la forma de diseño institucional emulado por la mayoría de los organismos estatales, aunque también menciona algunas peculiaridades aportadas por éstos.

En ese tenor, para poder lograr dimensionar el trabajo del *Ombudsperson* nacional, respecto a sus actuaciones, manejo de expedientes, emisión de recomendaciones, medidas cautelares, autoridades responsables, etc., la investigación se focalizó en el periodo 2013- 2015.

De forma metodológica, el estudio englobó cifras de los años 2013, 2014 y 2015, en cada rubro analizado, ya que si bien los números varían año con año, existen constantes y patrones en los porcentajes de resolución de expedientes. Aunado al hecho que para la presente investigación resulta más ejemplificativo y contrastante observar el comportamiento de la CNDH por un periodo mayor de tiempo que sólo el de un año.

Por último, la información oficial de la CNDH ha sido tomada de cada informe de labores perteneciente a cada año, mientras que el estudio y análisis de las recomendaciones que se citan, corresponde a la versión pública que aparece en el sitio digital y oficial de la Comisión.

CAPÍTULO I

EL CONTEXTO HISTÓRICO PARA LA ADOPCIÓN DEL DISCURSO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA INCIPIENTE CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL MODELO *OMBUDSPERSON* NACIONAL

1.1. Introducción

La adopción de los derechos fundamentales por parte del Estado mexicano, ha sido de forma paulatina; si bien no es posible determinar con precisión, causa o fenómeno en particular, pueden identificarse –no de manera exhaustiva– ciertos eventos sociales y políticos de especial relevancia como telón de fondo en una agenda pública imparable.

En principio, las luchas sindicales, movilizaciones y protestas públicas gestadas en la década de los sesenta que sistemáticamente fueron reprimidas, así como la posterior aparición de diversos grupos guerrilleros; fueron agotando el vertical y compacto (totalitario) régimen presidencial.¹

La violación exponencial de los derechos humanos durante la “guerra sucia”, empezó a resonar cada vez más fuerte; haciéndose del conocimiento público que integrantes de movimientos sociales habían sido seleccionados, capturados y torturados en cárceles clandestinas, por miembros de las fuerzas armadas y

¹ Cfr. Córdoba Vianello, Lorenzo, “La Reforma Electoral y el cambio político en México”, en Zovatto, Daniel y Orozco Enríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 656-657.

policíacas, quienes además cometieron actos de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales.²

Sumado a lo anterior, y de la mano con los problemas socioeconómicos, se hizo más palpable el debilitamiento en las viejas instituciones, principalmente las de seguridad, procuración y administración de justicia, en un panorama lacerante, incluso vigente, donde las víctimas no acceden a la justicia, las imputadas e imputados deben de demostrar su inocencia en condiciones de desigualdad, ante autoridades ministeriales sumergidas en corrupción.³

1.2. Eventos políticos relevantes

Otro suceso fue la reforma en materia electoral de 1977,⁴ con la cual se fortaleció a los partidos políticos constitucionalizándoseles por vez primera, en tanto que se les reconoce como *entidades de interés público*, además de dispararse la representación proporcional (100 diputados) en la integración de la Cámara de Diputados.

Dicha reforma permitió el acceso vía electoral de manera paulatina a voces políticas opositoras al partido hegemónico, en la misma línea, la reforma constitucional de 1986⁵ incrementó aún más 100 diputados elegidos por el principio de representación proporcional para quedar en 200 como a la fecha.

² Cfr. López y Rivas, Gilberto, "Viejas y nuevas guerras sucias", Revista El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, núm. 172, marzo-abril de 2012, disponible en: <http://redalyc.org/articulo.oa?id=32523118013>.

³ Cfr. Arriaga Valenzuela, Luis, "Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México", Revista El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, vol. 23, núm. 150, julio-agosto de 2008, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32515013>.

⁴ Publicada en el DOF el 6 de diciembre de 1977.

⁵ Publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1986.

Para el año de 1988, la oposición de izquierda había sido reunida bajo la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, quien perdió las lecciones presidenciales bajo un contexto y percepción fraudulenta; sin embargo, por primera vez le fue arrebatada la mayoría calificada al PRI de la Cámara de Diputados y permitió la llegada de los primeros legisladores opositores al Senado.⁶

Consecuencia de lo anterior fue una disminución de la injerencia exacerbada del Poder Ejecutivo en el Legislativo, pero también la necesidad de convenir las reformas constitucionales y procedimientos que requirieran mayoría calificada.

1.3. Factores de carácter internacional

Por otra parte, la creciente globalización, sumado a una conformación cada vez más robusta de instituciones y figuras internacionales de derechos humanos, de igual forma contribuyeron a la visibilización las condiciones de las libertades del país. Por ejemplo, la firma del TLC, corría el riesgo de no aprobarse ante el Congreso estadounidense debido a la preocupación sobre la situación de los derechos humanos en México.⁷

Ante tal panorama, en donde, a nivel interno comienza una agitada vida política más plural, y ante un resentimiento social acrecentado por la indolencia del Estado a un sinnúmero de injusticias, éste a través del Ejecutivo optó medianamente y de forma calculadora abrir una rendija al discurso de los derechos humanos.

⁶ Cfr. Córdoba, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 656-661.

⁷ Cfr. Ackerman, John M., "Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México", en Insunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J., (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, CIESAS, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 309-313.

Era así de esperarse que el discurso adoptado fuere en una dimensión negativa,⁸ únicamente, como respuesta a una violación externa, o en clave de *derechos-defensa de corte individual*, es decir, aquellos derechos hechos valer frente a la autoridad y a ésta sólo sería dable una abstención o no interferencia para el ejercicio de las libertades.⁹

Más no se buscó empoderar a los pueblos indígenas, ni garantizar la exigibilidad de los DESC, tampoco una verdadera autorregulación, ni concretar los derechos humanos materialmente a través de una tutela efectiva; por el contrario, se optó por una autorregulación *laxa* de los actos públicos a través de la introducción de un mecanismo novedoso en el continente, que hasta encierra ciertas bondades en una primera impresión. Es decir, un modelo de *Ombudsperson* confeccionado a medida, a efecto de no desestabilizar el “estado de derecho”.¹⁰

⁸ Cfr. Cáceres Valdivia, Eduardo, “Reflexiones e torno a identidades, derechos y bienestar en el Perú contemporáneo”, en Insunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J., *op. cit.*, p. 57.

⁹ Cfr. Caballero Ochoa, José Luis, “El derecho internacional en la integración constitucional. Elementos para una hermenéutica de los derechos fundamentales”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (comps.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, Tomo I, p. 46.

¹⁰ Cabe hacer mención, que diversos autores sostienen como antecedentes de la CNDH y de la conformación del modelo *Ombudsperson* actual, instituciones como: a) la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí (1847); b) la Procuraduría Federal del Consumidor (1975); c) la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1976); d) la Procuraduría de Vecinos de Colima (1984); e) la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985); f) la Procuraduría para la Defensa Indígena de Oaxaca (1986); g) la Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero (1987); h) la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988); i) la Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro (1988); y, j) la Procuraduría Social del Distrito Federal (1989). (Véase. Ávila López, María Eugenia, “El ombudsman local: antecedentes, evolución y realidades”, en Cisneros Farías, Germán, et al. (coord.), *Ombudsman local. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, Serie Doctrina Jurídica Núm. 369, p.32) Sin embargo, tales instituciones distan notablemente de los principios básicos del instituto *Ombudsperson*, como la autonomía y la protección de derechos humanos, aunado a que algunas de ellas fueron de corte asistencialista, o en su defecto, fungieron como coadyuvantes en la mejora de la administración pública. (Cfr. Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una institución a medio camino. Frentes críticos a su estatuto jurídico inconcluso*, 2da. Ed., México, Universidad Anáhuac del Sur, Miguel Ángel Porrúa, 2003, colección Estudios Constitucionales, pp. 56 a 67).

1.4. Antecedente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Previo de instaurarse un incipiente modelo *Ombudsperson*; en el seno de la Secretaría de Gobernación se creó una Dirección General de Derechos Humanos (año de 1989), más pensándose en una unidad de enlace y apoyo de la administración pública para el cumplimiento de acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y habilitada con una ambigua atribución “Recibir y atender las quejas administrativas” sobre violación de derechos humanos.¹¹

1.5. Vicios de legitimidad

Con posterioridad, mediante el decreto presidencial de 6 de junio de 1990,¹² se instituyó la CNDH, en tanto que organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; lo que para las voces más críticas evidenciaba su carencia de independencia e imparcialidad desde su origen. Para el profesor Ackerman; por ejemplo:

*“...la CNDH fue creada para desviar la atención de asuntos escabrosos o políticamente peligrosos... nació como una instancia especial dentro del seno de la Secretaría de Gobernación, sin poderes ni autoridad especiales. Su creación sirvió al obvio propósito de desviar la crítica al gobierno de Carlos Salinas por la falta de logros en el renglón de los derechos humanos”.*¹³

Como era de esperarse, el organismo recién instaurado más por presión que por una legítima voluntad de cambio, de forma anómala quedó inserto dentro de la

¹¹ Véase. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el DOF el 13 de febrero de 1989, artículo 15.

¹² Véase. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado en el DOF el 6 de junio de 1990.

¹³ Ackerman, John M., *op. cit.*, p. 308.

administración pública federal, contrariando la verdadera naturaleza y fines del *Ombudsperson*, el cual debería esperar más tiempo para asumir una verdadera autonomía y legitimidad institucional.

Para el profesor Acuña Llamas, el vicio de nacimiento de la CNDH es que:

“...tuvo que nacer desde el seno de la función que tendría que inspeccionar/denunciar y eventualmente corregir en uso de un capital estructuralmente simbólico en términos de independencia orgánico funcional: unas competencias limitadas y autonomía financiera inexistente”.¹⁴

En un contexto político, social, económico e internacional álgido, la andadura inicial de la CNDH realmente no impactó entre la ciudadanía en general, ni tampoco en los grupos en situación de vulnerabilidad, si consideramos que una amplia mayoría desconocía la existencia de sus derechos humanos y la manera de exigirlos.

Ante tal realidad social y bajo un débil mecanismo de protección a derechos humanos, las personas dedicadas a su promoción y protección se convirtieron en un grupo en mayor riesgo; en dicho entorno, Norma Corona Sapién, Presidenta de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, fue víctima de un atentado por el que perdió la vida el 21 de mayo de 1991, suceso sumamente relevante y cuya consecuencia fue acelerar el fortalecimiento de la CNDH.¹⁵

1.6. La constitucionalización del sistema nacional *Ombudsperson*

Mediante decreto publicado en el DOF de 28 de enero de 1992, se adicionó el artículo 102 constitucional en su Apartado B, con el fin de crear a una Comisión

¹⁴ Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de...*, op. cit., pp. 185-186.

¹⁵ Véase. Cabrera Javier, “Crimen de Corona lleva 17 años impune”, El Universal, 11 de diciembre de 2008, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/70372.html>

Nacional de Derechos Humanos. De esta manera, la institución se transforma de organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación a organismo público descentralizado y con rango constitucional, a la par que se propulsa la formación de instituciones homólogas de carácter estatal dando con ello origen al “sistema no jurisdiccional de protección a derechos humanos” (en adelante: SNJDH).

La particularidad de la transformación de la CNDH, fue la intervención del Senado o en su caso, la Comisión Permanente del Congreso para la ratificación de la persona titular de la Presidencia del organismo y de las y los integrantes del Consejo Consultivo a propuesta del Ejecutivo; pese a que se mantuvo un marco competencial acotado y sin autonomía presupuestal.

Siguiendo a Ackerman, la reforma de 1992 constituyó una “delegación bajo presión”,¹⁶ otorgada por el régimen presidencial derivado de la pérdida de apoyo interno o externo, en este caso, el homicidio de Norma Corona y por el riesgo de no ser aprobado el TLC, lo que se tradujo en una institución medianamente más fortalecida pero sin derivar en un contrapeso para el ejercicio abusivo del poder.

Bajo la embrionaria CNDH y ante una postura insulsa de comprensión y reconocimiento de derechos humanos por parte de Estado, destaca como el levantamiento armado del EZLN del 1 de enero de 1994, crispó el país estremeciendo a la cúpula de poder, en tanto quedó visibilizada la desigualdad, el maltrato, la indiferencia, la discriminación, la insensibilidad hacia los pueblos indígenas y, con ello, el discurso de los derechos humanos fue crecientemente empoderándose en la sociedad.

¹⁶ Cfr. Ackerman, John M., *op. cit.*, p. 309.

Sin duda, la débil conformación de la constitucionalizada CNDH, impidió un efectivo impulso mediador entre el EZLN y el Gobierno, a raíz de su particular configuración y falta de independencia pues *“estaba teñida por el color de su conexión con el Ejecutivo que la hacía ver en el escenario del conflicto como una oficina del gobierno y no como una instancia del Estado, por ende confiable”*.¹⁷

En consecuencia, ya no es de extrañar que las organizaciones de la sociedad civil¹⁸ al igual que las organizaciones de derechos humanos internacionales adquieren mayor relevancia para hacer frente a las violaciones a derechos humanos, tanto que para el año 1994 se habían emitido 16 recomendaciones al Estado mexicano, principalmente para atender las violaciones graves ocurridas en Chiapas y fortalecer a la CNDH para hacer más eficientes sus investigaciones.¹⁹

1.7. La CNDH como órgano constitucional autónomo

Las violaciones a derechos humanos siguieron su curso creciente como la masacre de Aguas Blancas de 28 de junio 1995, o la matanza de Acteal de 22 de diciembre de 1997; sin embargo, hasta 13 de septiembre de 1999, pudo concretarse la reforma constitucional que convirtió a la CNDH en un organismo constitucional autónomo.

En buena medida, dicha modificación fue gracias a la conformación opositora de la LVII Legislatura, ya que por primera vez el partido hegemónico no reunió la

¹⁷ Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de...*, *op. cit.*, p. 188.

¹⁸ Por ejemplo, el 10 de febrero de 1994, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" conformada en aquel entonces por 33 organizaciones de la sociedad civil, --ahora por más de 70-- presentó en el seno de la CIDH un informe preliminar sobre la situación de violación a los derechos humanos durante el levantamiento zapatista.

¹⁹ Las recomendaciones fueron emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), el Comité de Derechos Humanos (Comité DH) y el Comité de los Derechos del Niño (CDN), mismas que se encuentran disponibles en el portal <http://recomendacionesdh.mx>.

mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; situación que propició que legisladores de partidos de oposición (PAN, PRD, PT y PVEM) formaron la mayoría que tomó el control de la Cámara.²⁰

El rasgo mas sobresaliente de la reforma citada se relaciona con la independencia y autonomía; a partir de ese momento, la propuesta y elección de la persona titular de la Presidencia y de los integrantes del Consejo Consultivo, recae en el Senado, o en su caso, en la Comisión Permanente del Congreso.

Es posible afirmar que en esta tercera etapa será cuando empieza a fortalecerse el modelo de *Ombudsperson* nacional, dado que en las etapas anteriores (1990 y 1992), no se había hecho ninguna modificación sustancial, salvo en 1998 que al apelar al viejo nacionalismo se reformó la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para que la persona titular de la Presidencia del organismo sea ciudadano mexicano por nacimiento, requisito con tintes anti-natura institucional que continúa vigente a la fecha.

1.8. *Ombudsperson* y legitimación constitucional

Meses después de los enfrentamientos de San Salvador Atenco y el conflicto magisterial de Oaxaca, mediante reforma constitucional de 14 de septiembre de 2006, se legitimó a la CNDH para promover acciones de inconstitucionalidad en

²⁰ Para Ackerman, la reforma constitucional de 199, fue una concesión de tipo “delegación democrática” hecha por el régimen presidencialista, y se da ante el conflicto controlado de diversas fuerzas políticas, en ese caso por la Legislatura LVII por ser la primera en no contar con mayoría absoluta en el Congreso (Cfr. Ackerman, John M., *op. cit.*, p. 310).

contra de leyes federales, estatales y tratados internacionales. De igual forma, a los organismos locales respecto de leyes locales, a fin de fortalecer las acciones preventivas para combatir violaciones a derechos humanos.

1.9. La reforma constitucional en materia de derechos humanos

Finalmente, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 junio de 2011, también robusteció al modelo *Ombudsperson* nacional, al contemplar la obligación de todo servidor público a responder las recomendaciones que les presenten los organismos públicos de derechos humanos (OPDH).

Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas se deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, reforzando la obligación con la facultad de turnar el caso a la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, a efecto de llamar a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos y expliquen el motivo de su negativa.

También se eliminó la incompetencia de asuntos laborales²¹ y se fijó la consulta pública para elección de la persona titular de la Presidencia y de los integrantes del Consejo Consultivo, aunque aún está pendiente fijar los criterios legales para materializar la consulta.

Por último, se derogó la controversial y poco ejercida facultad de investigación de violaciones graves de la SCJN, y se trasladó a la CNDH para ejercerla *ex officio*

²¹ En realidad, la incompetencia por asuntos laborales entendidos por conflictos en la relación laboral entre patrón y trabajador aún subsiste, sin embargo, la CNDH si puede intervenir por actos administrativos derivados del órgano jurisdiccional laboral (Véase. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el DOF el 29 de junio de 1992, artículos 3º y 8º).

o a petición del Ejecutivo, el Congreso de la Unión, los Gobiernos estatales o sus legislaturas.

No puede ignorarse que, desde 1992 a la fecha, el modelo *Ombudsperson* en cuya cabeza está la CNDH, se ha visto reforzado y robustecido. Sin embargo, también hay una serie de vicios que registra como la opacidad y la carencia de legitimidad del titular, los procedimientos formales, tortuosos y deficientes, así como la severa escasez de recomendaciones.²²

Aunado a lo anterior, en las últimas décadas la competencia de la CNDH para investigar y proteger derechos humanos se ha ido difuminando ya sea por ley o por decreto administrativo, a través de múltiples instituciones inmersas dentro del Poder Ejecutivo, que al igual que aquella, también cuentan con procedimientos de investigación y que denominaré organismos *para-Ombudsperson*. De ellos se ocupará el análisis más adelante.

2. LOS DERECHOS HUMANOS Y SU NOTABLE INCURSIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA

La reforma constitucional de derechos humanos incorporó los principios del bloque de constitucionalidad o de derechos, la *interpretación conforme* y el principio *pro persona*, aspectos gestados con una gran influencia desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.²³

²² Cfr. Lachenal, Cécile, et. al., *Los organismos públicos de derechos humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2006 y Human Rights Watch, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Una evaluación crítica*, disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2008/02/12/la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-de-mexico/una-evaluacion-critica>.

²³ Cfr. Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014, p.18.

Sin embargo, merece subrayarse que el bloque de derechos constituye el nuevo paradigma que articula y cadencia el derecho interno con el internacional, en tanto que arrumba la tesis de la jerarquía normativa, en razón de que permite la constitucionalización de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales.²⁴

De ahí que la interrelación de poderes y órganos estatales con el derecho internacional, conllevan a garantizar los derechos humanos no sólo desde el ámbito doméstico sino con un deber receptor y de armonización con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.²⁵

Por consiguiente, la obligación de garantizar las libertades fundamentales puede ser a través de dos vías: a) la interna, relacionada con los preceptos constitucionales, legales e interpretativos, aunado a los mecanismos, procedimientos e instituciones nacionales; y, b) la externa, mediante la recepción de los instrumentos internacionales y la interlocución con los organismos jurisdicciones internacionales.²⁶

²⁴ Cfr. Caballero Ochoa, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución)”, en Carbonell, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, 3ra. Edición, Ed. Porrúa y UNAM, 2013, pp. 104-112.

²⁵ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos María, “El deber de adoptar disposiciones de Derecho Interno. Análisis del artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su impacto en el orden jurídico nacional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, D.F., IIJ-UNAM- Marcial Pons, 2014, pp.957-995.

²⁶ Cfr. Carbonell, Miguel, “Las obligaciones del estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana”, en Carbonell, Miguel, Diego y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos...*, *op. cit.*, pp. 70 a 74.

2.1. Derechos humanos y el Poder Ejecutivo (vía interna)

En el caso mexicano, destaca que el Ejecutivo se sitúa siempre en su papel de “*omniabarcante de lo público*”,²⁷ ya que juega un rol preponderante respecto a la observancia y protección de los derechos humanos; tarea que desarrolla por medio de diversos programas sociales y múltiples dependencias con atribuciones de investigación, conciliación, sanción e incluso de representación legal.

Para revisar el extenso andamiaje que el Ejecutivo ha montado en cumplimiento de sus obligaciones con los derechos humanos, a continuación enlistaré tanto los programas sociales, como los organismos e instituciones relacionadas con temas de derechos humanos.

2.1.1. Ejes de política pública y Programas Sociales

En primer lugar, respecto a la política pública en derechos humanos, el Gobierno Federal ha implementado los denominados “Programas Rectores 2014-2018”, y que consisten en los siguientes:

1. Programa Especial de los Pueblos Indígenas.
2. Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
3. Programa Nacional de Derechos Humanos.
4. Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
5. Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación.
6. Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
7. Programa Especial de Migración.
8. Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

²⁷ Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de*, op. cit., p. 98.

9. Programa Nacional de Asistencia Social.
10. Programa Nacional de la Juventud.

Sin ánimo de analizar cada uno de ellos de forma exhaustiva (siendo otro el objeto de este trabajo) puede afirmarse que los programas rectores representan un primer paso en la gama de políticas públicas a cargo del Ejecutivo, y una manera de atender de forma integral los derechos humanos.

Pero también de forma metodológica, ya que en cada documento se abordan las problemáticas de cada grupo, específicamente tocan la situación de derechos y cuestiones de desarrollo humano, además de que son herramientas que buscan complementar el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a través de estrategias, líneas de acción e indicadores de gestión pública.

Destaca igualmente del ejercicio 2016, que se hayan publicados 21 programas sociales que a diferencia de los primeros contemplan de manera más específica y directa el uso y distribución de los recursos públicos; en especial, aquellos relacionados con temas de discapacidad, salud, vivienda, mujeres, género, jornaleros agrícolas, personas adultas mayores, migrantes, educación e indígenas. (Ver tabla 1).

Es preciso mencionar que para el colectivo *Acción Ciudadana Frente a la Pobreza*, el abuso en la creación de programas sociales, si bien puede beneficiar a algunos sectores, también aumenta la burocracia y con ello el clientelismo político, la corrupción y la discrecionalidad en la distribución de recursos sin lograr una política pública eficiente ni integral.²⁸

²⁸ Véase: <http://frentealapobreza.mx/programas-sociales-resultados-frente-a-la-pobreza/>

Si bien muchos de los programas sociales cuentan con un *telos* encomiable al postular mejores condiciones y necesidades de la ciudadanía, o en la busca de menguar los factores de desigualdad y exclusión principalmente en la situación socioeconómica; no obstante, la caridad y el asistencialismo resultan incompatibles con una perspectiva genuina de los derechos humanos.²⁹

2.1.2. Sobre la multiplicación de organismos de derechos humanos en la órbita del Ejecutivo

Con independencia de los programas sociales recién enlistados, es destacable que existe una tendencia creciente a instaurar ya sea por mandato de ley o decreto del Ejecutivo; organismos burocráticos con atribuciones variadas y que, a su vez, aplican programas sociales o cuentan con procedimientos especiales de protección de derechos humanos, a través de mecanismos directos o de un servicio de representación legal.

A lo anterior, se aúnan organismos como el Instituto Nacional Electoral (INE) o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), cuyo diseño constitucional autónomo busca una protección de los derechos políticos o los de acceso a la información y protección de datos, respectivamente.

En el mismo orden, apréciase como la inflación orgánica ha llevado a que hoy se cuente además con 15 organismos desconcentrados, relacionados con temas de

²⁹ Cfr. Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier, “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, Cuadernos del CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, 2010, pp. 51-56, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=40316176004>.

violencia contra las mujeres, refugiados, migrantes, niñez, desarrollo social, ambiente, derechos de autor, salud, derechos laborales. (Ver tabla 2).

En la misma sumatoria, tienen que considerarse los 14 organismos descentralizados, vinculados con la eliminación de la discriminación, protección a los usuarios de servicios financieros y consumidores, discapacidad, personas adultas mayores, propiedad industrial, educación, familia, vivienda y régimen agrario. (Ver tabla 3).

También, destaca la configuración de 4 organismos con una naturaleza paraestatal, que a diferencia de los mencionados con anterioridad, cuentan soporte legislativo y con una mayor participación ciudadana con un grado mayor de gestión o relativa autonomía. Las entidades paraestatales son: la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON).

También figuran 7 comisiones intersecretariales, relacionadas con la prevención de la trata de personas, refugiados, salud, niñez, vivienda, así como la atención de los compromisos internacionales adquiridos en materia de derechos humanos. (Ver tabla 4).

Finalmente, en el nivel jerárquico burocrático mas bajo, se encuentran 25 Unidades Administrativas; muchas de ellas que realizan únicamente funciones de enlace con la CNDH, otras más complejas con facultades fiscalizadoras o incluso sancionadoras, y otras que ejercen verdaderas investigaciones sobre derechos humanos. (Ver tabla 5).

Como se puede advertir la red de programas sociales e instituciones de derechos humanos que orbitan en torno al Poder Ejecutivo es de una gran amplitud; pero especialmente en los segundos no hay un orden o sistematización orgánica y tienen como fundamento una legislación fragmentaria e inflada que redundo en la carencia de una protección integral de los derechos humanos o en una crisis del sistema de garantías como lo denomina Ferrajoli.³⁰

En suma, la multiplicidad de procedimientos y organismos atentan contra los principios de indivisibilidad e interdependencia. Por otra parte, coincido con los planteamientos que atribuyen a la opacidad, el clientelismo político, la ausencia de mecanismos efectivos de participación y de rendición de cuentas, la responsabilidad de impedir una vinculación efectiva entre las políticas públicas y los derechos humanos.³¹

Tabla 1. Programas sociales relacionados con DDHH

	SECRETARÍA DE SALUD
1.	Programa de Atención a Personas con Discapacidad
2.	Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)
3.	Programa Fortalecimiento a la Atención Médica
4.	Programa Calidad en la Atención Médica
5.	Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad
	SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO
6.	Programa de Apoyo a la Vivienda
7.	Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales
8.	Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares
	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
9.	Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
10.	Programa Pensión para Adultos Mayores

³⁰ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ta edición, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, España, Ed. Trotta, 2014, colección Estructuras y Procesos, p. 16.

³¹ Cfr. Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier, *op. cit.*, p. 58.

11.	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
12.	Programa 3X1 para Migrantes
13.	Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia
14.	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
	INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES
15.	Programa de Fortalecimiento a la Traversalidad de la Perspectiva de Género
	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
16.	Programa IMSS-PROSPERA
	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
17.	Programa Educación para Adultos
18.	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
	COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
19.	Programa de Apoyo a la Educación Indígena
20.	Programa de Infraestructura Indígena
21.	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena

Tabla 2. Organismos Desconcentrados relacionados con DDHH por dependencia

	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
1.	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
2.	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
3.	Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur
4.	Instituto Nacional de Migración
5.	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
6.	Instituto Nacional de Desarrollo Social
	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
7.	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
8.	Instituto Nacional del Derecho de Autor
	SECRETARÍA DE SALUD
9.	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva
10.	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia
11.	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
12.	Comisión Nacional de Arbitraje Médico

13.	Comisión Nacional de Protección Social en Salud
	SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
14.	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
15.	Comité Nacional Mixto de Protección al Salario

Tabla 3. Organismos Descentralizados por dependencia

	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
1.	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
2.	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
3.	Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
4.	Instituto Mexicano de la Juventud
5.	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
	SECRETARÍA DE ECONOMÍA
6.	Instituto Mexicano de la Propiedad Industria
7.	Procuraduría Federal del Consumidor
	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
8.	Consejo Nacional de Fomento Educativo
9.	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
10.	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
	SECRETARÍA DE SALUD
11.	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
	SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO
12.	Procuraduría Agraria
13.	Comisión Nacional de Vivienda
14.	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

Tabla 4. Comisiones intersecretariales

	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
1.	Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
2.	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
3.	Comisión Intersecretarial de Derecho Internacional Humanitario
4.	Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos
	SECRETARÍA DE SALUD
5.	Consejo Nacional de Protección Social
	SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

6.	Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México
	SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO
7.	Comisión Intersecretarial de Vivienda

Tabla 5. Unidades Administrativas relacionadas con DDHH por dependencia

	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
1.	Unidad de Política Migratoria
2.	Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos
3.	Mecanismo de Protección de Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos
4.	Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México
5.	Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos
6.	Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos
	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
7.	Coordinación de Quejas y Atención al Derechohabiente
	INSTITUTO DE DESARROLLO SOCIAL
8.	Dirección General Adjunta de Igualdad de Género
	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
9.	Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación
	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
10.	Dirección General de Atención y Seguimiento a Recomendaciones y Conciliaciones en Materia de Derechos Humanos
11.	Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección
	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
12.	Dirección General Adjunta de Igualdad y Derechos Humanos
	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
13.	Dirección de Derechos Humanos y Análisis e Información de Seguridad Nacional
	SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO
14.	Dirección General Adjunta para la Igualdad de Género
	PROCURADURÍA AGRARIA
15.	Dirección General de Quejas y Denuncias
	SECRETARÍA DE ECONOMÍA

16.	Dirección de Legislación y Derechos Humanos
	COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD
17.	Dirección General Adjunta de Procuración de Derechos Humanos
	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL
18.	Dirección General de Derechos Humanos
19.	Defensoría de Oficio Militar
	SECRETARÍA DE MARINA
	Unidad de Promoción y de Protección a los Derechos Humanos
20.	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
21.	Dirección General de Derechos Humanos y Democracia
	SECRETARÍA DE SALUD
22.	Dirección de Derechos Humanos e Investigación Normativa de Salud
	SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
23.	Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores
	ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO EN PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL
24.	Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos
	TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITAJE
25.	Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado

2.2. Factores internacionales y discurso de derechos (vía externa)

Por descontado se tiene que el derecho internacional ha jugado un papel de ingente importancia en la consolidación de los derechos humanos como elementos esenciales del Estado constitucional. En primer lugar, los tratados internacionales generados del consenso de los sujetos de derecho internacional público se constituyen como una verdadera “garantía colectiva a favor de las personas”.³²

De la misma manera, sabido es que los informes o las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales gozan de un gran peso, el cual deviene de la independencia supranacional y objetividad.

³² Cfr. Caballero Ochoa, José Luis, “El derecho internacional en la integración constitucional...,” *op.cit.*, pp. 54 y 55.

A la fecha, México ha recibido 2445 recomendaciones de diversos organismos internacionales; con especial referencia en temas como el arraigo, compañías trasnacionales, conflictos agrarios, corrupción, crimen organizado, migrantes, feminicidios, tortura, VIH-SIDA, sistema penitenciario, seguridad y funcionamiento de los OPDH.³³

Pese a la influencia e impactos positivos de semejante *corpus juris* de derecho internacional, aun se ve lejana la materialización del discurso de los derechos fundamentales mientras exista un *Ombudsperson* de poca efectividad, y por el otro lado, un Poder Ejecutivo omnipresente, discrecional y normativamente desequilibrado, si miramos de forma crítica las dependencias de derechos humanos a su cargo.

³³ Véase. http://recomendacionesdh.mx/buscador/buscar_avanzada, consulta efectuada el 20 de septiembre de 2016.

CAPÍTULO II

ELEMENTOS DEL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCION A DERECHOS HUMANOS. CONCEPCIÓN TRADICIONAL

1. NOTAS SOBRE LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA, ESPECIAL ÉNFASIS EN LA CNDH

En el presente capítulo, abordaré la conformación e integración de los órganos sustantivos y procedimientos de la CNDH; con la salvedad que se analiza únicamente esta institución especialmente porque encabeza al SNJDH y al hecho que en los territorios de las entidades se replican, tanto el modelo orgánico como el procedimental, del organismo nacional, independientemente de que se denominen Comisiones Estatales, Defensorías o Procuradurías, y otras salvedades que se verán mas adelante.

1.1. Elección para la titularidad de la Presidencia

Desde la reforma constitucional de 1999, la elección para la Presidencia de la CNDH está en el ámbito único y exclusivo del Poder Legislativo,³⁴ de forma concreta en el Senado mediante votación por mayoría cualificada de dos terceras partes o, en sus recesos, en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (con la misma votación).³⁵

³⁴ En el ámbito estatal, en los Estados de Nuevo León y Guanajuato el Ejecutivo, propone al *Ombudsperson* y las Legislaturas lo ratifican.

³⁵ Véase. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 10. Es de destacar, que anterior a la reforma de 1999, la propuesta del titular de la CNDH recaía a cargo del Ejecutivo, y el Legislativo únicamente ratificaba; sin embargo, ahora tanto la propuesta y la selección es enteramente por el Senado.

Sin duda, la desvinculación del Ejecutivo de la elección del *Ombudsperson* abona de forma considerable al ejercicio autónomo e independiente de sus facultades; sin embargo, su legitimidad se puede ver mermada con la potestad subsidiaria electiva de la Comisión Permanente, en razón de que el nombramiento de un cargo tan importante no puede conferirse a un órgano de guardia, cuyo número reducido de integrantes jamás representará el máximo consenso de fuerzas políticas.³⁶

Mediante la reforma constitucional de 2011, se remitió a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la legislación de los demás OPDH, establecer un *“procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente”* para la selección de los y las candidatas, previéndose el plazo máximo de un año para efectuar las modificaciones legislativas.

Sin embargo, en la reforma a la Ley previamente citada del año 2012, no se realizó ningún cambio respecto al procedimiento de consulta; por lo que es fecha que se conserva su redacción; en la cual su artículo 10º, dispone que la comisión correspondiente del Senado (derechos humanos):

“...procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos”.

Como puede observarse, el mandato de la reforma constitucional de 2011 es que la legislación marque las pautas para un procedimiento de consulta, tal requisito es consubstancial a la legitimidad del *Ombudsperson*. En consecuencia, sería

³⁶ Cfr. Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de...*, op. cit., p. 128.

deseable que la Ley enmarque criterios objetivos en los que la ciudadanía impulse a sus candidatos y no sólo la comisión dictaminadora les seleccione.

Finalmente, la duración del encargo es de cinco años,³⁷ con la posibilidad de una reelección por un periodo igual. La remoción del *Ombudsperson* únicamente es válida mediante juicio político.

1.2. Facultades del *Ombudsperson* nacional

Respecto a las facultades del *Ombudsperson*, en un primer momento encontramos las de carácter administrativo, relacionadas con la representación legal de la institución; la expedición de los lineamientos administrativos; el nombramiento de los servidores públicos; la rendición informes de labores ante los Poderes de la Unión; la celebración de convenios institucionales y la elaboración del anteproyecto de presupuesto de egresos.³⁸

Por lo que hace a la tutela de los derechos humanos, el Presidente de la CNDH es el único facultado para emitir recomendaciones, de igual forma, tiene potestad de solicitar a los órganos legislativos, según corresponda, se llame a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables, para explicar el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas.³⁹

De la misma forma, el titular de la Comisión puede promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y tratados

³⁷ Por lo que respecta a los OPDH, la duración del cargo de *Ombudsperson* en general es de 4 y 5 años con la posibilidad de una reelección, sin embargo, en los estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo, Hidalgo y Oaxaca, es por un único periodo, siendo el más largo el de Oaxaca por 7 años.

³⁸ Véase. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 15.

³⁹ *Ibidem*.

internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República, que vulneren derechos humanos.⁴⁰

1.3. Sobre la funcionalidad del Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo de la CNDH se integra por diez personas tanto del sector público, como de la ciudadanía en general; son elegidas de la misma forma que la persona titular de la Presidencia de la CNDH, y su cargo es por un año con la posibilidad de volver a ser elegidos por un periodo igual.⁴¹

En el derecho comparado, existe una tendencia en que la institución del *Ombudsperson* sea de carácter unipersonal; sin embargo, la CNDH tiene cierta naturaleza atípica mixta,⁴² debido a que el titular de la Presidencia cuenta con funciones (ejecutivas) pero también existe un Consejo Consultivo con atribuciones (deliberativas), las cuales podemos agrupar en: normativas, de seguimiento y de opinión.⁴³

Las normativas facultan al Consejo Consultivo para: a) establecer los lineamientos generales; b) aprobar el Reglamento Interno de la CNDH; y, c) emitir normas de carácter interno.

Las de opinión son relativas a: a) sobre el proyecto de informe anual que la Presidencia presente a los Poderes de la Unión; b) el proyecto de presupuesto; y, c) sobre las Recomendaciones Generales.⁴⁴

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Véase. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículos 17 y 18.

⁴² Cfr. Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de...*, *op. cit.*, pp. 112 y 127.

⁴³ Véase. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 19.

⁴⁴ Recordemos que la emisión de las recomendaciones es una facultad exclusiva de la persona titular de la Presidencia de la CNDH, es decir, sin la intervención del Consejo Consultivo, sin embargo, los artículos 44 y 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Finalmente, las atribuciones de seguimiento consisten en solicitar tanto información sobre expedientes y respecto del ejercicio presupuestal.

Del análisis de la facultades referidas, puede advertirse que únicamente las de carácter normativo tienen cierta obligatoriedad, e inciden de forma directa en el funcionamiento de la institución; sin embargo, el *Ombudsperson* cuenta con amplias facultades, operativas, administrativas y jurídicas que empuñan al Consejo Consultivo, convirtiéndolo en un mero ornamento sin un verdadero control efectivo, plural y deliberativo de las cuestiones esenciales de la CNDH.

Coincido con el profesor Acuña Llamas, con respecto a que la existencia del Consejo Consultivo:

*“...vino a ser el escudo protector de la institución y a la vez la base legitimadora de la CNDH frente a la incómoda subordinación jerárquica que por origen tenía con el Ejecutivo”.*⁴⁵

En suma, considero igualmente necesario revisar la funcionalidad del Consejo a fin de que se constituya en un verdadero órgano garante y plural en el que se controlen y revisen las amplísimas atribuciones de la Presidencia, o de lo contrario, su

(publicado en el DOF el 29 de septiembre de 2003), prevén que las Recomendaciones Generales, deberán ser aprobadas por el citado órgano colegiado. Las recomendaciones generales tienen la particularidad de ser dirigidas a cualquier autoridad administrativa o legislativa federal o estatal y no necesitan de su aceptación. Posteriormente, son publicadas en el DOF. Las Recomendaciones Generales, son un buen mecanismo de *Ombudsperson* para visibilizar contextos generalizados de violaciones a derechos humanos y buscan que las autoridades intervengan y proporcionen alguna solución; sin embargo, al no estar previstas en la Ley, violan el principio de jerarquía normativa, además de que podrían emitirse con tintes políticos; cabe precisar que la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, presentó una controversia constitucional (46/2016 *sub judice*) al considerar que se invadió su competencia con la emisión de la Recomendación General 25/2016.

⁴⁵ Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de...*, p. 68.

desaparición para ceder una vinculación más estrecha con el Poder Legislativo, como sucede en el derecho comparado.⁴⁶

2. COMPLEJIDADES COMPETENCIALES Y DE JERARQUÍA

En un primer acercamiento, la mayoría de la doctrina nacional concibe al SNJDH, como aquél que está constituido por los OPDH que establece el artículo 102, apartado B de la Constitución General; es decir, la CNDH y los 32 organismos de las entidades federativas.⁴⁷

Dentro de esta concepción del SNJDH, aunque existe una aparente homologación entre los OPDH y la CNDH, ésta es jerárquicamente superior a los otros, ya que además de conocer de violaciones cometidas por autoridades de carácter federal (competencia primaria), posee diversas facultades de jerarquía como la competencia concurrente, la facultad de atracción y de segunda instancia (casación).

A continuación, explicaré cada ámbito de actuación de la CNDH junto con las particularidades del SNJDH:

⁴⁶ Cfr. Acuña Llamas, Francisco Javier, *El Ombudsman contemporáneo. Entre la fidelidad al origen y el experimentalismo institucional*, México, Cámara de Diputados, CEDH Zacatecas, CNDH, Konrad-Adenauer-Stiftung y Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 14.

⁴⁷ Véase. Alfonso Jiménez, Armando, *La defensa no jurisdiccional de los derechos humanos*, Buenos Aires, Ad.hoc, 2010, p. 71 y Ávila López, María Eugenia, "El ombudsman local: antecedentes, evolución y realidades", *op. cit.*, p.32.

2.1. Competencia primaria

De la lectura del artículo 102, apartado B, de la Constitución, se advierte que inicialmente la competencia de los OPDH se surte como regla general, contra actos y omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, mediante diversos procedimientos de tramitación y resolución que se verán más adelante; asimismo, se establecen dos incompetencias: la subjetiva y la objetiva.

2.1.1. Incompetencia subjetiva

La incompetencia subjetiva impide que la CNDH conozca de los actos u omisiones que trasgredan derechos humanos por parte de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación (PJF); tal prohibición se encuentra expresamente en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución.

Lo curioso es que para la CNDH no existe dicho impedimento sobre servidores de Poderes Judiciales Locales,⁴⁸ siempre y cuando no sean actos propios derivados de la función jurisdiccional. Emulando tal impedimento, en algunas legislaciones estatales, de igual forma, se optó para que el Organismo Local no conozca de

⁴⁸ Por ejemplo, la CNDH emitió la recomendación 13/2015 a diversas autoridades del estado de Quintana Roo, entre ellas al Tribunal Superior de Justicia, ya que un integrante del Consejo de la Judicatura, realizó manifestaciones peyorativas en contra del periodista Pedro Canché. También en el sonado caso del Ministro en retiro Género Góngora Pimentel, emitió la recomendación 32/2013, al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por actos de indebida impartición de Justicia.

ningún acto u omisión proveniente de su Poder Judicial;⁴⁹ sin embargo, en otras entidades no se prevé la exclusión.⁵⁰

En definitiva ésta incompetencia además de ser incoherente dentro del SNJDH remarca el centralismo con el que fue creada la CNDH e impone lo federal sobre lo estatal sin razón alguna; de igual forma, no se justifica cuando una de las áreas donde precisamente hay mas injusticia y violaciones a derechos fundamentales es en la impartición de justicia, por lo que dicha cerrazón constitucional, tolera y preserva el oscurantismo con que algunos juicios tanto federales como locales se resuelven.

A manera de colofón, si los OPDH conocen sólo de actos de autoridad por exclusión se entiende que no puede intervenir contra actos de particulares, ya que éstos son responsables de sus actos en el ámbito civil o penal.

2.1.2. Incompetencia objetiva

La incompetencia objetiva, o por razón de materia, excluye de la actuación de los OPDH, a los asuntos electorales y jurisdiccionales. Respecto a los asuntos jurisdiccionales, se engloban las sentencias, sentencias interlocutorias, laudos, y

⁴⁹ Los Estados en los que existe impedimento para conocer actos u omisiones aún de naturaleza administrativa que violen derechos humanos de servidores públicos judiciales son: Campeche, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco. Respecto a los estados de Campeche y San Luis Potosí, si bien en su Ley correspondiente no se menciona alguna prohibición al respecto, en sus Reglamentos Internos, se determinó restringir su competencia tratándose de actos u omisiones de servidores públicos judiciales.

⁵⁰ Por el contrario, los estados en los que es lícito y procedente conocer de actos u omisiones de funcionarios judiciales son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

acuerdos en los que se haya realizado alguna valoración jurídica derivada de la *Litis*, realizados por jueces o por tribunales administrativos fuera del P.J.F.⁵¹

Recuérdese que las sentencias y acuerdos de los y las juzgadoras tienen fuerza vinculativa u obligatoriedad y son jurisdiccionales por que resultan del trascurso de un procedimiento litigioso, en el cual, dependiendo la rama del derecho en que se trate, existen diferentes reglas y principios a seguir en aras de respetar el debido proceso, el principio de seguridad jurídica, la legalidad, la igualdad y las garantías judiciales.

De ahí que no es deseable que las sentencias y acuerdos jurisdiccionales sean revisados por un *Ombudsperson*, cuando por principio de cuentas dichas resoluciones por regla general son recurribles ante una segunda instancia o incluso mediante un juicio de amparo.

Respecto a la materia electoral, la incompetencia es sobre actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, de ahí que en realidad se sigue la misma lógica que los asuntos jurisdiccionales puesto que el INE es un verdadero árbitro cuyas determinaciones son obligatorias, y de ser el caso, revisables ante los organismos jurisdiccionales de carácter especializado electoral.⁵²

Aunado a lo anterior, existe una justificación por la que al *Ombudsperson* queda vedado conocer asuntos de carácter electoral; que al tomar una postura, se puede politizar su determinación pudiendo desestabilizar la contienda electoral.

⁵¹ Véase Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 2º, fracción IX.

⁵² Véase. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 7º fracción I.

Unos de los principios fundamentales del *Ombudsperson* es la neutralidad, misma que puede verse trastocada en el ámbito político.⁵³

2.1.3. Autorestricciones de la CNDH

A nivel constitucional y legal la única entidad de poder que se excluye de ámbito de actuación de la CNDH es el PJJ, por lo que los “*actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público*”, en principio, también supondría a servidores públicos que laboran además de la administración pública, en el Congreso de la Unión y en los organismos constitucionales autónomos.

Sin embargo, la CNDH se restringe *motu proprio* ya que en su normativa interna define y entiende por servidor público:

*“...los que...desempeñen empleo, cargo o comisión en instituciones, dependencias u organismos de la administración pública federal centralizada o paraestatal”.*⁵⁴

En principio, la justificación de tal definición podría ser el respecto a la autonomía del Poder Legislativo y de los organismos constitucionales autónomos, sin embargo, la independencia y libertad de gestión, no debe confundirse con fueros especiales.

Con independencia de las obligaciones constitucionales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos que en principio corresponden a todos los organismos del Estado, los OPDH y en particular la CNDH, cuentan con facultades propias para la protección de derechos humanos.

⁵³ Cfr. Alfonso Jiménez, Armando, *La defensa no jurisdiccional de los...*, *op. cit.*, p. 73.

⁵⁴ Véase. Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los..., artículo 2º, fracción VI.

Si bien desde el año 2006, las leyes locales pueden ser impugnadas por los OPDH mediante acciones de inconstitucionalidad, dicho procedimiento constitucional no excluye ni debe agotar la intervención del *Ombudsperson* en otros actos u omisiones que pudieran incurrir en el Legislativo y que afecten violaciones a derechos humanos.

De igual forma, a partir del año 2013 los OPDH pueden promover controversias constitucionales; lo cual no debe llevar a confundir las actuaciones derivadas de las atribuciones específicas de cada organismo, con actos u omisiones que trasgredan violaciones a derechos humanos, ya que una queja ante la CNDH no necesariamente afectará cuestiones competenciales.

Por ejemplo, alguna conducta discriminatoria, o insensible con respecto a algún grupo en situación de vulnerabilidad por parte de algún servidor público perteneciente al INE o INAI, al margen de que constituya una responsabilidad administrativa, bien podría conocerse ante la CNDH.

2.1.4. Organismos especializados

Recuérdese que acusadamente en el ámbito federal, el Poder Ejecutivo ha creado múltiples organismos de investigación o de auxilio en la protección de derechos humanos; de ahí que el artículo 11 del Reglamento Interno de la CNDH disponga lo siguiente:

“Los escritos de queja referentes a presuntas violaciones a los derechos humanos atribuibles a servidores públicos de organismos con facultades para atender las quejas y defender los derechos de los particulares, tales como las procuradurías Agraria, Federal del Consumidor, Federal de Protección al Ambiente, Federal de la Defensa del Trabajo o Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Comisión Nacional

Bancaria y de Valores, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y los demás que cuenten con facultades similares, quedarán comprendidas dentro de la competencia de la Comisión Nacional”.

Asimismo, el artículo 12 del mismo ordenamiento legal, los denomina organismos especializados y prescribe lo siguiente:

“Cuando la Comisión Nacional reciba un escrito de queja por presuntas violaciones a los derechos humanos, que sea de la competencia de cualquiera de los organismos especializados referidos en el artículo anterior, lo turnará de inmediato para su atención y trámite y notificará de esta remisión al quejoso, pero no se admitirá la instancia”.

En una primera valoración, podría pensarse que la CNDH buscó armonizar su ámbito de actuación con el de los múltiples organismos otorgándoles a éstos su lugar al respetar su potestad de intervención inicial y, después se dejaba la revisión de actuaciones en su seno; esto en razón de que los actos de tales organismos especializados quedan comprendidos dentro de la competencia de la CNDH.

Sin embargo, lo que resalta de esta forma de declinación competencial, es el trato general (sin diferenciación) al equiparar organismos que defienden a particulares contra particulares, por ejemplo, defensorías o procuradurías, (como la PROFECO) con otros organismos que cuentan atribuciones para investigar violaciones a derechos humanos (como CONAMED o CONAPRED).

Precisamente en este punto es donde históricamente han pasado desapercibidos los organismos *para-Ombudsperson*, cuyo funcionamiento e interacción es esencial para el funcionamiento de todo el SNJDH.

Aunque ahondaré en el tema más adelante, vale aclarar que las remisiones hechas por la CNDH a esos organismos sin previa valoración de fondo, pone en riesgo una tutela efectiva de los derechos aquéllos no cuentan con las garantías suficientes como independencia, imparcialidad, rapidez, inmediatez con las que un *Ombudsperson* está obligado a actuar, lo que se aúna un déficit de visibilización, que adolecen dichos organismos a diferencia del *Ombudsperson*.

2.2. Competencia concurrente

En atención a la configuración federalizada y centralista del SNJDH; cuando están involucradas autoridades federales o locales; corresponderá a la CNDH conocer de los casos de violación a derechos humanos. De igual forma, cuando en un hecho violatorio se encuentran involucradas dos autoridades estatales o municipales de diversos estados, la CNDH será la autoridad competente en el asunto.

En la práctica, la CNDH proporcionalmente ha emitido pocas recomendaciones en uso de esta facultad, ya que de un total global del 2013 al 2015 de 200 recomendaciones, sólo 30 involucró autoridades concurrentes.⁵⁵ (Ver gráfica 1).

2.3. Sobre la facultad de atracción

En caso que no existan autoridades de carácter federal involucradas en la violación, cuando una persona promueve un recurso de queja, la CNDH:

“...si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este

⁵⁵ Véase. <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

*organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente”.*⁵⁶

Lo anterior, se completa con la normatividad interna de la CNDH, que establece que la atracción:

*“... podrá ejercerse cuando se trate de una presunta violación a derechos humanos que por su naturaleza trascienda el interés de la entidad federativa e incida en la opinión pública nacional, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad. También, podrá ejercerse la facultad de atracción a solicitud expresa de alguno de los organismos locales o bien cuando el titular de dicho organismo local se encuentre impedido para conocer del asunto.”*⁵⁷

Como puede observarse, únicamente es establecido como requisito de procedencia de la atracción la existencia del recurso de queja, o que lo solicite alguno de los OPDH locales; lo anterior resulta más que relevante, visto que en los últimos años se han realizado de manera arbitraria e incluso ilegal atracciones de quejas.

Lo anterior ya que si consideramos términos globales, entre los años 2013 y 2015 la CNDH ha emitido 43 recomendaciones por atracción (de un total de 200); sin embargo, solamente las recomendaciones 10/2013, 36/2014 y 18/2015, es decir, una por año, derivaron de la atracción del recurso de queja; en tanto que las demás se atrajeron de manera indebida o sin fundamento legal válido, lo anterior, de acuerdo con la lectura efectuada a todos los documentos en su versión pública.

⁵⁶ Véase. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 60.

⁵⁷ Véase. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los..., artículo 14.

Por ejemplo, sobresalen las recomendaciones 34/2015,⁵⁸ 16/2015,⁵⁹ 25/2014⁶⁰ y 44/2013,⁶¹ en las que después de revisada la versión pública, no se menciona ni si quiera la existencia de algún acuerdo de atracción o de inicio de oficio de la investigación.

El hecho de que la CNDH ejerza la facultad de atracción de manera arbitraria, deja entrever en primer lugar, la subordinación o complacencia de los OPDH estatales con respecto a una clara invasión competencial por parte de la CNDH, lo cual acarrea una debilidad del propio SNJDH en perjuicio de la víctima.

Por último, una atracción arbitraria aunque se trate de una violación trascendente o que incida en la opinión pública nacional puede verse afectada en sus resultados; incluso podría interpretarse como una cuestión política ajena a la genuina defensa y protección de los derechos humanos, situación que irá en detrimento directo del funcionamiento y credibilidad del SNJDH.

2.4. Facultad de casación

La facultad de casación o recurribilidad, podría afirmarse, representa una contradicción dentro del campo teórico del *Ombudsperson*, porque una de sus características fundamentales es precisamente la no coercibilidad o vinculación de sus determinaciones, aunado a que una repetición de la investigación puede

⁵⁸ Sobre el caso de los daños ocasionados a la escultura conocida como “El Caballito”, en el centro histórico de la Ciudad de México.

⁵⁹ Relacionada con la pérdida de la vida de varios jornaleros agrícolas en Yurécuaro, Michoacán.

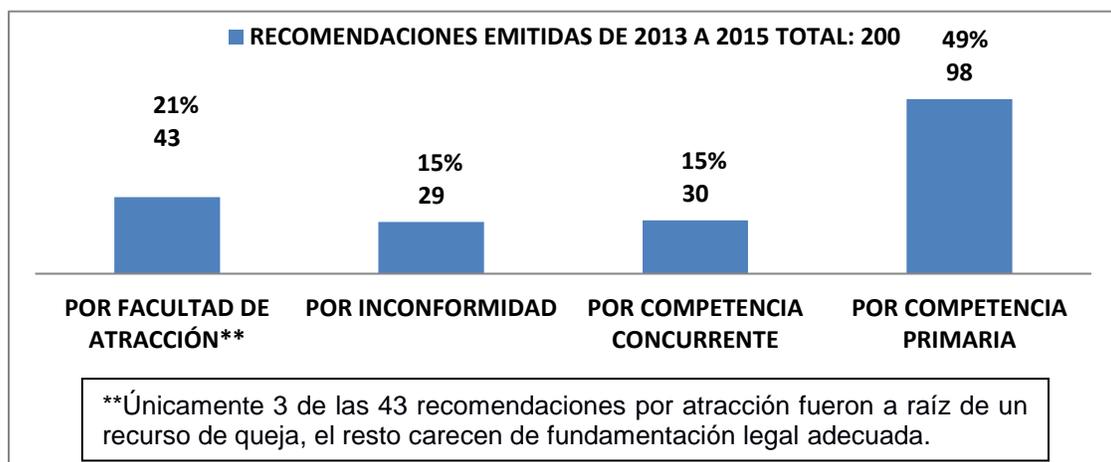
⁶⁰ Por inadecuada atención médica y pérdida de la vida de un bebé, en un Centro de Salud Rural de San Felipe Jalapa de Díaz, Oaxaca.

⁶¹ Por el homicidio de la activista Marisela Escobedo Ortiz, en Chihuahua.

traducirse en un despropósito para la pretensión de justiciabilidad de la ciudadanía.⁶²

Al margen de lo anterior, retomo el cuestionamiento del profesor Caballero Ochoa en el sentido de que: *si las resoluciones de los OPDH estatales son recurribles ¿Por qué las de la CNDH no? como tajantemente lo prevé el artículo 47 de la LCNDH, al parecer pudiera tratarse de un dejo de autoritarismo de corte centralista,*⁶³ por lo que con mayor razón debe de existir mayor interés por parte de la ciudadanía o del poder legislativo en la revisión de las actuaciones del Ombudsperson nacional.

Gráfica 1.



3. LA CRISIS DE LA EFICACIA DEL SNJDH

⁶² Cfr. Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de...*, op. cit., p. 94.

⁶³ Cfr. Caballero Ochoa, José Luis, "El recurso de impugnación en los organismos públicos de derechos humanos. Comentario a los artículos 61 y 62 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos" *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 33, año 2003, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/33/pr/pr34.pdf>

Antes de optar por un sistema federal en la organización del SNJDH, se consideró la posibilidad de crear un sólo *Ombudsperson* con delegados territoriales, emulando al *Médiateur* francés; no obstante, dicha postura fue desdeñada ya que la simple introducción de un Defensor de derechos humanos en esos años, incomodaba a diversos círculos de juristas allegados al PJF y a la Procuraduría General de la Republica.⁶⁴

Al optarse por una federalización a medias surgieron los OPDH en contextos políticos y socioeconómicos diversos⁶⁵ y de forma concomitante lo que considero barreras e inequidades a la ahora de tutelar derechos fundamentales, como las siguientes:

3.1. De carácter operativo

En primer lugar, no existe algún criterio objetivo o normativo para establecer una garantía presupuestaria para los OPDH, lo que genera una desproporción en la atención de los derechos humanos dependiendo de la entidad federativa donde se haya generado la violación.

Sin dar por sentado que forzosamente a mayores recursos económicos mejor defensa, las fluctuaciones presupuestarias entre los estados, constituyen factores desestabilizadores para una protección integral dentro del SNJDH y se deja a la

⁶⁴ Cfr. Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de...*, *op. cit.*, pp. 85 a 89.

⁶⁵ Para el autor Francisco Javier Acuña Llamas, con la facultad de casación se "traicionó" la "aspiración federalista" del modelo *Ombudsperson* "...al establecer una clara supersposición del ente nacional sobre los de carácter estatal, elemento que permite que la CNDH ejerza mediante un conjunto de artilugios de corte procesal, un verdadero freno de reconducción a la actuación de las figuras locales." *Ibíd.*, p. 89.

suerte o al infortunio de vivir en un estado con un *Ombudsperson* estatal con recursos económicos suficientes o uno débil sin independencia económica.

Por ejemplo, en un estudio realizado por Emilio Álvarez Icaza, se concluyó que el estado que mayor presupuesto otorga a su OPDH, con respecto al presupuesto total de la entidad federativa, es Quintana Roo, con un 0.22 %, mientras que en 19 OPDH, el presupuesto destinado no alcanza ni siquiera el 0.1 % siendo el caso más grave Puebla, donde su organismo protector de derechos humanos recibe apenas el 0.03 % de su presupuesto estatal.⁶⁶

3.2. De carácter espacial

Otra limitante que presenta el SNJDH es el centralismo; si bien la CNDH tiene 16 oficinas regionales,⁶⁷ la normatividad no les dota de atribuciones de decisión; fungen como meras oficialías de partes, para enviar todo a las oficinas centrales o a las Visitadurías Generales.

Incluso en caso de alguna violación urgente, sólo se faculta a la persona titular de la Visitaduría General para emitir medidas cautelares a efecto de evitar la consumación irreparable de violaciones o daños.⁶⁸

Si a alguien le son conculcados sus derechos y decide acudir al SNJDH se verá envuelto en una maraña de incompetencias, por ejemplo si se presenta ante el

⁶⁶ Cfr. Álvarez Icaza, Emilio, “*Situación de los organismos públicos de derechos humanos en las entidades federativas*”, en Ibáñez Aguirre, José Antonio y Salcedo González, Sandra (coords.), *Ombudsman. Asignatura pendiente en México*, México, Universidad Iberoamericana, 2013, pp. 87-90.

⁶⁷ Las oficinas regionales de la CNDH se encuentran en las siguientes ciudades: Aguascalientes, Tijuana, La Paz, San Cristóbal de las Casas, Tapachula, Ciudad Juárez, Torreón, Acapulco, Ixtepec, San Luis Potosí, Nogales, Villahermosa, Reynosa, Coatzacoalcos, Mérida y Morelia.

⁶⁸ Véase. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 40.

OPDH local y la autoridad responsable es federal, éste remitirá en el mejor de los casos el caso a la CNDH; si acude a la oficina regional, ésta hará lo mismo a las Oficinas centrales, lo que arroja una clara dilación de la investigación.

De igual forma, si se presenta la queja ante la CNDH tratándose se un asunto de carácter estatal, sin admitir instancia lo remitirá al OPDH de la entidad federativa que corresponda.⁶⁹

3.3. División de la tutela

Finalmente, existe una justipreciación relativa de los derechos humanos y, en consecuencia, un menor o mayor alcance del pronunciamiento sobre la violación. Por ejemplo, si la CNDH ha generado cierto estándar sobre determinado derecho, el cual puede ser inferior o mayor al establecido por determinado OPDH estatal pese a tratarse de la misma violación (verbigracia, el derecho a la salud) el alcance de su protección dependerá si se trata de una autoridad de salud federal o estatal y no por el contenido o núcleo del derecho.

Cualquier sistema implica la relación racional de sus partes para contribuir a un objeto en específico. El SNJDH contempla partes desiguales e inconsistencias operativas, financieras y territoriales, así como una división de la tutela debido a la distribución de competencias, circunstancias que no contribuyen a su objeto: la protección de los derechos humanos.

⁶⁹ Véase. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los..., artículo 15.

CAPÍTULO III

UNA MIRADA CRÍTICA A LOS PROCEDIMIENTOS DE LA CNDH Y SU PROCLIVIDAD COMPETENCIAL AL EJECUTIVO

Nota introductoria

Al efecto del estudio crítico de los procedimientos de resolución de expedientes de la CNDH; analicé los tres últimos informes de labores del *Ombudsperson* nacional que corresponden a los años 2013, 2014 y 2015.⁷⁰

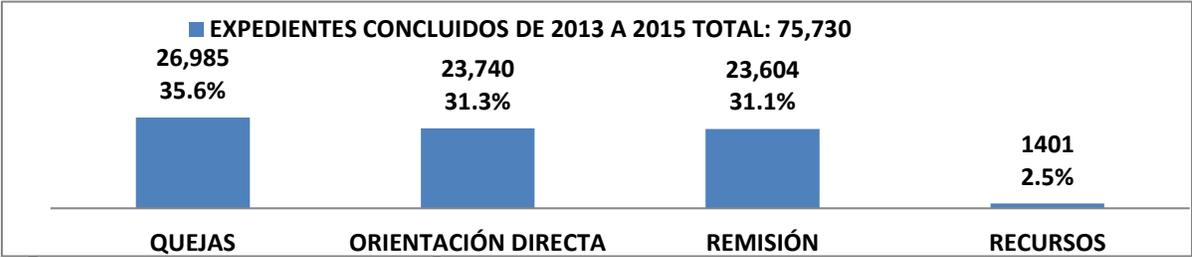
Por anticipado, señalo que no busco la exhaustividad integral sobre el funcionamiento de la CNDH, sino únicamente poner en relieve su postura orgánica frente a una queja y su relación con otras instancias defensoras de derechos

⁷⁰ Disponibles en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades

humanos; con especial atención en los procedimientos insertos en la administración pública federal.

De esta manera, del periodo 2013 a 2015 se observa que la CNDH resolvió 75,730⁷¹ expedientes, a su vez divididos en los procedimientos con los que cuenta para atender peticiones ciudadanas y que son: a) el procedimiento de queja; b) la orientación directa; c) remisión de la queja; y, d) el recurso de inconformidad.

Gráfica 1.



1. SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE QUEJA

Desde un principio hay que subrayar que el requisito de procedibilidad de la queja se relaciona con la competencia primaria, es decir, actos u omisiones de autoridades federales, pero también mediante este procedimiento se concentran las concurrencias y atracciones.

⁷¹ Se englobaron las cifras de los años 2013, 2014 y 2015, ya que si bien los números varían año con año, existen constantes y patrones en los porcentajes de resolución de expedientes. Aunado a que para el presente estudio resulta mejor ejemplificativo y contrastante observar el comportamiento de la CNDH por un periodo mayor de tiempo que año con año.

En general, la substanciación es simple y carece de formalismos. El plazo⁷² para la presentación de la queja es de un año, pero éste se puede ampliar si el caso lo amerita. En violaciones graves no existe plazo alguno.⁷³

Ante una presunción de violación a derechos humanos se realiza la investigación correspondiente (visitas, recabar testimonios, medidas cautelares, etc.), y en simultáneo se solicita a la autoridad responsable que rinda el informe sobre los hechos que se imputan.

Al final se valora el hecho o los hechos probados materia de la queja, la información recabada (pruebas), y el dicho de la autoridad, pudiéndose resolver el asunto por alguna de las causas siguientes:

- I. Por no competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada;*
- II. Por no tratarse de violaciones a derechos humanos, en cuyo caso se dará orientación jurídica al quejoso;*
- III. Por haberse dictado la recomendación correspondiente;*
- IV. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad;*
- V. Por desistimiento del quejoso;*
- VI. Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento;*
- VII. Por acuerdo de acumulación de expedientes;*
- VIII. Por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja, y*
- IX. Por haberse solucionado el expediente de queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.”⁷⁴*

⁷² En términos generales la regla del Plazo y su flexibilidad se replica en casi todo los Organismos estatales de derechos humanos, a excepción de Aguascalientes donde es de dos años. Desgraciadamente existen Estados que contrariando la naturaleza progresiva y flexible de los procedimientos seguidos por el *Ombudsperson*, han establecido plazo reducidos y restringidos, por ejemplo, Colima que establece como periodo para la presentación de la queja 180 días y en violaciones graves no más de 300. De igual forma, en Durango, el plazo es de 3 meses.

⁷³ Véase. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 26.

⁷⁴ Véase. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los..., artículo 125.

1.1. Escasez en recomendaciones

La forma más trascendente de resolver un caso es mediante la emisión de una recomendación, ya que a través de ésta se fija la reparación integral del daño en favor de la víctima, lo mismo que se establecen medidas de no repetición en beneficio de la ciudadanía en general y, sobre todo, a través del principio de publicidad, el *Ombudsperson* imprime fuerza moral a la resolución para que sea aceptada y cumplida.

Sin embargo, del análisis de los informes de los últimos tres años, observamos que ni siquiera el 1% de los casos se resuelven mediante una recomendación, lo anterior en razón de que de las 26,985 quejas resueltas, sólo en 169 expedientes se emitió recomendación, lo que equivale al 0.63%. (Ver grafica 2).

Sin pretender que en cualquier petición recaiga alguna recomendación, los datos anteriores, generan poca credibilidad en la institución *per se*, en tanto que arrojan un déficit de efectividad de los casos investigados. Por consiguiente, se produce un balance negativo en perjuicio de la ciudadanía, puesto que al escaseamiento de recomendaciones, menor número de reparaciones de daño para las víctimas, menores servidores públicos sancionados o separados del cargo y menores garantías de no repetición.⁷⁵

⁷⁵ Para contrastar la nimia cantidad de asuntos que se resuelven mediante una recomendación en México, citamos que por ejemplo, para el año 2015, el Defensor del Pueblo Español emitió 706 recomendaciones según su informe de labores para ese año, disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/02/Resumen_Informe_Anual_2015.pdf

1.2. Sobre la ambigüedad de la conciliación

La fracción IX, del artículo 125 del Reglamento Interno de la CNDH, menciona como causal de terminación de los expedientes la conciliación o durante la tramitación de la queja. Sobre este aspecto, se establecen 90 días como plazo para tener cumplida una propuesta de conciliación, de otra forma podrá reabrirse el expediente.⁷⁶

Asimismo, se faculta al Visitador o Visitadora General para emitir la propuesta de conciliación por escrito señalando los derechos humanos que se consideran afectados y, en caso de que la autoridad responsable no acepte la propuesta, se emitirá la recomendación respectiva.⁷⁷

En suma, la conciliación constituye una resolución fundada y motivada en la que se señalan las violaciones a derechos humanos cometidas; por ende, contempla las formas de reparación. Dicha resolución reviste especial importancia ya que la CNDH tiene que dar puntual seguimiento a las medidas que se hayan acordado para reparar la violación.

Se exceptúa de este método de solución aquéllas violaciones que atenten contra la vida o produzcan tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de *lesa humanidad* o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.⁷⁸

Ahora bien, como se puede advertir, el ordenamiento legal citado fusiona como forma de terminación de un caso, la conciliación y la resolución durante el trámite; sin embargo, se trata de dos formas diferentes de resolución y con diferentes

⁷⁶ Véase. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 36.

⁷⁷ Véase. Reglamento Interno de la Comisión de los..., artículos 120 y 123.

⁷⁸ *Ibidem*, artículo 88.

alcances, ya que la primera es un procedimiento especial por escrito, que garantiza la reparación, mientras que el otro es un supuesto donde la autoridad realiza alguna acción para dejar insubsistente el acto u omisión generador de la violación de derechos humanos, sin que ni la Ley o el Reglamento de la CNDH establezcan reglas o presupuestos para su operación.

En mi parecer, la fusión de los procedimientos mencionados en una sola causal de resolución de expedientes por la vía reglamentaria resulta engañosa con respecto a la verdadera cifra de asuntos que se resuelven de una u otra forma. Principalmente, porque la suma de ambas causales de conclusión de expedientes refleja un aparente resultado positivo que, al separarse en ambos procedimientos, el resultado dista de ser equitativo.

Esto se aprecia viendo, por ejemplo, que en el periodo del 2013 al 2015 se concluyeron 10522 expedientes “por haberse resuelto durante su tramitación” (los cuales equivalen al 38.9%); y en cambio, al tenerse sólo 732 conciliaciones se arroja apenas un 2.71%. (Ver gráfica 2).

Por tal motivo, a fin de evitar suspicacias la CNDH debería divulgar información más precisa y desglosada sobre las propuestas de conciliación, los abusos documentados, las causas por las que se determinó que la autoridad subsanó la violación, con especial énfasis en las reparaciones que se determinaron con su nivel de cumplimiento.⁷⁹

⁷⁹ Sobre las deficiencias en la información, se puede consultar: Human Rights Watch, “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Una evaluación crítica, disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2008/02/12/la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-de-mexico/una-evaluacion-critica>

1.3. Quejas falsas o autoridades que mienten sobre la queja

De acuerdo con los informes analizados destacaría aquí que, del 2013 al 2015, se resolvió por orientación 10971 asuntos que equivalen al 40.6% del total de expedientes concluidos (26,985). La *determinación de orientación*, es para desvanecer el hecho de que, tras cerrarse una investigación, para la CNDH no se acreditó violación alguna de derechos humanos.⁸⁰ (Ver gráfica 2).

Reitero que no toda petición forzosamente equivale a violación a derechos humanos; sin embargo, es considerablemente alto el número de expedientes en los que después de una investigación se determina que no existió violación a derechos humanos, y más cuando la mayoría de las autoridades señaladas acorde a los informes de labores corresponden al sector salud (IMSS e ISSSTE) y de seguridad pública (ODPRS, SEDENA y PF).

A reserva de que, en el supuesto de que se analizare todo expediente concluido; costaría trabajo creer cómo alguna queja relacionada con los derechos a la salud y seguridad pública, termine por no existir una violación.

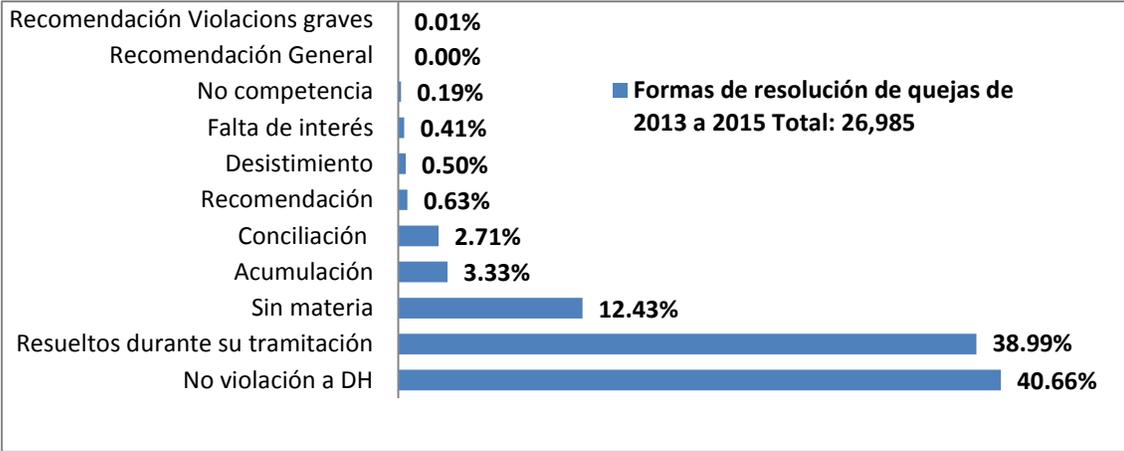
El elevado número de quejas concluidas sin advertirse elementos de trasgresión, sin duda, es un dato que salta y presupondría que la presunta víctima estaría ofuscada con respecto a su situación de derechos humanos; que deliberadamente habría mentido sobre los hechos; o por el contrario, que la autoridad habría negado el acto, o también, aportaría elementos bastantes para contrariar el dicho de la parte quejosa, con todo, tales supuestos en el fondo resultan poco convincentes y mas bien reflejan investigaciones carentes de eficacia.

⁸⁰ Véase. Reglamento Interno de la Comisión de los..., artículo 125, fracción II.

De una u otra forma, es necesario y conveniente que la CNDH informe de manera más detallada las causas de la inexistencia de violaciones, lo mismo que actuaciones realizadas, y en general los propios criterios utilizados para valorar la información aportada.

La CNDH y OPDH son esenciales y ejercen funciones de vital importancia para la sociedad; por lo que no se trata de menoscabar su efectividad; tratándose por ejemplo de casos como inhibir violaciones a derechos humanos; realización de visitas *in situ* a algún hospital, o a la barandilla de detenidos. Únicamente se busca exponer algunas de sus fallas que afectan su credibilidad.

Gráfica 2.



Además de lo expuesto, a la CNDH se le cuestiona por la baja emisión de recomendaciones⁸¹, lo cual ha quedado plenamente corroborado en este trabajo;

⁸¹ Cfr. Carpizo, Jorge, “El sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México. Algunas preocupaciones”, en Figueroa Bello, Aída (coord.), *Los derechos humanos en los umbrales del siglo XXI: una visión interdisciplinar*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 22-25.

sin embargo, al margen de dicha crítica considero que la institución debería ser más transparente en cuanto a todos los procedimientos y no sólo avocarse en sus resultados cuantitativos.

No se trata de emitir muchas recomendaciones o conciliaciones, sino que éstas sean plenamente eficaces con relación al tema de la reparación de daño a las víctimas y las medidas de no repetición. Situación que a la fecha no ocurre puesto que las quejas en materia de derechos a la salud y seguridad, no han registrado disminución alguna.

El *Ombudsperson* tiene que ser más proactivo en sus intervenciones, no sólo mediante recomendaciones, también a través de la constante publicación de informes especiales, y por medio del ejercicio de su facultad para hacer comparecer ante el Poder Legislativo a las y los servidores públicos renuentes o refractarios con los derechos humanos.

2. LA ORIENTACIÓN DIRECTA

La orientación directa procede cuando las denuncias, peticiones o solicitudes son manifiestamente improcedentes; por ejemplo, si se trata de una queja en contra de un particular o existe la imputación de un delito; o si el asunto no es competencia de la CNDH (por ejemplo, un solicitud de juicio político, la impugnación de una elección o una sentencia, etc.). Por consiguiente, es obligación de la Comisión canalizar al peticionario a la instancia que corresponda.⁸²

⁸² Véase. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 33.

Es de destacarse que la función orientadora representa casi la tercera parte de sus actividades; sin duda, canalizar y asesorar constituye un gran beneficio a la ciudadanía.

Por lo cual, sería adecuado que la Comisión Nacional mejore la información al respecto, esto es, que en los informes de labores anuales (los cuales son muy escuetos ya que sólo establecen las entidades donde se brindó orientaciones directas y las Visitadurías Generales que las tramitaron), se ahonde en precisiones y utilidad de la orientación directa.

Esto debido a que inclusive de las peticiones improcedentes, podrían detectarse patrones que atañan al *Ombudsperson*; verbigracia, violaciones cometidas por particulares; deficiencias en la prestación del servicio público; o alguna cuestión de seguridad pública.

Considero que sería pertinente que el *Ombudsperson* afine y funcionalice la información con la que cuenta, ya que de las orientaciones reiteradas que se presentan podrían focalizarse problemáticas para denunciarse de forma pública y que esto genere correctivos institucionales.

3. SOBRE LAS INCONFORMIDADES (FACULTAD DE CASACIÓN)

Las inconformidades que existen dentro de nuestro modelo *Ombudsperson* son los recursos de queja y de impugnación; ambos se relacionan con la facultad de casación de la CNDH como se dijo con anterioridad.

En el fondo, recursos desentonan la flexibilidad de los procedimientos de queja ordinarios ya que a diferencia de éstos, cuentan con requisitos de procedencia,

como personería y procedimientos propios, emulando en tecnicismos a los juicios de amparo indirecto y directo.

3.1. Recurso de queja

Los requisitos de procedencia para el recurso de queja son los siguientes: a) debe ser promovido por el quejoso o agraviado; b) por omisiones o inacción de los OPDH estatales, siempre y cuando trasciendan al resultado de la investigación; c) no debe de existir recomendación o resolución alguna sobre el asunto; y, d) haber transcurridos seis meses desde que se presentó la queja.⁸³

Similar al juicio de amparo indirecto, se presenta directamente ante la CNDH, debiendo precisar las omisiones o la inactividad, adjuntando las pruebas correspondientes.⁸⁴

Si se admite el recurso, la CNDH corre traslado del mismo, al OPDH estatal que se trate, para que rinda un informe en un plazo no mayor de diez días hábiles, el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta dentro de dicho plazo, se presumen ciertos los hechos, salvo prueba en contrario.⁸⁵

La CNDH tiene un plazo de 60 días a partir de la admisión del recurso ya sea para: a) atraer la queja; b) recomendar al OPDH estatal; c) dictar acuerdo de no responsabilidad; o, d) declarar infundada la inconformidad. En realidad, este

⁸³ *Ibidem*, artículo 56 y Reglamento de la Comisión Nacional de los..., artículos 149 y 150.

⁸⁴ *Idem*, artículo 57.

⁸⁵ *Idem*, artículo 85.

recurso funge más como un medio de presión para que el OPDH estatal se avoque a una mejor investigación al haber sido expuesto ante su instancia revisora.⁸⁶

La propia normatividad prevé que cualquier acción que realice para interrumpir la inacción o la omisión desestima el recurso, tan es así que del 2013 al 2015, de los 401 recursos de queja promovidos, ninguno derivó en recomendación.

Otra ventaja en potencia del recurso de queja, consiste en ser un medio para acceder a la competencia de la CNDH y estar ante una posible atracción, sin embargo, en los años en cita, únicamente 3 casos que fueron atraídos terminaron en recomendación, las cuales como ya se mencionó anteriormente fueron las siguientes: 10/2013, 36/2014 y 18/2015.

3.2. Recurso de impugnación

A diferencia del recurso de queja, el de impugnación no sólo se circunscribe a los OPDH estatales, sino también a autoridades estatales, y procede: a) contra recomendaciones deficientes de los OPDH; b) contra otras resoluciones definitivas de los OPDH; c) contra acuerdos de los OPDH; y, d) por el incumplimiento o no aceptación de recomendaciones emitidas por un OPDH a alguna autoridad local.⁸⁷

Al igual que el amparo directo, la impugnación se presenta ante el OPDH responsable en contra de una Recomendación o resolución emitida, o por la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad local, dentro de un

⁸⁶ *Idem*, artículo 59 y Reglamento de la Comisión Nacional de los..., artículo 158.

⁸⁷ *Idem*, artículo 61 y Reglamento de la Comisión Nacional de los..., artículo 159.

plazo de treinta días naturales. El OPDH deberá enviar el recurso a la CNDH dentro de los quince días siguientes.⁸⁸

La legitimación para presentar la impugnación corresponde únicamente a quienes hayan tenido el carácter de parte quejosa o agraviada en el expediente integrado por el OPDH estatal. En caso de ser admitida la inconformidad, se correrá traslado a la autoridad o al OPDH contra el cual se hubiese interpuesto, según sea el caso, a fin de que en un plazo de diez días naturales remita su informe justificado.⁸⁹

La forma de resolución del recurso de impugnación puede ser por: a) confirmar la resolución definitiva del OPDH; b) modificar la propia recomendación del OPDH, caso en el cual formulará a su vez, una Recomendación a aquél; c) cumplimiento suficiente por parte de la autoridad local; y, d) recomendación a la autoridad estatal por incumplimiento suficiente.⁹⁰

Del 2013 al 2015, la CNDH resolvió 1000 recursos de impugnación de los cuales únicamente 29 terminaron en recomendación (lo cual equivale al 2.9%), por lo que vuelve a observarse una tendencia a la baja en la emisión de recomendaciones, aun cuando en mayor número a las emitidas de la competencia primaria que como se ha observado ni siquiera constituye el 1%, cuestión que indica mayor grado de efectividad de la CNDH al resolver casos que involucran únicamente autoridades estatales con respecto a las federales.

⁸⁸ *Idem*, artículo 63.

⁸⁹ *Idem*, artículo 64 y 65, así como Reglamento de la Comisión Nacional de los..., artículo 160.

⁹⁰ *Idem*, artículo 66.

Al igual que la queja, la impugnación termina por ser un medio para que el asunto pase al ámbito competencial de la CNDH, y si bien son pocas las recomendaciones emitidas, también se convierte en un instrumento de persuasión tanto para los OPDH como para las autoridades estatales.

4. REMISIONES

El procedimiento de remisión opera cuando la CNDH recibe una queja en contra de autoridades estatales, o cuando existiendo autoridad federal involucrada, se considera que el caso debe ser conocido primeramente por los organismos especializados. A diferencia de la *Orientación Directa*; cuando un asunto se califica como remisión, en la mayoría de los casos, se presume la existencia de violación a derechos humanos.⁹¹

Remitir quejas constituye una labor continua dentro de la CNDH, ya que de 2013 a 2015 concluyó 23,604 casos que equivalen al 31% del total (75,730); de ahí que reviste especial importancia, no sólo por el alto número, sino por que este procedimiento constituye una especie de bisagra para analizar la relación de la CNDH con los OPDH estatales, así como con el resto de organismos relacionados con temas de derechos fundamentales insertos en el Ejecutivo.

En el periodo de análisis, si bien ha sido variable la fluctuación de quejas consideradas como incompetentes año con año,⁹² existe una constante en lo

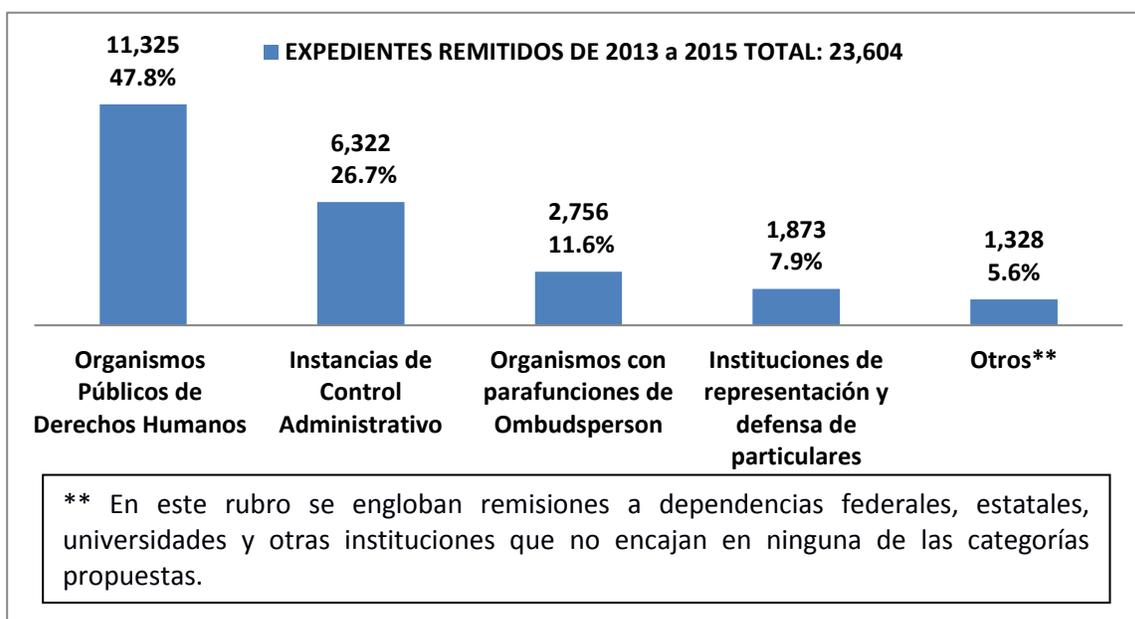
⁹¹ *Idem*, artículo 3º y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los..., artículos 11, 12 y 15.

⁹² En el 2013, se remitieron 5940 expedientes; en 2014, 8110 expedientes y en 2015, 9554 expedientes.

referente a instituciones a las que se realizó la remisión del expediente, las cuales para un mejor estudio las he agrupado en: a) OPDH estatales; b) instancias federales de control administrativo; c) instituciones de representación y defensa de particulares; y, d) organismos *para-Ombudsperson*.

A continuación, se muestra el porcentaje de expedientes remitidos a cada institución:

Gráfica 3.



4.1. Remisión a OPDH estatales

Del estudio efectuado a los informes, se observa que la Comisión envió 11,325 expedientes (que equivalen al 47.8% del total) a OPDH estatales; sin duda, tal elevada cifra, puede resultar inquietante dentro del SNJDH.

El hecho de que la CNDH reciba tantas quejas ajenas a su competencia, nos permite concluir que: o los peticionarios desconocen la existencia de su OPDH; o conociéndolo prefieren acudir al organismo nacional ya sea por desconfianza al estatal, o por comodidad. Ninguno de los supuestos resulta favorable al SNJDH.

Sea cual fuere la razón, de la gran cantidad de quejas de competencia estatal que recibe la CNDH, lo cierto es que la ciudadanía que presenta una queja, desea una solución efectiva e inmediata, y no verse inmersos en problemas competenciales.

Una de las características del *Ombudsperson* es la sencillez de sus procedimientos, por lo que no es necesaria la representación legal o la contratación de servicios legales profesionales para presentar una queja; de ahí que las cuestiones competenciales no abonan a una investigación eficaz ni inmediata, lo que merma en consecuencia una tutela efectiva dentro del SNJDH.

4.2. Remisión a Instancias Federales de Control Administrativo

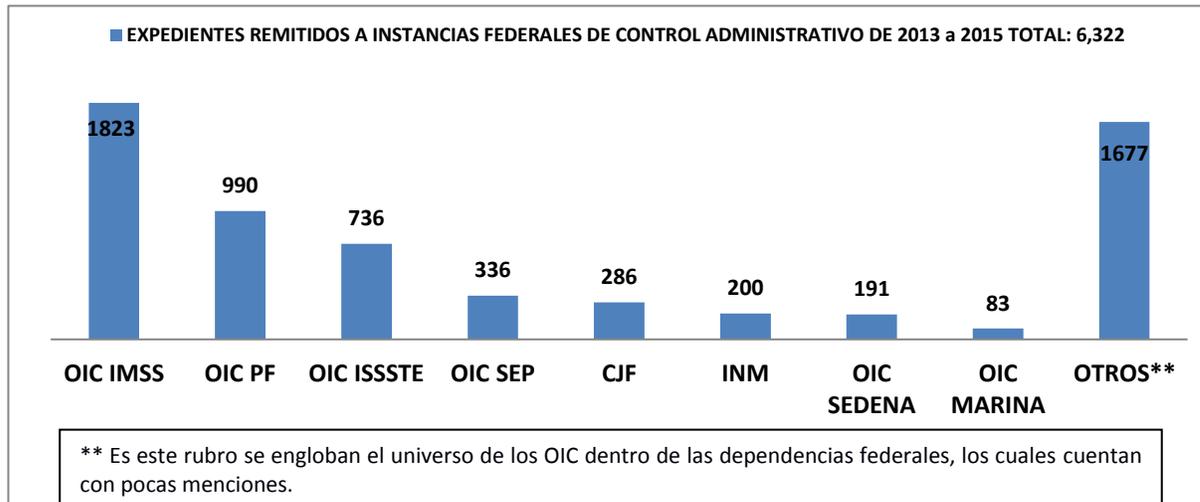
La CNDH remitió 6322 quejas que representan el 26.7% a lo que se ha denominado *instancias federales de control administrativo*; es decir, organismos internos de control, contralorías o cualquier organismo análogo que resuelve quejas sobre responsabilidades administrativas en el servicio público.

La mayoría de las quejas, se enviaron a instancias de control adscritas a dependencias relacionadas con temas de salud y de seguridad pública, repitiéndose el patrón visto en el procedimiento de queja, donde las autoridades de esos rubros fueron señaladas con responsables.

Por lo que hace a instituciones de salud, destacaría aquí que se enviaron 1823 quejas al Órgano Interno de Control en el IMSS y 736 al del ISSSTE; sobre instituciones de seguridad, se enviaron 990 al de la PF, 191 al de la SEDENA y 83 al de la SEMAR.

A continuación se muestran las principales instancias de control administrativo a las que se enviaron las quejas del periodo 2013 a 2015.

Gráfica 4.



Por el gran número de expedientes es imposible, al menos en este trabajo, analizar cada una de las quejas declinadas. No obstante, surge la interrogante sobre cuál es el criterio para iniciar una investigación, o la razón por la que se decide no intervenir y enviar la queja a la instancia de control.

Por tal motivo, es necesario que la CNDH informe sobre los parámetros o estándares de actuación, puesto que las responsabilidades administrativas y las violaciones a derechos humanos están indefectiblemente ligadas más aún cuando están de por medio el derecho a la salud y a la seguridad.

Finalmente, otra cifra relevante es que se enviaron 286 quejas al Consejo de la Judicatura Federal; si bien la CNDH es incompetente para conocer sobre cualquier queja relacionada con servidores públicos del PJJ, ello no la exime de ser más proactiva mediante informes especiales o comunicados de prensa sobre las incidencias que registra dentro de las administraciones públicas.

4.3. Remisión a Instituciones de Representación y Defensa de Particulares

El 7.9% de las quejas (que equivalen a 1872), fueron enviadas a lo que denominamos *instituciones de representación y defensa de particulares*. Dentro de las primeras se encontró que la CNDH remitió 545 quejas a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (en lo subsecuente PROFEDET); 328 al Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP); 204 a la Procuraduría Agraria; 174 a la PRODECON; y 172 a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Con respecto a las segundas, se enviaron 383 quejas a la PROFECO; 36 a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (en lo sucesivo CONDUSEF); y, 30, a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (en lo sucesivo PROFEPA).

Como se observa, existe gran incidencia de quejas dentro del sector económico que son originadas por particulares, en especial por empleadores y por empresarios, y otro tanto por problemas agrarios. Sin embargo, en los informes publicados no se advierte que se de seguimiento a estos casos.

Considero que, inclusive, cuando se trata de violaciones o incluso delitos cometidos por particulares, la CNDH debería contar con un protocolo de acompañamiento y seguimiento a la víctima.

Esto evitaría que funja únicamente como una oficina de Oficialía de Partes, especialmente en casos donde se denuncie acoso u hostigamiento laboral y sexual, discriminación o amenazas.

4.4. Remisión a organismos *para-Ombudsperson*

Los organismos *para-Ombudsperson* son aquellos que aunque pertenecen al Ejecutivo, cuentan con un procedimiento administrativo para conocer quejas específicas de violaciones a derechos humanos; por ejemplo, la CONAMED, el CONAPRED, la Coordinación de Quejas y Atención al Derechohabiente del IMSS (en lo sucesivo CGAQD) o la CEAV.

Es preciso subrayar, que aunque las actuaciones de los organismos referidos son competencia de la CNDH, en muy pocas ocasiones han sido sujetos a recomendación.

Aclaro que en este apartado únicamente enunciaré a los organismos que han guardado una relación con la CNDH de 2013 a 2015 y no a los que existen en su totalidad. En ese contexto, durante ese periodo, la Comisión envió 2756 asuntos que equivalen al 11.6% del total de quejas remitidas. (Ver. Tabla 1).

De la distribución de expedientes declinados, destaca el hecho que un abultado número de quejas (2097) se remitió a la CONAMED. De nueva cuenta, una institución relacionada a temas de salud sobresale como principal mancuerna “investigadora” de derechos humanos en esa materia.

Tabla. 1 Quejas remitidas a organismos *para-Ombudsperson*.

Organismo	2013	2014	2015	Total de Expedientes
CONAMED	454	830	813	2,097
CI- INFONAVIT ⁹³	201	76	93	370
CONAPRED	61	55	117	233
IFE/INE	2	5	21	28
CGAOD del IMSS	13			13
IFAI/INAI	4	4	3	11

⁹³ Comisión de Inconformidades del INFONAVIT.

CEAV	4			4
				Total. 2,756

Los organismos *para-Ombudsperson*, a pesar de que pertenecen al Ejecutivo (con excepción de los órganos constitucionales autónomos) comparten funciones de investigación con la CNDH y los OPDH, pero con diferentes alcances, origen administrativo (constitucional, legal o decreto) y jerarquía institucional; lo que hace que la tutela de derechos “fuera de la vía jurisdiccional”, sea algo complejo y enmarañado; reitero, por la multiplicidad de organismos y competencias que coexisten.

Mediante la remisión y la consecuente declinación de competencia de la CNDH, el funcionamiento del SNJDH puede quedar, en la mayoría de los casos, en manos del Poder Ejecutivo y de su sistema fragmentado y descoordinado de defensa de derechos humanos.

La deficiente tutela en la “vía no jurisdiccional”, va íntimamente ligada a lo que Ferrajoli categoriza como “ineficacia estructural”, lo cual a su vez supone “lagunas estructurales”. Considero que esto se provoca tanto por leyes deficientes como por la exacerbada actividad reglamentaria del Ejecutivo, curiosamente tolerada por el Legislativo.⁹⁴

5. DEL SNJDH AL SISTEMA AMPLIADO DE PROTECCIÓN A DERECHOS HUMANOS

⁹⁴ Cfr. Ferrajoli, Luigi, “Por una teoría de los derechos fundamentales”, en González Placencia, Luis y Morales Sánchez, Julieta, (coords.), *Derechos Humanos y desafíos I*, México, Ed. Fontamara, 2012, pp. 32 a 38.

La mayoría de doctrinaristas nacionales concibe al SNJDH como aquél que está constituido por los OPDH que establece el artículo 102, apartado B de la Constitución General, es decir, la CNDH y los 32 organismos de las entidades federativas.⁹⁵

En mi opinión, en cambio, existe una imprecisión teórica al equipararse los OPDH y SNJDH, pues más que sistema propiamente, el conjunto de OPDH constituyen un subsistema o modelo de *Ombudsperson*.⁹⁶ A su vez, éste forma parte de un sistema más amplio en el que el Estado atiende y protege a los derechos humanos, y del cual también se integra con los organismos *para-Ombudsperson*, entre otros entes públicos.

Si bien el criterio principal para establecer que se trata de un sistema de carácter “no jurisdiccional” radica en la no vinculación de sus resoluciones; no toda “protección no jurisdiccional” se agota con los OPDH, porque existen diversos organismos que cuentan con sistemas de mediación o conciliación.

Si partimos que cualquier sistema implica la relación racional de sus partes para contribuir a un objeto en específico,⁹⁷ el SNJDH contempla partes desiguales e inconsistencias operativas, financieras y territoriales, que se agravan con una división de la tutela debido a la distribución de competencias. Todo esto no contribuye a su objeto nuclear que es la defensa de los derechos humanos.

⁹⁵ El principal impulsor de la CNDH y posteriormente de la creación del SNJDH, fue el doctor Jorge Carpizo, primer *Ombudsperson* nacional. Véase. Alfonso Jiménez, Armando, “El ombudsman en México: El sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos más grande el mundo”, en Carbonell, Miguel, Fix-Fierro, Héctor, et. al. (coords), *Estado constitucional, derechos humanos, vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM-IIJ, 2015, vol. I, t. V, p. 48.

⁹⁶ En ese sentido, coincide con el profesor Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de...*, *op. cit.*, pp. 86, 111, 135.

⁹⁷ Cfr. Alfonso Jiménez, Armando, *La defensa no jurisdiccional de los...*, *op. cit.*, pp. 50 y 51.

En ese tenor, para poder analizar en el capítulo siguiente a los entes públicos del Ejecutivo relacionados con temas de DDHH, resulta necesario colocarlos en su justa dimensión dentro del “sistema ampliado de protección a derechos humanos”. Este se conformaría integralmente por: a) la tutela jurisdiccional; b) el subsistema o modelo *Ombudsperson*; c) las instancias de control administrativo; d) las instituciones de representación y defensa de particulares; y, e) la protección indirecta o control de la política pública.

CAPÍTULO IV

UN PANORAMA HACIA EL SISTEMA AMPLIADO DE DERECHOS HUMANOS

1. LA TUTELA JURISDICCIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Por tutela o protección jurisdiccional de derechos humanos, me refiero a aquéllos juicios o procedimientos, cuya característica esencial es que son sustanciados (o revisados) ante un órgano jurisdiccional cuya resolución es coactiva y obligatoria.

Aunque existen diversos procedimientos de corte judicial, no todos tienen como finalidad la protección de derechos fundamentales de manera directa. En su mayoría, impera un conflicto o trasfondo entre particulares, o bien, temas de mera legalidad, sin que busquen un control de constitucionalidad en derechos humanos.

Por ello, sólo algunos recursos judiciales cumplen con las características necesarias para tutelar derechos humanos. Ubico dentro de esta categoría a los siguientes: a) el Juicio de Amparo, b) el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales (en lo subsecuente JDC), c) el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado y, e) la acción abstracta de inconstitucionalidad.

Por otro lado, es necesario aclarar que el objeto de este apartado es únicamente señalar algunas características principales de los procedimientos y su objeto de protección, como partes integrantes del sistema ampliado de derechos humanos, sin que se pretenda, en momento alguno, agotarlos o estudiarlos de forma exhaustiva.

1.1. El juicio de amparo: nuevos retos

Una de las transformaciones más relevantes del nuevo régimen en materia de amparo es *la ampliación del objeto de protección*,⁹⁸ es decir, los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en contra de normas generales y actos de autoridad.

⁹⁸ El Juicio de Amparo, es un instrumento jurídico muy amplio y complejo por el que a la vez de tutelar derechos humanos (excepto derechos político electorales) y constituir nuestro *habeas corpus*, también pueden combatirse restricciones o afectaciones competenciales o de soberanía de los Estados y Federación, o incluso, los entes públicos pueden protegerse de afectaciones a su patrimonio.

Asimismo, se amplió su competencia para también conocer sobre las omisiones por parte de las autoridades y responsabilizar a los particulares que violen derechos humanos, siempre que sus funciones estén determinadas por una norma general.⁹⁹

También se incorporó el interés legítimo, a través del cual, una cantidad mayor de personas o grupos podrán acceder al amparo, por el sólo hecho de ser titulares de un derecho (individual o colectivo), contrario al interés jurídico, relacionado con el agravio personal y directo, el cual persiste únicamente en contiendas de carácter judicial.¹⁰⁰

Es de subrayarse también, el abandono de la decimonónica *formula otero* dentro de la nueva legislación, al extenderse el efecto de la protección del amparo en normas inconstitucionales (salvo las tributarias), a personas que no participaron en el litigio inicial, mediante la declaratoria general de inconstitucionalidad en el caso de que el legislador no modifique antes la norma tildada de inconstitucionalidad por la SCJN.¹⁰¹

En términos generales, el nuevo andamiaje constitucional, legal e interpretativo del juicio de amparo, debe ser el nuevo punto de partida no sólo para hacer funcional y protector el amparo, sino para que los jueces superen los atavismos legales y tecnicismos que hicieron del anterior juicio un procedimiento tortuoso y poco garantista.

⁹⁹ Véase. Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 2 de abril de 2013, artículo 5º fracción II.

¹⁰⁰ *Ibidem*, artículo 5º, fracción I.

¹⁰¹ *Idem*, artículo 210.

Es de esperarse que con los cambios el juicio de amparo, deje de ser un recurso para élites y se transforme en un instrumento de empoderamiento social, principalmente para los grupos en una situación más vulnerable como campesinos e indígenas.

1.2. El Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano

Por regla general el JDC¹⁰² procede por violaciones a los derechos de: a) votar, b) ser votado, c) de asociación para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, d) de afiliación a los partidos políticos, y e) por violaciones cometidas partidos políticos.¹⁰³

Sin embargo, el TEPJF ha ido expandiendo la procedencia del JDC, no sólo a los derechos o en los casos enunciados, sino también, ante violaciones de otros derechos fundamentales cuando se encuentren vinculados; por ejemplo, el derecho de petición, de acceso a la información, de reunión, o expresión, ya que de lo contrario, no se garantizaría una tutela judicial efectiva.¹⁰⁴

¹⁰² A partir de la década de los noventa, a través de diversas reformas, fue moldeándose y consolidándose la *justicia electoral*, para culminar con la creación del TEPJF (por reforma constitucional publicada en el DOF el 22 de agosto de 1996) y con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (publicada en el DOF el 22 de noviembre de 1996) que contiene el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

¹⁰³ Véase. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99, fracción V constitucional y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación..., artículo 79.

¹⁰⁴ Cfr. Hernández, María del Pilar, "El Tribunal Electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales", en Ackerman, John M., (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 279.

Por último, se subraya que al tratarse de un medio de control constitucional, su naturaleza es extraordinaria, es decir, sólo procederá una vez que se hayan agotados las instancias y recursos ordinarios (principio de definitividad).¹⁰⁵

1.3. El procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado

El régimen de responsabilidad del Estado es de forma *objetiva*¹⁰⁶ y *directa*,¹⁰⁷ la cual se actualiza con motivo de alguna *actividad administrativa irregular*,¹⁰⁸ que afecte bienes y derechos de particulares.

La substanciación es la siguiente: en primer lugar, se presenta el recurso de reclamación ante la autoridad presuntamente responsable y la resolución que se dicte será recurrible vía recurso de revisión ante la misma autoridad o puede acudir al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa.¹⁰⁹

En ese contexto, el hecho de que el procedimiento sea *biinstancial*, donde la autoridad responsable funge como juez y parte, y la revisora *de facto* no goza de total independencia, denota una protección preferente del Estado sobre el

¹⁰⁵ Véase. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación..., artículo 10, inciso d).

¹⁰⁶ La *responsabilidad objetiva*, se traduce en la posibilidad de que el Estado sea responsable *per se*, es decir, independientemente de la existencia de conductas dolosas o negligentes de servidores públicos, únicamente con *motivo de su actividad administrativa irregular* (Véase. SJF y G, Tomo XXVII, Junio de 2008, Tesis: P./J. 43/2008, Página: 719).

¹⁰⁷ La *responsabilidad directa*, implica la factibilidad o procedencia del reclamo de reparación, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, solamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente al sujeto (Véase. SJF y G, Tomo XXVII, Junio de 2008, Tesis: P/J. 42/2008, Página: 722).

¹⁰⁸ De acuerdo con el último párrafo del artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, (publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2004), la administración irregular del Estado es “*aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate*”.

¹⁰⁹ *Ibidem*, artículos 17 y 24.

ciudadano, en todo caso, la presentación del recurso directamente ante aquélla, debería ser a elección del afectado y no un requisito *sine qua non*, que redundaría en una extensión injustificada del tiempo de resolución del caso.¹¹⁰

1.4. El control abstracto de la Constitución (limitantes)

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional de carácter abstracto y restringido por el que las partes legitimadas¹¹¹ pueden impugnar una determinada norma general (aunque no haya sido aplicada) que se estime contraria a la Constitución ante la SCJN,¹¹² quien puede declarar su invalidez con efectos generales.

La acción de inconstitucionalidad, únicamente puede promoverse por determinadas élites políticas, sin que exista un acceso popular de control constitucional. Se segrega a diversos sectores que podrían jugar un papel relevante en el mantenimiento de la regularidad constitucional, específicamente, sobre la protección de derechos humanos.¹¹³

¹¹⁰ El procedimiento de reclamación contiene algunos formalismos que pueden obstaculizar una plena reparación, puesto que su sustanciación es de estricto derecho, donde la carga de acreditar la responsabilidad del Estado, corre a cargo del afectado, circunstancias que hacen que este procedimiento sea técnico y de difícil acceso al *ciudadano de a pie* que no pueden solventar a un abogado (*Idem*, artículos 17 y 22).

¹¹¹ De acuerdo con el artículo 105, fracción II de la Constitución las únicas partes legitimadas para promover una acción de inconstitucionalidad son: a) El treinta y tres por ciento de los integrantes de cada Cámara o de las legislaturas locales; b) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, c) Los partidos políticos; d) La CNDH y los OPDH; e) El INAI y sus equivalentes estatales, y f) el Fiscal General de la República.

¹¹² El plazo para impugnar una ley general o tratado internacional es sólo de 30 naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Asimismo, las resoluciones de la SCJN sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. (Véase. Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 11 de mayo de 1995, artículos 60 y 72).

¹¹³ Por ejemplo en Brasil además de los órganos políticos se legitimó a las confederaciones sindicales y a la *Orden dos Advogados do Brasil* para promover acción de inconstitucionalidad (Véase. Barbosa

En ese contexto, considero sería oportuno legitimar en este medio de control constitucional a diversos actores sociales; como colegios de profesionistas, sindicatos, universidades y organizaciones de la sociedad civil, o a la misma ciudadanía, de tal suerte, que se popularice el control constitucional, circunstancia que obligaría a la emisión de leyes eficaces y de mejor calidad.

En suma, el control abstracto por medio de la acción de inconstitucionalidad, es fragmentario y elevadamente restringido.¹¹⁴ En un verdadero Estado constitucional de derecho que tenga como pilar a la democracia y los derechos humanos, la denuncia de leyes inconstitucionales, debería ser facultad de todos y no sólo de órganos de naturaleza política con intereses concretos y propias conveniencias.

2. EL MODELO *OMBUDSPERSON*. ASPECTOS RELEVANTES DE LOS OPDH

En los capítulos anteriores, expliqué que el modelo *Ombudsperson* nacional es de corte federalizado, encabezado por la CNDH e integrado además por los 32 organismos locales. Asimismo, realicé un análisis sobre el funcionamiento del sistema a partir de la CNDH, ello por ser la institución con mayores atribuciones y

Moreira, José Carlos, "El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho brasileño: un bosquejo" en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, Porrúa, México, 2003, pp. 1991 a 2002.

¹¹⁴ Incluso pesa sobre las partes legitimadas restricciones en razón de materia, por ejemplo, los senadores pueden impugnar leyes federales y tratados internacionales, pero no leyes locales. Los partidos políticos que a pesar de ser entes de interés público sólo se les constriñe a las leyes electorales.

por fungir como el arquetipo para los demás OPDH, especialmente en cuanto a procedimientos y atribuciones.

Sin embargo, lo anterior no debe entenderse en el sentido de que todo organismo local es una fiel réplica del diseño institucional de la CNDH puesto que algunos Estados adoptaron figuras orgánicas y procedimientos heterodoxos desmarcados del Organismo Nacional.

Es importante aclarar que el objeto de este apartado es únicamente poner en relieve algunas particularidades de algunos OPDH, mismos que sin salirse o romper con el diseño institucional “CNDH” fueron implementados con rasgos únicos. Empero, no trataré de agotar el estudio de cada organismo local en particular, sino subrayar algunas de sus características más sobresalientes.

2.1. *Habeas corpus* y desaparición forzada

Además del procedimiento de queja, de conciliación, de medidas cautelares o visitas *in loco*, algunos estados (Aguascalientes, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Puebla, Sonora), contemplan el *habeas corpus*, denominado también, *solicitud o recurso extraordinario de exhibición de personas*.¹¹⁵

A través de dicho recurso los OPDH actúan mediante un protocolo especial y de forma inmediata, a efecto de buscar a las personas que se considera fueron detenidas arbitrariamente, que pueden encontrarse desaparecidas, o conociendo el

¹¹⁵ Véase: Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes (artículos 77 al 80); Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima (artículo 49 bis); Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango (artículos 62 a 64); Ley número 696 de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (artículos 119 a 126); Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco (artículos 82 a 84); Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (artículos 60 a 63) y Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos *sic* (artículos 66 a 69).

lugar de su detención, sean exhibidas para constatar su estado de salud y las condiciones del sitio de la privación de la libertad.

Asimismo, en los estados de Guerrero y Puebla, sus respectivos organismos de derechos humanos cuentan con un procedimiento especial para investigar la desaparición forzada de personas, el cual se caracteriza por iniciar mecanismos de búsqueda entre la sociedad y las autoridades.¹¹⁶

2.2. Atribuciones *sui generis* ajenas al diseño CNDH

Al margen de conocer de violaciones a derechos humanos, algunos OPDH han sido dotados de mayores herramientas o mecanismos institucionales para brindar una mejor protección a las personas o simplemente un mejor servicio.

Por ejemplo, en Coahuila y Nayarit, existe un procedimiento de gestoría para apoyar a las personas en situación de vulnerabilidad para realizar algún trámite administrativo o acceder a los apoyos sociales otorgándose seguimiento a la petición.¹¹⁷

Por otra parte, en lo referente a la protección de derechos humanos en contextos generalizados, sobresalen las Relatorías especializadas (Chiapas) o las alertas tempranas (Oaxaca), que buscan visibilizar situaciones de riesgo a un grupo

¹¹⁶ Véase: Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (artículos 55 a 59) y Ley número 696 de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (artículo 104 y siguientes).

¹¹⁷ Véase: Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza (artículos 143 a 147) y Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit (artículos 134 a 137).

en específico (por ejemplo, periodistas, indígenas, migrantes, etc.) con el objeto de que las autoridades competentes intervengan oportunamente.¹¹⁸

2.3. Participación en procedimientos jurisdiccionales

Además de la acción de inconstitucionalidad, existen otros procedimientos jurisdiccionales en los que intervienen directamente algunos OPDH; por ejemplo, para interponer demandas de acción colectiva (Hidalgo); para acudir a las instancias del sistema interamericano e internacional de protección a los Derechos Humanos (San Luis Potosí); para intervenir de oficio o a petición de parte, en el juicio de protección de derechos humanos del Estado de Veracruz, cuando existan violaciones *de lesa humanidad*.¹¹⁹

2.4. Particularidades orgánicas y de diseño institucional

La autonomía de cada organismo que conforma el sistema *Ombudsperson* Nacional, ha sido fortalecida y garantizada de forma paulatina. En años recientes, se ha dado una marcada intervención de los Ejecutivos Estatales en su elección.¹²⁰ En sentido inverso, únicamente para la designación de los *Ombudsperson* de

¹¹⁸ Véase: Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas (artículo 3º, fracción XXI) y Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (artículo 13, fracción VI).

¹¹⁹ Véase: Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo (artículo 25, fracción XIX); Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí (artículo 26, fracción XVI) y Ley número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos *sic* (artículos 4º, fracción II y 8º).

¹²⁰ Por ejemplo, en los estados de Guerrero, Hidalgo, Tabasco y Tamaulipas, hasta antes del 2013, los Presidentes de los organismos estatales de derechos humanos eran propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Legislativo. (Véase Álvarez Icaza, Emilio, "Situación de los organismos públicos de derechos humanos en las entidades federativas", *op. cit.* pp. 82-83.)

Guanajuato y Nuevo León, el Ejecutivo propone una terna y el Legislativo los nombra.¹²¹

En lo que respecta a la autonomía presupuestaria, si bien todos los organismos estatales pueden manejar sus recursos de forma libre, en algunos casos, el ejecutivo continúa tramitando el proyecto de presupuesto para su validación, salvo en los estados de Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Morelos y Tlaxcala, donde directamente presentan el proyecto de presupuesto ante su Legislatura.¹²²

En este aspecto merecen especial reconocimiento Veracruz, Yucatán y el Estado de México, en cuyas legislaciones han establecido una garantía al presupuesto de sus organismos de derechos humanos, al precisar que no podrá ser menor al del año inmediato anterior.¹²³

Finalmente, como innovación en el diseño institucional, algunos estados han ampliado y replicado el modelo *Ombudsperson* a nivel municipal, con la creación de organismos con atribuciones para la protección, observancia y divulgación de los derechos humanos, por ejemplo, en Nayarit (Comisiones Municipales), en Oaxaca

¹²¹ Véase: Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato (artículo 12) y Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos *sic* (artículos 11 y 12).

¹²² Véase: Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche (artículo 63); Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua (artículo 62); Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza (artículo 16); Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima (artículo 61); Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango (artículo 22, fracción VI); Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (artículo 16, fracción ix) y Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos *sic* (artículo 69).

¹²³ Véase: Ley número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos *sic* (artículo 24, fracción II); Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán (5º, fracción I) y Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (artículo 11).

y el Estado de México (Defensorías municipales) y en San Luis Potosí (Coordinaciones municipales).¹²⁴

La existencia de los organismos municipales de derechos humanos no excluye de competencia al estatal, es más bien una instancia optativa para el ciudadano y de enlace o coordinación con los organismos estatales y nacional de derechos humanos.

3. LOS ORGANISMOS *PARA-OMBUDSPERSON* DEL EJECUTIVO

Los organismos *para-Ombudsperson*, como vimos en los capítulos anteriores, son aquellos que cuentan con procedimientos y atribuciones para investigar y resolver presuntas violaciones a específicos derechos humanos, por ejemplo la salud, a la no discriminación, etc.

Se hace la precisión que junto a dichos organismos existen los organismos, constitucionales autónomos, como el INE o el INAI los cuales también cuentan con procedimientos para la protección de derechos humanos; sin embargo, no son parte de este estudio, debido a que por su naturaleza constitucional, no pertenecen al Ejecutivo.

Repasemos una mirada panorámica en los siguientes:

¹²⁴ Véase: Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit (artículos 116 y 121); Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (artículo 42); Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (artículo 13, fracción XX) y Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí (artículo 33, fracción XVII).

3.1. Comisión Nacional de Arbitraje Médico

La CONAMED es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Salud, creada por decreto presidencial el 3 de junio de 1996. Cuenta con un Consejo integrado por 10 personas y un Comisionado que lo preside. Tanto los Consejeros como el Comisionado son nombrados directamente por el titular del Ejecutivo.¹²⁵

La dependencia tiene atribuciones para resolver las controversias que se susciten entre *usuarios* y los *prestadores de servicios médicos*, de todas las instituciones de salud, ya sean públicas, privadas o de carácter social, así como, con el personal profesional, técnico o auxiliar que labore o preste un servicio en ellas. Para llevar a cabo lo anterior, cuenta con un procedimiento arbitral de queja y de conciliación.¹²⁶

A efecto de que pueda resolver e investigar una queja, es necesaria la existencia de la voluntad de las partes de someterse a su jurisdicción, mediante cláusulas compromisorias o compromisos arbitrales; de lo contrario, los afectados tendrán que acudir a las instancias judiciales.¹²⁷

En ese contexto, la CONAMED es una instancia especializada para resolver controversias derivadas de la prestación de un servicio de salud.¹²⁸ No obstante, aunque su naturaleza sea pública, sus procedimientos tienen una impronta civil, de

¹²⁵ Véase. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, publicado en el DOF el 3 de junio de 1996, artículo 6º.

¹²⁶ *Ibidem*, artículo 3º.

¹²⁷ Véase. Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas Médicas y Gestión Pericial de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, publicado en el DOF el 21 de enero de 2003, artículo 56.

¹²⁸ Los servicios médicos son aquellos relacionados con la protección, la promoción y la restauración de la salud física o mental, (Decreto por el que se crea la Comisión Nacional, *Ibidem*).

ahí que son de estricto derecho y por los cuales sólo pueden reclamarse prestaciones de carácter patrimonial.¹²⁹

Una vez aceptada la instancia arbitral por las partes, inicia la etapa conciliatoria. La controversia puede resolverse por voluntad de las partes mediante transacción, desistimiento de la acción o finiquito.¹³⁰ Por otra parte, en caso de no haber avenencia, se abre un periodo para ofrecimiento de pruebas, reitero que al ser procedimiento arbitral de carácter civil, las partes tienen libertad de fijar los plazos. Posteriormente, se fija una audiencia para pruebas y alegatos.¹³¹

Por último, la CONAMED determinará cerrada la instrucción y citará a las partes para laudo, el cual es considerado como una sentencia, irrevocable e inmutable y en caso de resultar condenatorio, tiene efectos de un título ejecutivo, por traer aparejada ejecución de la obligación patrimonial que se haya determinado.¹³²

Como quedó expuesto, los procedimientos ante la CONAMED son de estricto derecho, formales y técnicos y tienen como objeto únicamente la reparación patrimonial de carácter civil de la víctima, lo que conlleva a que sólo las personas que cuenten con abogado y puedan solventar los peritajes puedan en determinado momento alcanzar su pretensión ante esta institución.

¹²⁹ Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas Médicas..., artículos 41 y 49.

¹³⁰ *Ibidem*, artículos 60, 66 y 67.

¹³¹ *Idem*, artículo 73.

¹³² Véase tesis jurisprudencial *COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO. LOS LAUDOS QUE EMITE EN SU CALIDAD DE ÁRBITRO CONSTITUYEN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES*, SJF y G, Tomo XIV, Diciembre de 2001, Tesis: 2a. CCXIX/2001, Página: 365.

Entiendo que la finalidad de la creación de la CONAMED (en el año 1996), pensaba en una resolución expedita a las controversias de salud, de forma más rápida y ágil que en los tribunales; sin embargo, es fecha que la concepción *contractualista* impresa en sus procedimientos ha quedado superada, en razón de que la protección del derecho a la salud no puede quedar constreñida a lo patrimonial y a los intereses individuales.

En ese contexto, resulta de interés colectivo y público la protección del derecho a la salud, incluso en tratándose de instituciones privadas, por lo que los procedimientos de la CONAMED, deberían buscar no sólo la reparación civil, sino la integral del daño.

No es objeto de este trabajo, pero es urgente que se revise de forma integral el diseño institucional que armonice a este organismo con las exigencias de un Estado Social y Democrático de Derecho.

3.2. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

El CONAPRED es por, antonomasia, la institución protectora del *derecho a la no discriminación*.¹³³ Tiene una naturaleza mixta, puesto que además de contar con procedimientos para tutelar tal derecho como un verdadero *Ombudsperson*, es el

¹³³ El derecho a la no discriminación fue previsto por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico con la reforma constitucional publicada en el DOF el 14 de agosto de 2001, mediante la cual, se adicionó un tercer párrafo al artículo 1º constitucional, el cual establecía: “*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*”. Actualmente, el texto se conserva casi en el mismo sentido, con posteriores reformas se cambió el término “capacidades diferentes” por “discapacidades” (4 de diciembre de 2006) y se complementó “preferencias” para quedar en “preferencias sexuales” (6 de junio de 2010).

*“órgano promotor y coordinador de políticas públicas orientadas a remover progresivamente la discriminación, particularmente la de carácter estructural”.*¹³⁴

Es un organismo descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con autonomía -no constitucional- técnica, de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sin que esté (por ministerio de ley) subordinado a autoridad alguna; y se predica que dicha instancia adopte sus decisiones con plena independencia.¹³⁵

Asimismo, cuenta con una amplia estructura orgánica encabezada por la Junta de Gobierno y la Presidencia del Consejo (como órganos de administración). Además, una Asamblea Consultiva, la cual funge a manera de órgano de consulta y asesoría.¹³⁶ La persona titular de la Presidencia del Consejo es designada por el titular del Ejecutivo Federal por un cargo de 4 años, pudiendo ser ratificada para un periodo igual, por una sola ocasión.¹³⁷

Por su parte, el Consejo posee sólidas y amplias atribuciones para prevenir, investigar, sancionar conductas discriminatorias cometidas por particulares – personas físicas o morales- o servidores públicos federales, a través de un procedimiento sencillo, flexible, sin excesivos formalismos que incorpora el principio

¹³⁴ Cfr. Gutiérrez Espíndola, José Luis, “El CONAPRED y la lucha contra la discriminación en México”, Revista El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, núm. 134, noviembre-diciembre, 2005, p. 16, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32513403>

¹³⁵ Véase. Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, publicada en el DOF el 11 de junio de 2003, artículo 16.

¹³⁶ Véase. Estatuto Orgánico del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, publicado en el DOF el 21 de agosto de 2015, artículo 11.

¹³⁷ Véase. Ley Federal para Prevenir y Erradicar la..., artículos 26 y 28.

pro persona y que además se rige por el Derecho internacional de los Derechos Humanos.¹³⁸

En ese contexto, para la investigación de la queja (de oficio o a petición de parte) se ha establecido el plazo de un año a partir de que hayan comenzado los actos, omisiones o prácticas discriminatorias. No obstante, dicho plazo no es fatal o absoluto, ya que en casos graves, puede ampliarse.¹³⁹

Para sus investigaciones, el Consejo puede realizar diligencias diversas (requerir informes, visitas, citatorios, etc.) y recabar cualquier medio probatorio, además de poder emitir medidas cautelares (precautorias, de conservación o restitutorias) para evitar consecuencias de difícil o imposible reparación.¹⁴⁰

El procedimiento de queja inicia con la etapa de conciliación, siempre y cuando no se trate de un caso grave, o exista riesgo de victimización. De lograr avenir a las partes, el convenio que se suscriba será considerado como cosa juzgada y ejecutable, concluyéndose así anticipadamente el expediente.¹⁴¹

De no lograrse la conciliación, inicia la etapa de investigación y una vez debidamente el documentado el caso, si logran acreditarse los actos, omisiones o prácticas discriminatorias, la persona titular de la Presidencia del CONAPRED emitirá su *resolución por disposición*, la cual es vinculatoria, debiendo señalar en ella, las medidas administrativas¹⁴² y de reparación¹⁴³ a que haya lugar. Si están

¹³⁸ *Ibidem*, artículos 6, 7, 20, 43 y 48.

¹³⁹ *Idem*, artículos 44 y 46.

¹⁴⁰ Véase. Estatuto Orgánico del Consejo..., artículo 61 y Ley Federal para..., artículos 63 Ter y 74.

¹⁴¹ Véase. Ley Federal para Prevenir y Erradicar la..., artículos 64 y 70.

¹⁴² Las medidas administrativas comprenden: a) impartición de cursos y talleres, b) Fijación de carteles, y c) Difusión o publicación de la resolución (*Ibidem*, artículo 83).

¹⁴³ Las medidas de reparación pueden ser las siguientes: a) Restitución del derecho afectado, b) Compensación, c) Amonestación pública, d) Disculpa pública o privada, y e) Garantías de no repetición (*Idem*, artículo 83 bis).

involucrados servidores públicos, además, quedarán sujetos además al régimen de responsabilidades administrativas.¹⁴⁴

Es de observarse que las resoluciones del Consejo son vinculatorias incluso para particulares; sin embargo, en el caso de los servidores públicos se presenta una duplicidad de funciones con la CNDH, lo que se traduce en una revisión del derecho a la no discriminación con diferentes alcances y resultados.

Lo anterior, en razón de que mientras las resoluciones del *Ombudsperson* gozan de mayor peso ya que van destinadas al funcionario con el nivel jerárquico más alto, y en donde además se solicitan medidas o garantías de no repetición y reparación del daño, el procedimiento administrativo del Consejo, se endereza de manera individualizada, es decir, únicamente en contra del funcionario responsable, quien además puede zafarse de la sanción mediante los recursos legales que prevé el derecho administrativo.

3.3. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

La obligación de atender y apoyar a las víctimas ya sea del delito o de violaciones a derechos humanos,¹⁴⁵ corresponde en principio a cualquier autoridad del Estado; sin embargo, a fin de que exista una coordinación en los ámbitos local, federal y municipal, fue creado para tender dicha materia, el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV).

¹⁴⁴ *Idem*, artículos 72, 77 Ter y 79 Ter, así como, Estatuto Orgánico del Consejo..., artículo 109.

¹⁴⁵ La Ley General de Víctimas, (publicada en el DOF el 9 de enero de 2013, reformada y reestructurada el 3 de mayo de 2013), contempla el término *hecho victimizante*, para aquellos “Actos u omisiones que dañan, menoscaban o ponen en peligro los bienes jurídicos o derechos de una persona convirtiéndola en víctima. Éstos pueden estar tipificados como delito o constituir una violación a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que México forme parte”, artículo 6º, fracción IX.

El SNAV está constituido por representantes del Poder Ejecutivo Federal y Estatal, del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales, del Poder Judicial, de la CNDH y de la propia CEAV que funge como el órgano operador del sistema.¹⁴⁶

La Comisión tiene una naturaleza administrativa descentralizada no sectorizada (paraestatal). Se integra por siete comisionados, los cuales son propuestos por el Ejecutivo Federal, previa convocatoria pública y elegidos por la Cámara de Senadores por mayoría calificada.¹⁴⁷

Asimismo, cuenta con diversas facultades para ejecutar las resoluciones del sistema, también, para garantizar y verificar que se les otorgue una adecuada e integral atención a las víctimas; no obstante, sus funciones de mayor trascendencia consisten tanto en administrar el Registro Nacional de Víctimas, como el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (Fondo), y la Asesoría Jurídica Federal.

Ahora bien, para llevar a cabo las medidas de ayuda, de asistencia y atención, así como para obtener la reparación integral,¹⁴⁸ es necesario el cumplimiento de diversos requisitos, especialmente que se ingrese a la víctima al Registro.¹⁴⁹

¹⁴⁶ *Ibidem*, artículo 82.

¹⁴⁷ *Idem*, artículos 84 y 85.

¹⁴⁸ Las medidas de ayuda, asistencia y atención pueden activarse en cualquier momento desde que la víctima es ingresada al Registro y su finalidad es que ésta no sea afectada en otros derechos o servicios como salud, educación, alojamiento, transporte o incluso económicamente por las secuelas del hecho victimizante y su naturaleza es emergente ya que son respuestas y acciones inmediatas, en cambio, la reparación integral del daño, constituye el derecho humano y el objeto y fin a alcanzar y que comprende, según la Ley General de Víctimas las medidas siguientes: de restitución, de rehabilitación, de compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica (artículo 1º, párrafo tercero).

¹⁴⁹ *Idem*, artículos 44 y 96.

De ahí resalta que el carácter de víctima lo puede reconocer directamente la CEAV; el Ministerio Público; las autoridades judiciales; los OPDH y mecanismos internacionales, aunque no medie resolución o sentencia definitiva. Por eso cualquier persona, organización o servidor público puede hacer la denuncia y petición de ingreso.¹⁵⁰

El reconocimiento de la calidad de víctima es fundamental, ya que no sólo permite el acceso a las medidas y procedimientos de ayuda, asistencia y reparación del Fondo, sino que incluso, tratándose de delitos graves, podrá suspender el procedimiento penal, en tanto que la condición (estado mental o psíquico) no sea superada, y siempre que se justifique la imposibilidad de la víctima de ejercer adecuadamente sus derechos procesales.¹⁵¹

Como se advierte, la CEAV supone ser una institución transversal en materia de atención a víctimas que puede influir en todas las autoridades del Estado y todo nivel gubernamental. Igualmente es complementaria respecto al tema de reparación integral del daño, puesto que a pesar de no ser la única instancia en fijarlo o decretarlo, puede revisar el determinado por otras instancias superiores como jueces, (inclusive a los OPDH si se consideran insuficientes las medidas reparadoras).

A pesar de lo anterior, en el papel la Comisión cuenta con robustas atribuciones para atender a las víctimas; sin embargo, la realidad demuestra que sus procedimientos son muy burocráticos y cargados de requisitos, especialmente para el ingreso al Registro y para la emisión de medidas de protección. Lo anterior

¹⁵⁰ *Idem*, artículos 97, 101, 107 y 109.

¹⁵¹ *Idem*, artículo 111.

se refleja con el hecho de que respecto del ejercicio del Fondo para el mes de septiembre de 2016, sólo se había ejercido un 7 por ciento de su presupuesto.¹⁵²

De igual forma, en el reciente andar institucional de la CEEV, se ha documentado la prevalencia que otorga a la indemnización individual y enfocada más a lo económico que la obtención de una reparación integral que incluya no sólo medidas de no repetición, sino el efectivo derecho a la verdad.¹⁵³

3.4. Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

El Mecanismo es una unidad administrativa adscrita directamente a la Secretaría de Gobernación, es la instancia encargada de garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de personas defensoras de derechos humanos y periodistas que se encuentren en situación de riesgo por agresiones, ya sea por acción u omisión dañen su integridad física, psicológica, moral o económica.¹⁵⁴

Se conforma por una Junta de Gobierno, como instancia máxima de toma de decisiones, integrada por nueve representantes del sector público y de la sociedad civil (incluida la CNDH), un Consejo Consultivo (nueve consejeros) y una Coordinación Ejecutiva,¹⁵⁵ la cual recae en el Titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

¹⁵² Véase. Imelda García, “CEAV, el fracaso”, Reporte Índigo, 17 de octubre de 2016, disponible en: <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/victimas-ceav-secuestro>

¹⁵³ Véase. Aguayo, Sergio (coord.), *En el desamparo. Los zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010; y Allende, Coahuila (2011)*, México, El Colegio de México, A.C., 2016, pp. 29 y pp. 16 y 17 de su Anexo 7, disponible en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/151790/Fcompleto.pdf>.

¹⁵⁴ Véase. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada en el DOF el 25 de junio de 2012, artículos 1º y 24.

¹⁵⁵ *Ibidem*, artículos 3º, 5º y 9º.

Para hacer frente a las agresiones hacia ese grupo en vulnerabilidad, a través del Mecanismo pueden desplegarse de inmediato diversas medidas dependiendo de la urgencia y nivel de riesgo, las cuales son las siguientes:

- a)** Medidas de Prevención: Desarrollan políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición.
- b)** Medidas Preventivas: Evitan la consumación de las agresiones, consisten en instructivos, manuales, cursos de autoprotección tanto individuales como colectivos, acompañamiento de observadores etc.
- c)** Medidas de Protección: Enfrentan el riesgo y protegen los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario, consisten en la entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital; en la instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona; chalecos antibalas; detector de metales; autos blindados, etc.
- d)** Medidas Urgentes de Protección: Resguardan con carácter inmediato, la vida, la integridad y la libertad del beneficiario, a través de una evacuaciones; la reubicación temporal; la asignación de escoltas de cuerpos especializados; protección de inmuebles, etc.¹⁵⁶

Para la atención de los casos existen dos procedimientos. El procedimiento extraordinario, si el caso es considerado de alto riesgo, es decir, cuando el peticionario declare que su vida, integridad física, la de sus familiares o integrantes del grupo o asociación al que pertenece están en peligro inminente; en tal supuesto, el Mecanismo dispone de tres horas para emitir las medidas y hasta nueve horas para su implementación.¹⁵⁷

Por otro lado, el procedimiento ordinario, para aquellos casos que no son considerados de alto riesgo, en dicho supuesto, dentro de los diez días naturales se tendrá que evaluar el nivel de riesgo, definir las medidas de protección y a sus

¹⁵⁶ *Idem*, artículos 2º, 32, 33 y 34.

¹⁵⁷ *Idem*, artículo 19 y 26.

beneficiarios. Las medidas correspondientes deberán quedar implementadas en un plazo no mayor a 30 días naturales.¹⁵⁸

En contra de las resoluciones emitidas relativas a la imposición o negación de medidas, o su deficiente o insuficiente cumplimiento, procede el recurso de inconformidad, el cual es resuelto por la Junta de Gobierno.¹⁵⁹

La implementación de Mecanismo, ha sido un paso significativo para la protección de las personas defensoras de derechos humanos y de libertad de expresión. Pero resalta el hecho de que al ser una simple unidad administrativa, (que de acuerdo con el *“Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”*¹⁶⁰) se carece de presupuesto necesario para su adecuada operación lo que dificulta de contar con personal más capacitado o cualificado.

De igual forma, en el documento citado, se subraya la falta de coordinación entre el Mecanismo y las autoridades estatales y municipales, aunado a que no ha habido a la fecha efectivas medidas preventivas que atiendan los patrones de violaciones a derechos humanos, mientras que las medidas de protección son simplemente con un enfoque de protección fundamentalmente policial.

¹⁵⁸ *Idem*, artículos 27 y 29.

¹⁵⁹ *Idem*, artículos 55 y 56.

¹⁶⁰ Véase. *Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, 2015, disponible en <http://imumi.org/attachments/2015/Segundo-Diagnostico-sobre-la-implementacion-del-Mecanismo-de-Proteccion-para-Personas-Defensoras-de-DH-y-Periodistas.pdf>*

3.5. Coordinación General de Quejas y Atención al Derechohabiente del IMSS

El IMSS es la instancia de salud que más prestaciones de servicios médicos otorga en el país, por lo cual es donde ocurren con mayor frecuencia irregularidades y violaciones al derecho a la salud.

Dentro de su gran estructura burocrática existe la Coordinación General de Quejas y Atención al Derechohabiente del IMSS (CGAQD), como una unidad administrativa dependiente de la Dirección Jurídica, que funge como un conducto de comunicación entre el Instituto y los derechohabientes, respecto a quejas, sugerencias y asesoría. Además de ser el enlace con la CNDH y CONAMED para la atención de recomendaciones.¹⁶¹

Asimismo, es la instancia encargada de substanciar la queja administrativa, la cual procede por irregularidades, acciones u omisiones en la prestación de servicios médicos. El agotamiento de este procedimiento es indefectible para acudir a otra instancia ya sea administrativa o jurisdiccional.¹⁶²

Es preciso aclarar que la queja será substanciarada por la Coordinación, únicamente cuando se consideren casos graves o trascendentes; quejas relacionadas con la CNDH; que exista la participación de varias unidades médicas; o en las que se solicite atención médica vitalicia, etc. En los demás supuestos, las áreas de atención de cada delegación o Unidad Médica de Alta Especialidad llevarán a cabo el trámite correspondiente.¹⁶³

¹⁶¹ Véase. Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el DOF el 18 de septiembre de 2006, artículo 76.

¹⁶² Véase. Ley General de Salud, publicada en el DOF el 21 de diciembre de 1995, artículo 296.

¹⁶³ Véase. Instructivo para el trámite y resolución de las quejas administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el DOF el 20 de septiembre de 2004, artículos 7º y 8º.

Atendiendo el mismo principio de jerarquía, únicamente las quejas que hayan sido conocidas por la CGAQD serán resueltas por el Consejo Técnico del Instituto, las demás, según sea el caso, competarán a organismos de deliberación que existen a nivel regional, delegacional o por las Juntas de Gobierno de las Unidades Médicas de Alta Especialidad.¹⁶⁴

En caso de que se acredite el motivo de la queja, la medida de reparación consistirá en lo siguiente:¹⁶⁵

- a) Una indemnización,
- b) Vista al Órgano Interno de Control para que determine la responsabilidad administrativa,
- c) La CGQADH solicitará a las áreas institucionales correspondientes, que adopten las medidas preventivas y correctivas necesarias a fin de mejorar la calidad de los servicios médicos.
- d) De ser procedente, reintegro de gastos médicos por omisión o deficiencia de los servicios que debe brindar el Instituto.

Debo puntualizar que los procedimientos de la Coordinación tienen una impronta formalista por lo que distan de constituir un verdadero recurso efectivo para la protección a la salud. Lo anterior, a consecuencia de su génesis administrativa basada en el estricto derecho, es decir, procedimientos poco amigables, técnicos y que en su mayoría requieren de un abogado especializado.

Para finalizar este apartado, considero que el *Ombudsperson* nacional no debería ceder la protección del derecho a la salud a merced de un organismo con un nivel administrativo inferior, sin garantías de autonomía y sobre todo oculto detrás del gran aparato burocrático del IMSS, en donde no existe información clara

¹⁶⁴ *Ibidem*, artículo 24.

¹⁶⁵ *Idem*, artículos 3, 4, 16 y 17.

sobre la situación que guardan las quejas tramitadas ante la Coordinación, menos aún su forma de resolución.

3.6. Comisión de Inconformidades del INFONAVIT

La Comisión de Inconformidades, no constituye en si un organismo protector del derecho a la vivienda, sino más bien funge como una instancia para resolver problemas de índole laboral y crediticio mediante el recurso de inconformidad. Se conforma de forma tripartita por un representante del Gobierno Federal y de los sectores empresarial y trabajador, respectivamente.¹⁶⁶

El recurso de inconformidad sólo procede por controversias derivadas de la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos. También, sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones.¹⁶⁷

Es preciso subrayar, que el agotamiento del recurso de inconformidad es optativo ya que la parte afectada puede acudir directamente a la vía jurisdiccional; es decir, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.¹⁶⁸

La substanciación del recurso es directamente ante la Comisión, el cual se interpone en un plazo de 30 días (sólo para trabajadores y 15 días para patrones). Pueden acompañarse cualquier tipo de pruebas excepto la confesional, las cuales una vez desahogadas, la Comisión emitirá la resolución correspondiente.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Véase. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada en el DOF el 24 de abril de 1972, artículo 25.

¹⁶⁷ *Ibidem*, artículo 52.

¹⁶⁸ *Idem*, artículo 53.

¹⁶⁹ Véase. Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el DOF el 5 de julio de 1973, artículos 9º, 11 y 15.

Por último es de precisarse que el procedimiento deviene contradictorio, ya que constituido para resolver conflictos por actos de una institución de carácter social, resulta poco amigable y recargado de estricto derecho. Por ello no cuenta con suplencia de la queja, ni constituye una efectiva protección del derecho a la vivienda, dado que sólo pueden impugnarse cuestiones derivadas de la relación contractual, bien sea por la adquisición de crédito, o bien por la relación obligaciones derivadas de la relación laboral.

4. LAS INSTANCIAS DE CONTROL ADMINISTRATIVO

Las *instancias de control administrativo* se encuentran en todo poder del Estado y nivel de gobierno, independientemente de su nombre, verbigracia; órgano interno de control, contraloría, secretaría o delegación de la función pública o consejo de la judicatura (sea del PJF o los Poderes Judiciales estatales).

De forma particular, los órganos internos de control de la Secretaría de la Función Pública Federal que están incardinados en toda la administración pública federal (organismos centralizados, desconcentrados, descentralizados y paraestatales), son los que guardan una relación más estrecha con la CNDH, ya sea por el reenvío de quejas, o también derivado de las recomendaciones de aquélla, en las que dispone que se inicien investigaciones para sancionar a los servidores públicos responsables.

En términos generales, como fue asentado en el capítulo anterior, las *instancias de control administrativo* son parte abultada del quehacer del

Ombudsperson nacional ya que en el periodo de 2013 a 2015, casi en un 30 por ciento de las quejas se remitió a dichas instancias.

Hay que subrayar que en la actualidad, el marco normativo de la CNDH no establece los supuestos en los cuales una falta administrativa no constituya violación a derechos humanos; esto acrecienta de forma anómala su discrecionalidad para el reenvío a las instancias de control administrativo sin realizar estudios exhaustivos del caso.

Los procedimientos para investigar, y en su caso, aplicar sanciones a los servidores públicos son de forma autónoma; por ello las recomendaciones de la CNDH únicamente tienen el efecto de iniciar la investigación por parte del OIC, quien dependiendo de lo arrojado en la investigación, puede sancionar o no al presunto responsable.

Por otro lado, el procedimiento para fincar responsabilidades es exclusivamente entre el servidor público responsable y el Estado a través de las *instancias de control administrativo*, por lo que se excluye la participación directa en el proceso al ciudadano denunciante. De ahí que sea muy cuestionable que el marco legal regulador de su actuación no disponga alguna medida de reparación al ciudadano afectado.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Véase tesis jurisprudencial *RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD DE INICIAR EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR RESPECTIVO*, SJF y G, Tomo XXX, Octubre de 2009, Tesis: VI.1o.A.279 A, Página: 1639.

Otra de las críticas recae en que los OIC de la Administración Pública Federal, carecen de garantías suficientes de independencia y autonomía, de ahí que haya pobres resultados en el tema de responsabilidades administrativas.

La circunstancia anterior, ha sido paliada con el nuevo marco constitucional y legal, donde la persona Titular de la Secretaría Federal de la Función Pública debe ser ratificado por el Senado de la República, quien debe acompañar su declaración de intereses.¹⁷¹

5. LAS INSTITUCIONES DE REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE PARTICULARES

Dentro del universo de organismos relacionados con temas de derechos humanos, muchos contemplan funciones de asesoría jurídica, verbigracia, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia,¹⁷² el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores,¹⁷³ el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad,¹⁷⁴ pero sólo muy pocos son verdaderas instituciones en cuyo *telos* y actuación se contempla con la representación jurídica o la defensa de otros particulares.

Para efectos de este estudio, dentro de la primera categoría (representación jurídica), incluyo a las siguientes: a) la Procuraduría Federal de la Defensa del

¹⁷¹ Véase. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976, artículo 37 (adicionado y reformado el 18 de julio de 2016).

¹⁷² Véase. Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, publicado en el DOF el 2 de abril de 2015, artículo 31, fracción I.

¹⁷³ Véase. Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, publicado en el DOF el 16 de junio de 2014, artículo 5º fracción II.

¹⁷⁴ Véase. Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en el DOF el 30 de mayo de 2011, artículo 28.

Trabajo, b) Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, c) Procuraduría Agraria, d) Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, y e) Instituto Federal de Defensoría Pública.

Por otra parte, dentro la categoría de organismos de defensa de ciudadanos de otros particulares, agrupo aquí a los siguientes: a) la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, b) la Procuraduría Federal del Consumidor, y c) la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Veamos con más detalle la articulación respectiva.

5.1. Instituciones de Representación Jurídica

5.1.1. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

La PROFEDET es un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de ahí que el Procurador General es nombrado directamente por el Titular de la Secretaría del ramo y constituye una institución de carácter social de apoyo al Trabajador.¹⁷⁵

Los servicios que brinda la Procuraduría son: a) de Asesoría y Orientación, b) de Conciliación, y c) de Defensoría.

El servicio de orientación y asesoría gratuita procede a petición de los trabajadores, de sus beneficiarios y de los sindicatos, principalmente por cuestiones relativas a derechos y obligaciones de las normas laborales, como cuestiones de previsión y seguridad social. De igual forma, a través de este servicio se informa al

¹⁷⁵ Véase. Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, publicado en el DOF el 29 de octubre de 2014, artículos 1º y 7º.

petionario la factibilidad de exponer su conflicto laboral y en su caso, la instancia correspondiente.¹⁷⁶

Por otra parte, la conciliación busca la avenencia de las partes antes del inicio del litigio laboral, siempre y cuando sea conveniente para el trabajador y no existan riesgos que menoscaben el derecho a la defensa. En caso de existir conciliación, el convenio deberá ser ratificado ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.¹⁷⁷

Finalmente, el servicio de defensoría se caracteriza por su integralidad, ya que abarca la representación en los juicios laborales, la interposición de juicio de amparo o denuncias penales en caso de que exista algún delito. La Procuraduría puede patrocinar a trabajadores, sus beneficiarios o sindicatos, hasta que se dicte sentencia y cause ejecutoria.¹⁷⁸

Al igual que muchas de las instituciones nacionales, la Procuraduría tiene un objetivo encomiable; sin embargo, la defensa de los derechos laborales está supeditada no sólo a trabas burocráticas que imposibilitan una adecuada defensa, sino también a la falta de una independencia técnica.

Por lo anterior, es necesario un debate a fondo, que no sólo incluya la mejora de los mecanismos de atención de la Procuraduría; por ejemplo, a través de un efectivo y no simulado servicio civil de carrera, así como fortalecer la jurisdicción laboral y la representación pública sobre la materia.¹⁷⁹

¹⁷⁶ *Ibidem*, artículos 23 a 26.

¹⁷⁷ *Idem*, artículos 27 a 31.

¹⁷⁸ *Idem*, artículos 32 a 35.

¹⁷⁹ A la fecha de elaboración del presente trabajo el Pleno del Senado de la República aprobó con 98 votos el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 107 y 123 de la Constitución Política, sobre justicia cotidiana en materia laboral a fin de que los conflictos laborales estén a cargo de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación. (Véase: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/31702-aprueba-senado-reformas-constitucionales-en-materia-de-justicia-laboral.html>.)

5.1.2. Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado

La Procuraduría es una unidad administrativa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje creada en 1984. Se conforma por un Procurador y Procuradores Auxiliares quienes son nombrados por el Presidente del Tribunal, con el acuerdo del Pleno de ese órgano jurisdiccional.¹⁸⁰

Otorga los servicios de asesoría y representación legal sólo a aquéllos trabajadores que así lo soliciten, por cuestiones relativas a la aplicación de la normatividad burocrática. La representación legal abarca la demanda, interposición de recursos ordinarios y juicio de amparo.¹⁸¹

La crítica que subsiste sobre este mecanismo de representación, radica en su centralización ya que al depender del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, solamente los servidores públicos federales en la Ciudad de México y sus alrededores pueden acceder al servicio, vicios que a mi parecer se deben a su relación directa con la jurisdicción especial burocrática, la cuál debería de ser revisada puntualmente.

Por ello, considero imprescindible que la CNDH de manera constante y cumpliendo con su objeto constitucional de manera permanente y proactiva vigile y observe no sólo a las instituciones que realizan actos de autoridad, sino también aquellas que brindan servicios.

¹⁸⁰ Véase. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1963, artículo 122.

¹⁸¹ *Ibidem*.

5.1.3. Procuraduría Agraria

La Procuraduría Agraria institución de servicio social cuya naturaleza administrativa es descentralizada sectorizada a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, es presidida por un Procurador, el cual es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.¹⁸²

La dependencia en cita cuenta con atribuciones, no sólo en materia de asesoría y defensa legal de los sujetos agrarios,¹⁸³ sino que funge como árbitro¹⁸⁴ e instancia conciliadora, capacitadora, de gestoría, inspección y vigilancia, además de ser pieza fundamental en la regularización de la propiedad rural, entre otras facultades, siempre y cuando se acredite la *personalidad e interés jurídico*.¹⁸⁵

Todo servicio que brinda la Procuraduría es gratuito y se basa en los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia en la deficiencia de la queja e igualdad de las partes, de ahí que las peticiones no requieren forma determinada y en caso de que sean en una lengua indígena serán aceptadas mediante la asignación de un intérprete.¹⁸⁶

El tema agrario en el país es muy complejo, empieza por conflictos por la tenencia de la tierra, corrupción y cacicazgos, hasta situaciones de violencia, principalmente en territorios indígenas, pero también, por injerencias de empresas y mega proyectos que desestabilizan la paz social. De ahí que el rol de la

¹⁸² Véase. Ley Agraria, publicada en el DOF el 26 de febrero de 1992, artículos 134, 139 y 142.

¹⁸³ Son considerados sujetos agrarios: *“los ejidos y comunidades; ejidatarios, comuneros y poseionarios y sus sucesores; pequeños propietarios; avecindados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general”* (Véase. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 1996, artículo 1º.

¹⁸⁴ Siempre que se haya formalizado el compromiso arbitral correspondiente (*Ibidem*, artículo 49).

¹⁸⁵ Véase. Ley Agraria, artículo 136 y Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículo 39.

¹⁸⁶ Véase. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículos 36 y 37.

Procuraduría debiera ser preponderante en la defensa de los campesinos; sin embargo, no ha dado los resultados requeridos.

En primer lugar, porque son demasiados los conflictos que existen,¹⁸⁷ pero también por los formalismos con los que cuenta en sus procedimientos, ya que sujeta sus actuaciones a la acreditación del interés jurídico y personería, circunstancia que da pauta para que los servidores públicos busquen causas para negar el servicio.

La CNDH debería de estar más atenta del funcionamiento de la Procuraduría Agraria, ya que destaca el hecho que sólo le ha recomendado en 3 ocasiones (todas en el año de 1999), a pesar de que año con año recibe en promedio más de 50 quejas y le reenvía alrededor de 80 asuntos.¹⁸⁸

5.1.4. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

La PRODECON es un organismo público descentralizado, no sectorizado, cuyo principal objeto es que la ciudadanía reciba *justicia en materia fiscal* (en el orden federal). Para lograr lo anterior, otorga los servicios de asesoría, representación y defensa, recepción de quejas o reclamaciones.¹⁸⁹

Al ser una entidad paraestatal, cuenta con un Órgano de Gobierno el cual se conforma por el Procurador y por seis consejeros independientes designados por el

¹⁸⁷ Tan sólo en Oaxaca se tienen registrados más de 400 conflictos considerados como focos rojos. (Véase. <http://rioaxaca.com/2016/08/05/revelan-existencia-de-mas-de-400-conflictos-agrarios-en-oaxaca/>).

¹⁸⁸ En el año 2015, fueron 80 quejas remitidas y 55 quejas investigadas; en 2014, 86 quejas remitidas y 64 investigadas, y; 2013, registró 44 quejas enviadas, por 56 quejas investigadas acorde con su competencia. (Véanse. Informes de Labores de los años 2013 a 2015).

¹⁸⁹ Véase. Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicada en el DOF el 4 de septiembre de 2006, artículos 1º y 2º.

Ejecutivo Federal. Al primero lo nombra el Senado de la República o, en su caso, la Comisión Permanente, de entre la terna que someta el Presidente de la República, dura en su encargo cuatro años pudiendo ser ratificado para un segundo período.¹⁹⁰

Si bien los servicios son gratuitos (por lo que hace a la defensoría o representación legal) para que la Procuraduría pueda promover recursos administrativos o demandas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es requisito que el monto del asunto a patrocinar no exceda de treinta veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año.¹⁹¹

Asimismo, la Procuraduría tiene la facultad de investigar quejas por irregularidades o violaciones a derechos de los contribuyentes cometidas por autoridades fiscales federales, destacando que en caso de acreditarse la falta el Procurador emitirá una recomendación pública no vinculatoria.¹⁹²

Cabe aclarar que dicha recomendación no constituye un recurso administrativo ni medio de defensa alguno, ni su interposición afectara o suspende los plazos, trámites y procedimientos que lleven a cabo las autoridades fiscales aunado a que no afecta el ejercicio de otros derechos.¹⁹³

Es de destacarse que la PRODECON nunca ha recibido alguna recomendación por parte de la CNDH, circunstancia que se reconoce; sin embargo, quedan algunas interrogantes puesto que de 2013 a 2015, la CNDH le ha remitido 174 quejas o peticiones, sin que en los informes de labores analizados se desprenda algún seguimiento por parte del Organismo nacional.

¹⁹⁰ *Ibidem*, artículos 9º y 12.

¹⁹¹ *Idem*, artículo 3º.

¹⁹² *Idem*, artículo 5.

¹⁹³ *Idem*.

5.1.5. Instituto Federal de Defensoría Pública

El Instituto Federal de Defensoría Pública es un órgano del Consejo de la Judicatura del PJF, se conforma por una Junta Directiva la cual se integra por seis profesionales del derecho, junto con el Director General de Instituto, quien es nombrado por el Consejo citado, a propuesta de su Presidente.¹⁹⁴

El Instituto destaca de otras instancias de representación, principalmente por su independencia del Ejecutivo y porque sus defensores públicos y asesores jurídicos cuentan con todas las facultades necesarias para llevar acabo una defensa legal adecuada, en casi toda controversia de cualquier materia del orden federal.¹⁹⁵

La representación penal es otorgada por los Defensores Públicos y se brinda a los adolescentes en conflicto con la ley penal y a cualquier persona que lo solicite expresamente, también, quien no pueda costear a un abogado particular. Comprende el patrocinio legal desde la etapa de investigación, hasta la ejecución de sentencia, visitas carcelarias o a centros de detención y la tramitación de beneficios de libertad anticipada.¹⁹⁶

Por otra parte, el servicio de asesoría¹⁹⁷ puede ser brindado a través de las siguientes modalidades: a) Orientación, cuando el asunto planteado no es de la

¹⁹⁴ Véase. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el DOF el 26 de mayo de 1995, artículo 88 y Ley Federal de Defensoría Pública, publicada en el DOF el 28 de mayo de 1998, artículos 23, 27 y 30.

¹⁹⁵ Incluso la propia Ley Federal de la Defensoría Pública, señala como una obligación legal para los Defensores Públicos y Asesores Jurídicos “Evitar en todo momento la indefensión de sus representados” (véase. artículo 6º, fracción III).

¹⁹⁶ *Idem*, artículos 11, 12 y 12 bis, y Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el DOF el 26 de noviembre de 1998, artículos 17, 21, 24.

¹⁹⁷ El otorgamiento del servicio de Asesoría Jurídica está sujeto al estado social y cultural del peticionario, salvo en casos urgentes (actos de imposible reparación o cuando estén próximos a vencerse plazos legales) en los cuales se brindará la representación sin esperar los resultados del

competencia legal del Instituto pero se canaliza al peticionario a la institución que corresponda; b) Asesoría, cuando el caso a pesar de ser de la competencia del Instituto, se determina que no es viable su intervención legal y procesal, y c) Representación Legal, consiste en el patrocinio legal de las controversias de orden federal en las materias administrativa, fiscal, civil y derivada de causas penales federales (por ejemplo, devolución de cosas confiscadas o reparación del daño).¹⁹⁸

Sobresale el Instituto Federal del resto de las instancias de representación, en primer lugar, por su consolidada formación y sistema de evaluación a través del servicio civil de carrera, así como la independencia administrativa que lo aleja de los órganos jurisdiccionales federales.

Los defensores públicos federales contrariamente a los abogados agrarios o laborales, gozan de un salario digno y capacitación continua que garantiza un mejor servicio, de ahí que a mi parecer sería recomendable, estandarizar a todos los mecanismos de representación, sumado a una continua vigilancia y colaboración con la CNDH, ello contribuiría en gran manera a conformar entidades públicas que sean eficaces y contribuyan a la protección integral de los derechos humanos, especialmente el acceso a la justicia.

estudio socioeconómico (Véase: Ley Federal de Defensoría Pública, artículo 6º y Bases Generales de Organización..., artículos, 33 y 34).

¹⁹⁸ Véase. Bases Generales de Organización..., artículos 29 y 31.

5.2. Instituciones de Defensa de Particulares

5.2.1. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

La CONDUSEF es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la institución encargada de la supervisión, verificación, protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de los servicios que brindan las instituciones financieras, sean públicas, privadas o del sector social.¹⁹⁹

Los organismos principales dentro de la estructura de la Comisión son la Junta de Gobierno, el Consejo Consultivo y la persona titular de la Presidencia, quien es nombrada directamente por el Secretario del ramo hacendario.²⁰⁰

Para llevar a cabo su objetivo, la CONDUSEF cuenta con facultades para recibir las reclamaciones de los usuarios hasta en un plazo de dos años después del hecho o irregularidad, mismas que pueden ser resueltas a través del procedimiento conciliatorio, por juicio arbitral (siempre que así lo pacten las partes). Inclusive, puede representar legalmente y de manera individual al peticionario (sólo cuando el monto de lo controvertido no exceda de tres millones de unidades de inversión) ante las instancias administrativas y jurisdiccionales que correspondan.²⁰¹

Es necesario destacar que la Comisión Nacional es de las instituciones federales con menos quejas ante la CNDH. Lo anterior es un buen indicador; sin

¹⁹⁹ Véase. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el DOF el 18 de enero de 1999, artículos 1º y 4º y Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, publicado el DOF el 10 de octubre de 2012, artículo 1º y siguientes.

²⁰⁰ Véase. Ley de Protección y Defensa..., artículos 16, 17, 23 y 33.

²⁰¹ *Ibidem*, artículos 11, 60, 65, 73, 85 y 87.

embargo, considero conveniente la revisión puntual de sus procedimientos a fin de que cumplan con un estándar de derechos humanos, así como una sensibilización a sus servidores públicos para evitar violaciones o hechos discriminatorios.

De igual forma, cabe resaltar que los servicios prestados por la CONDUCEF atienden mayoritariamente habitantes de los centros conurbados más importantes, por lo que estimo necesario que esta institución abarque un campo de atención más amplio, a fin de que empodere también mediante la asesoría financiera a las personas de asentamientos rurales quienes, de forma constante, padecen engaños y abusos de entidades financieras.

5.2.2. Procuraduría Federal del Consumidor

La PROFECO es un organismo descentralizado de carácter social, sectorizada a la Secretaría de Economía, que tiene por objeto la promoción y protección de los derechos e intereses del consumidor frente a los proveedores. Su titular (Procurador), es designado directamente por el Presidente de la República.²⁰²

Con independencia de las diversas atribuciones con que cuenta la Procuraduría (y sus Delegaciones) en materia de vigilancia y verificación de los proveedores respecto a sus operaciones comerciales, para llevar a cabo la protección de los derechos del consumidor posee los procedimientos de: a) conciliación, b) arbitraje y c) representación legal individual o grupal (acciones civiles colectivas).²⁰³

²⁰² Véase. Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1992, artículos 20, 28 y 96.

²⁰³ *Ibidem*, artículos 24, 26, 99, 111 y 117, así como, Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, publicado en el DOF el 16 de julio de 2004, artículo 19.

La presentación de la queja puede ser en forma escrita, oral, telefónica o electrónica dentro del plazo genérico de un año, con excepción de las reclamaciones relacionadas con la prestación de servicios educativos o similares, proporcionados por particulares a niñas, niños o adolescentes, por vulneración a los derechos contemplados en el Título Segundo de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en este supuesto el plazo es de diez años a partir de que se advierta la vulneración.²⁰⁴

Al igual que lo mencionado para la CONDUSEF, respecto a esta Procuraduría, es necesario que popularice sus servicios hacia los mercados rurales e indígenas, así como ser más efectiva para contener y evitar la distribución de productos dañinos y de baja calidad, como medicamentos o bebidas alcohólicas que de manera descontrolada son intercambiados.

Aunado a lo anterior, es necesario que la Procuraduría también goce de mayores garantías de independencia, asimismo que contribuya dando aviso no sólo cuando detecta algún hecho ilícito, sino también ante violaciones de derechos humanos a fin de dar vista a la instancia que corresponda.

5.2.3. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

La PROFEPA es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; constituye la instancia facultada dentro del ámbito federal, para garantizar el derecho a un medio ambiente sano. Posee diversas facultades para realizar visitas, operativos de inspección, inclusive, para imponer multas,

²⁰⁴ Véase. Ley Federal de Protección al Consumidor, artículos 14, 99 y 105.

sanciones y medidas urgentes o correctivas que subsanen irregularidades cometidas por particulares.²⁰⁵

Asimismo, puede recibir y atender denuncias ciudadanas (incluso vía telefónica) sobre todo hecho, acto u omisión que pueda producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales hasta en un plazo de 5 años después de ocurrida la violación.²⁰⁶

En caso de que exista conflictos entre particulares la Procuraduría puede conciliar los intereses de las partes, siempre que ello no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social. Asimismo, cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de un grupo, está legitimada para promover acción colectiva civil.²⁰⁷

Por último, si del resultado de alguna investigación efectuada, la Procuraduría advierte faltas u omisiones por parte de autoridades federales, estatales o municipales, puede emitir recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias a fin de mejorar y prevenir futuras irregularidades.²⁰⁸

Siguiendo la constante de la gran mayoría de las instituciones mexicanas, la PROFEPA tiene sólidas atribuciones, pero realmente es una dependencia que se ve constantemente superada ante las depredaciones ambientales que subsisten,

²⁰⁵ Véase. Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el DOF el 26 de noviembre de 2012, artículos 2º, fracción XXXI, así como, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el DOF el 28 de enero de 1988, artículos 1º y 45.

²⁰⁶ Véase. Ley General del Equilibrio..., artículos 189, 190 y 203.

²⁰⁷ *Ibidem*, artículos 196 y 202.

²⁰⁸ *Idem*, artículo 195.

principalmente por la falta de personal calificado, pobre infraestructura y carencias presupuestales.²⁰⁹

Además otra de sus críticas radica en que debido a su falta de autonomía no ha logrado imponer multas ejemplares, aunado a que se centra en la verificación de mercados legales, dejando de lado el combate a los actos ilegales.²¹⁰

6. LA PROTECCIÓN INDIRECTA O CONTROL DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

Hasta ahora, he explicado los diferentes mecanismos o procedimientos relacionados con la atención a peticiones o quejas presentadas de manera directa, ya sea para denunciar una violación a derechos humanos, conductas irregulares por servidores públicos, abusos de particulares o la necesidad de representación legal.

Sin embargo, la protección de derechos humanos no se agota con investigaciones y atención de peticiones de casos en particular, sino que es obligación del Estado generar condiciones generales de justiciabilidad a través de la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Para llevar a cabo lo anterior, deben existir mecanismos u organismos que regulen el desarrollo e implementación de actividades del Estado a fin de evitar afectaciones antes de su puesta en marcha.

²⁰⁹ Véase. Sánchez Matus, Fabián (coord.), *El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2007, p. 193, disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/litigioestrategico.pdf

²¹⁰ Véase. Enciso Angélica, "Cemda: nula autonomía y poco presupuesto e inspectores limitan actuación de Profepa", *La Jornada*, 5 de enero de 2008, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/01/05/politica/010n2pol>

Al respecto, destaca en primer lugar la CNDH, la cual posee atribuciones para impulsar la observancia de los derechos humanos, promover cambios a disposiciones normativas o administrativas, así como proponer acciones concretas para que el estado cumpla con los tratados de derechos humanos; sin embargo, resalta que en sus informes de labores, poco se advierte al respecto.²¹¹

La CNDH, dentro del rubro de observancia en sus informes suele enumerar las visitas que realiza, por ejemplo, a reclusorios, estaciones migratorias, etc. De igual forma, apunta la firma de convenios y actividades de promoción y difusión de derechos humanos, sin que ello pueda considerarse como mecanismos que agoten un verdadero control o vigilancia en materia de políticas públicas.

Asimismo, otro mecanismo de control que se ha implementado para la observación y vigilancia de las políticas públicas, es con base en la creación de múltiples organismos de conformación interinstitucional (Federación, Estados, Municipio, Poderes Ejecutivo, Legislativo y CNDH), que cuentan con atribuciones para revisar, observar, proponer y asesorar a las instancias correspondientes.

En esta categoría agrupo a los siguientes: a) el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, b) la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, c) la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas, d) el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y e) la Junta de Gobierno del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

²¹¹ Véase. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 6º, fracción VIII.

Sobre este aspecto, habría que valorar la pertinencia del *Ombudsperson* nacional, dentro de tales entes públicos del Poder Ejecutivo, toda vez que podría mermar su independencia y autonomía, pero también perder su categoría de observador externo de los actos del gobierno.

Por otra parte, especial mención tienen otros organismos burocráticos que siguiendo la agenda pública imparable del Ejecutivo han sido creados para marcar el eje de acción sobre grupos poblaciones específicos o en situación de vulnerabilidad.

Por ejemplo, los organismos descentralizados siguientes: a) el Instituto Mexicano de la Juventud, b) el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (pertenecientes a la SEDESOL) y c) la Comisión Nacional de Vivienda (de la SEDATU). En esta misma línea se encuentran las paraestatales: a) la CDI, y b) el INMUJERES.

Por último, destaca como una medida de política pública de reacción, la *alerta de violencia de género*, la cual es emitida por la Secretaría de Gobernación, en los supuestos de delitos contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, que perturben la paz social en un territorio determinado, o existan situaciones que impidan el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.²¹²

²¹² Véase. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el DOF el 1 de febrero de 2007, artículos 22, 24 y 25.

La alerta tiene como objeto que los Gobiernos estatales, realicen acciones emergentes para erradicar las situaciones de violencia, su cese y eliminar vicios normativos que las toleren o produzcan.²¹³

Como se aprecia, el modelo nacional para hacer frente a los problemas de derechos humanos ya sea a través de investigaciones o mediante el despliegue de políticas públicas es a través de la inflación de la burocracia, creando múltiples instituciones que aparentan defender o focalizarse en un sector en específico (mujeres, niñez, indígenas, personas con discapacidad, trabajadores, etc.), pero que al final provocan una gran descoordinación que conlleva a la fragmentación de la tutela efectiva de los derechos humanos.

²¹³ *Ibidem*, 23.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. Sobre el Modelo *Ombudsperson*

Aun cuando han pasado más de veinticinco años de la implementación del modelo *Ombudsperson* en el país, con avances significativos para los derechos humanos (con impactos positivos en la actuación de las autoridades), la realidad apunta descarnadamente que todavía quedan muchos pendientes a fin de que exista una protección más amplia y efectiva de los derechos humanos.

Si bien es reconocible, sin duda, el papel jugado la CNDH y los OPDH (en tanto que primeras entidades públicas especializadas en el tema de derechos humanos) también es que dichas instituciones son las que más han contribuido con la promoción y difusión a través de innumerables foros, capacitaciones, talleres, etc.

Mas la protección eficaz de los derechos humanos sigue siendo un rubro pendiente; en parte, por las múltiples violaciones ocurrentes en el país día con día, por el difícil acceso a la justicia, o por la falta de una revisión puntual a la estructura normativa que ya muestra signos evidentes de anquilosamiento del modelo *Ombudsperson*.

A lo anterior se aúna que con el pasar de los años, instituciones públicas de derechos (sobretudo la CNDH) se piensan en el imaginario ciudadano como entidades fortalecidas y capaces de enfrentar el abuso del poder (incluido el de autoridades instituidas y factuales como cacicazgos ejidales, líderes de comerciantes o empresariales, quienes también ejercen formas de poder

abusivas).²¹⁴ Sin embargo, la realidad produce un encontronazo de los ciudadanos con un rígido sistema federalizado de distribución de competencias que diluye la tutela de los derechos humanos.

Una consecuencia pésima es que el criterio de actuación se otorga por el ámbito de gobierno al que corresponde la autoridad trasgresora. Situación que ocasiona que la violación a un mismo derecho (salud, integridad, libertad, etc.) sea conocida ya sea por la CNDH (si son autoridades federales) o por algún OPDH (si se trata de autoridades locales), lo que supone que los derechos sean ventilados ante organismos con dispares garantías de independencia y autonomía, según el territorio de que se trate.

A causa de lo anterior se presentan múltiples interpretaciones de los derechos dejando la tutela al arbitrio de cada organismo público de derechos humanos en vez de ajustarlos a un estándar. Sin dejar de mencionar la existencia de incompetencias caprichosas como la relativa a los actos de los Poderes Judiciales en donde, como apunté antes, en algunos estados se permite y en otros se rechaza.

Encima de lo anterior, el *Ombudsperson* nacional de manera constante y discrecional declina su competencia recayendo los asuntos en instituciones que pertenecen al Ejecutivo, en su mayor parte, las cuales además no cuentan con garantías suficientes de independencia, imparcialidad, rapidez o inmediatez, que si rigen en el sistema nacional.

²¹⁴ En mi experiencia profesional como servidor público en la CNDH, recibí en gran cantidad quejas en contra de particulares, principalmente, autoridades ejidales, pero también en contra de líderes del comercio ambulante que abusaban con cuotas excesivas a sus afiliados.

No hay duda alguna en que se requiere un gran cambio y consenso político para reconsiderar el actual andamiaje normativo del modelo *Ombudsperson*; sin embargo, vislumbro la discusión productiva de propuestas como estas:

- Que haya una revisión puntual a la normatividad de la CNDH y de los OPDH con objeto de que el Legislativo delibere una *ley marco*. Ahí podrían tomarse en cuenta todo aspecto positivo como los procedimientos especiales que ya incluyen algunos estados y de paso, eliminar vicios como la falta de autonomía orgánica o la adopción de garantías de carácter presupuestal.
- Que se robustezca la legitimidad del *Ombudsperson* (Nacional y estatales) garantizando sea elegido mediante propuesta ciudadana y escrutinio público.
- Se dote de mayores atribuciones de control y de vigilancia a los Consejos Consultivos, para que dejen de ser legitimadores pasivos.
- Que se designe el contralor de la CNDH y de los OPDH por el legislativo, como ya sucede con otros organismos constitucionales autónomos.
- Que el Legislativo defina claramente los supuestos de terminación de los expedientes, a fin de evitar ambigüedades provocadas por los reglamentos internos emitidos por los Consejos Consultivos.
- Que exista único plazo para la investigación de las quejas de competencia federal y estatal: a la vez que se fijen criterios claros de ampliación de plazo a fin de que no se deje al arbitrio tal decisión. En violaciones graves, es de obligado que todo OPDH no requiera plazo alguno.

- Que se fijen con nitidez los supuestos para que la CNDH atraiga asuntos estatales, con objeto de que se limite el ejercicio arbitrario de tal atribución y se fortalezcan los lazos competenciales entre la CNDH y los OPDH.
- Que se establezcan criterios objetivos de los casos susceptibles de remitirse a otras instancias (organismos especializados) y, en su caso, obligar a su seguimiento.
- Que se configure un protocolo de actuación cuando, pese a no estar involucrados servidores públicos en la queja, se acompañe a los peticionarios en las instituciones que deban brindar la atención (Fiscalías o defensorías públicas) y no simplemente se les “oriente”.
- Que se instaure una permanente vigilancia y control por parte del *Ombudsperson* hacia todo organismo del Ejecutivo, bien sea con los que también investigan violaciones a derechos humanos; o también con las instituciones de representación y defensa de los particulares para garantizar adecuados servicios.
- Que se vigoricen las atribuciones del *Ombudsperson* a fin de que sea más proactivo en la revisión de la política pública relacionada con derechos humanos y la justiciabilidad de los DESC.
- Que, en general, se busque mejorar y acelerar el procedimiento de emisión de recomendaciones.

2. Sobre los organismos *para-Ombudsperson* del Ejecutivo Federal

En cuanto a los organismos *para-Ombudsperson* del ejecutivo, considero necesario aprovechar su existencia (es inviable la desaparición), pero pensando más en la transformación integral orgánica al efecto de que cumplan con un estándar de derechos humanos.

En un inicio, como se sabe, algunos organismos se crearon en contextos donde aún no estaba tan presente el discurso de los derechos humanos como ahora (por ejemplo, PROFECO o CONAMED), de ahí que resulte necesaria una revisión puntual especialmente a su naturaleza administrativa y procedimientos.

Evidentemente tales variaciones en la génesis administrativa conllevan a una deficiente tutela, evidenciado la manera desigual en que el Estado busca proteger derechos fundamentales. (Por ejemplo, las víctimas se protegen con un organismo paraestatal, pero las personas defensoras de derechos humanos y periodistas con una simple unidad administrativa, lo mismo ocurre con el derecho a la salud, la CONAMED es un organismo desconcentrado mientras que la CGAQD del IMSS una unidad administrativa).

En vista de lo anteriormente expuesto, propongo la discusión de temas siguientes:

- Que todo organismo *para-Ombudsperson* cuente con garantías suficientes de autonomía e independencia.
- Que se busque la homologación de su naturaleza administrativa, con igualdad del estatuto competencial y de garantías de actuación.

- Que, dependiendo de cada organismo, se establezcan supuestos en los que deben abstenerse de conocer asuntos determinados y remitirlos para en su caso a la CNDH para su investigación y resolución.
- Que se limiten los asuntos de arbitraje y conciliación, para los casos en donde la violación a derechos humanos no sea considerada de gravedad.
- Que se les vincule con la adopción de medidas de reparación en cada procedimiento que lo amerite para reducir el margen de discreción.

3. Sobre las instancias de control administrativo

Ahora bien, en lo tocante a las instancias de control, como detallé con anterioridad, están íntimamente relacionadas con el quehacer del *Ombudsperson*, quien constantemente les reenvía asuntos, sin que a la fecha exista algún criterio o supuesto normativo que precise cuales asuntos son susceptibles de remisión, y cuales, no requiere de una investigación. De ahí que considero necesario la discusión de temas como estos:

- Que constituya una obligación de las instancia de control administrativo no sólo avocarse a la sanción del servidor público involucrado, sino adoptar medidas de reparación y de no repetición.
- Que se establezcan mecanismos de coordinación, para aquellos casos donde haya conductas que además de falta administrativa, se configuren violaciones a derechos, a efecto de dar vista al *Ombudsperson* (y con ello garantizar las medidas de reparación procedentes).

- Que en las dependencias y entes públicos que atiendan derechos humanos o a grupos en situación de vulnerabilidad, se garantice que los titulares de sus órganos internos de control cuenten con conocimientos sobre derechos humanos.

4. Sobre las instituciones de representación legal y defensa de particulares

Para concluir, considero imprescindible que las instituciones de representación legal y defensa de particulares, estén en continua coordinación con el *Ombudsperson*, para hacerle saber los casos que constituyan patrones o situaciones generalizadas de violación a derechos humanos. De ahí que sea necesario que dichos entes públicos gocen de garantías de independencia e imparcialidad, que mejoren el desarrollo de sus funciones.

Además de lo anterior, cuenten con robustos sistemas de servicio civil de carrera para eficientar los servicios que brindan.

Como reflexión final dejo el deseo de precisar que las instituciones son creaciones humanas destinadas al bienestar social; por ello, son perfectibles y siempre deben estar sujetas a revisión, acorde con las dinámicas sociales.

Por tal motivo, este trabajo ha buscado únicamente remarcar la necesidad de una revisión a los entes públicos de derechos humanos, con el propósito de que con el tiempo se consolide un buen sistema de protección, que sea integral y amigable, y no como a la fecha, fragmentado y complejo.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John M., "Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México", en INSUNZA VERA, Ernesto y OLVERA, Alberto J., (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, CIESAS, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa, 2006.

ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, *El Ombudsman contemporáneo. Entre la fidelidad al origen y el experimentalismo institucional*, México, Cámara de Diputados, CEDH Zacatecas, CNDH, Konrad-Adenauer-Stiftung y Miguel Ángel Porrúa, 2005.

_____ *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una institución a medio camino. Frentes críticos a su estatuto jurídico inconcluso*, 2da. Ed., México, Universidad Anáhuac del Sur, Miguel Ángel Porrúa, 2003, colección Estudios Constitucionales.

AGUAYO, SERGIO (coord.), *En el desamparo. Los zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010); y Allende, Coahuila (2011)*, México, El Colegio de México, A.C., 2016.

ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, "El ombudsman en México: El sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos más grande el mundo", en CARBONELL, Miguel, FIX-FIERRO, Héctor, et. al. (coords), *Estado constitucional, derechos humanos, vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM-IIJ, 2015, vol. I, t. V.

_____ *La defensa no jurisdiccional de los derechos humanos*, Buenos Aires, Ad.hoc, 2010.

ÁLVAREZ ICAZA, Emilio, "Situación de los organismos públicos de derechos humanos en las entidades federativas", en IBÁÑEZ AGUIRRE, José Antonio y SALCEDO GONZÁLEZ, Sandra (coords.), *Ombudsman. Asignatura pendiente en México*, México, Universidad Iberoamericana, 2013.

ARRIAGA VALENZUELA, Luis, "Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México", *Revista El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, vol. 23, núm. 150, julio-agosto de 2008, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32515013>.

ÁVILA LÓPEZ, María Eugenia, "El ombudsman local: antecedentes, evolución y realidades", en CISNEROS FARÍAS, Germán, et al. (coord.), *Ombudsman local. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, Serie Doctrina Jurídica Núm. 369.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos, "El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho brasileño: un bosquejo" en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, Porrúa, México, 2003.

CABALLERO OCHOA, José Luis, "El recurso de impugnación en los organismos públicos de derechos humanos. Comentario a los artículos 61 y 62 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos" *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Número 33, año 2003, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/33/pr/pr34.pdf>.

_____ “El derecho internacional en la integración constitucional. Elementos para una hermenéutica de los derechos fundamentales”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (comps.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, Tomo I.

_____ “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución)”, en CARBONELL, Miguel y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, 3ra. Edición, Ed. Porrúa y UNAM, 2013.

CÁCERES VALDIVIA, Eduardo, “Reflexiones e torno a identidades, derechos y bienestar en el Perú contemporáneo”, en INSUNZA VERA, Ernesto y OLVERA, Alberto J., (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, CIESAS, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa, 2006.

CARBONELL, Miguel, “Las obligaciones del estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana”, en CARBONELL, Miguel y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, 3ra. Edición, Ed. Porrúa y UNAM, 2013.

CARPIZO, Jorge, “El sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México. Algunas preocupaciones”, en FIGUEROA BELLO, Aída (coord.), *Los derechos humanos en los umbrales del siglo XXI: una visión interdisciplinaria*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

CÓRDOBA VIANELLO, Lorenzo, “La Reforma Electoral y el cambio político en México”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO Enríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ta edición, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, España, Ed. Trotta, 2014, colección Estructuras y Procesos.

_____ “Por una teoría de los derechos fundamentales”, en GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, (coords.), *Derechos Humanos y desafíos I*, México, Ed. Fontamara, 2012.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y PELAYO MÖLER, Carlos María, “El deber de adoptar disposiciones de Derecho Interno. Análisis del artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su impacto en el orden jurídico nacional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional*, D.F., IIJ-UNAM- Marcial Pons, 2014.

GIMÉNEZ MERCADO, Claudia y VALENTE ADARME, Xavier, “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, Cuadernos del CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, 2010, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=40316176004>.

GUTIÉRREZ ESPÍNDOLA, José Luis, “El CONAPRED y la lucha contra la discriminación en México”, Revista El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, núm. 134,

noviembre-diciembre, 2005, disponible en:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32513403>.

HERNÁNDEZ, María del Pilar, “El Tribunal Electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales”, en ACKERMAN, John M., (coord.) *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

Lachenal, Cécile, et. al., Los organismos públicos de derechos humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2006.

LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto, “Viejas y nuevas guerras sucias”, *Revista El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, núm. 172, marzo-abril de 2012, disponible en:
<http://redalyc.org/articulo.oa?id=32523118013>.

SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014.

SÁNCHEZ MATUS, FABIÁN (coord.), *El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2007.

SITIOS WEB

Acción Ciudadana Frente a la Pobreza:

<http://frentealapobreza.mx/programas-sociales-resultados-frente-a-la-pobreza/>

La Jornada:

<http://www.jornada.unam.mx/2016/01/05/politica/010n2pol>

Periódico El Universal:

<http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/70372.html>

Recomendaciones Internacionales a México en materia de Derechos Humanos:

<http://recomendacionesdh.mx>

Reporte Índigo:

<http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/victimas-ceav-secuestro>

Senado de la República:

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/31702-aprueba-senado-reformas-constitucionales-en-materia-de-justicia-laboral.html>

INFORMES

Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

<http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades

Defensor del Pueblo Español:

https://www.defensordelpueblo.es/wpcontent/uploads/2016/02/Resumen_Informe_Anual_2015.pdf

Human Rights Watch, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Una evaluación crítica*, disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2008/02/12/la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-de-mexico/una-evaluacion-critica>.

Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, 2015, disponible en:

<http://imumi.org/attachments/2015/Segundo-Diagnostico-sobre-la-implementacion-del-Mecanismo-de-Proteccion-para-Personas-Defensoras-de-DH-y-Periodistas.pdf>.

NORMATIVIDAD FEDERAL

Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el DOF el 26 de noviembre de 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917.

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 22 de agosto de 1996.

Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último

párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF 14 de agosto de 2001.

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, publicado en el DOF el 3 de junio de 1996.

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

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

Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53, Segundo Párrafo 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 15 de diciembre de 1986.

Decreto que reforma y adiciona los artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 6 de diciembre de 1977.

Estatuto Orgánico del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, publicado en el DOF el 21 de agosto de 2015.

Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, publicado en el DOF el 16 de junio de 2014.

Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, publicado en el DOF el 2 de abril de 2015.

Instructivo para el trámite y resolución de las quejas administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el DOF el 20 de septiembre de 2004.

Ley Agraria, publicada en el DOF el 26 de febrero de 1992.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 2 de abril de 2013.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el DOF el 29 de junio de 1992.

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el DOF el 18 de enero de 1999.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada en el DOF el 24 de abril de 1972.

Ley Federal de Defensoría Pública, publicada en el DOF el 28 de mayo de 1998.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1963.

Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1992.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2004.

Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, publicada en el DOF el 11 de junio de 2003.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el DOF el 1 de febrero de 2007.

Ley General de Salud, publicada en el DOF el 21 de diciembre de 1995.

Ley General de Víctimas, publicada en el DOF el 9 de enero de 2013.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el DOF el 28 de enero de 1988.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el DOF el 22 de noviembre de 1996.

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en el DOF el 30 de mayo de 2011.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976.

Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicada en el DOF el 4 de septiembre de 2006.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el DOF el 26 de mayo de 1995.

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada en el DOF el 25 de junio de 2012.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 11 de mayo de 1995.

Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el DOF el 5 de julio de 1973.

Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, publicado en el DOF el 29 de octubre de 2014.

Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, publicado en el DOF el 16 de julio de 2004.

Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas Médicas y Gestión Pericial de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, publicado en el DOF el 21 de enero de 2003.

Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, publicado el DOF el 10 de octubre de 2012.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 1996.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el DOF el 13 de febrero de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el DOF el 26 de noviembre de 2012.

Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el DOF el 18 de septiembre de 2006.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado en el DOF el 29 de septiembre de 2003.

NORMATIVIDAD ESTATAL

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, el 10 de junio de 2013.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Campeche*, el 1 de enero de 1993.

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, el 27 de diciembre de 2013.

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*, el 26 de septiembre de 1992.

Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Coahuila*, el 5 de junio de 2007.

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Colima*, el 30 de mayo de 1992.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Durango*, el 6 de mayo de 2014.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, publicada en la *Gaceta de Gobierno del Estado de México*, el 14 de agosto de 2008.

Ley numero 696 de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, el 20 de marzo de 2015.

Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, el 26 de septiembre del 2000.

Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, el 5 de diciembre de 2011.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, el 20 de enero de 1998.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Morelos*, el 6 de junio de 2007.

Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nayarit*, el 16 de agosto de 2008.

Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos *sic* (Nuevo León), publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, el 28 de diciembre de 1992.

Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, el 14 de febrero de 2012.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, el 24 de marzo de 2000.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí*, el 19 de septiembre de 2009.

Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos *sic* (Sonora), publicada en el *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, el 8 de octubre de 1992.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos *sic* (Tlaxcala), publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala*, el 12 de enero de 1999.

Ley número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos *sic* (Veracruz), publicada en la *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, el 27 de diciembre de 2002.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, publicada en el
Diario Oficial del Estado de Yucatán, el 28 de febrero de 2014.