



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO**

TRABAJO ESCRITO CON FORMATO DE TESIS QUE COMO PARTE DE
LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
DERECHO
DERECHOS HUMANOS Y TUTELA NO JURISDICCIONAL

PRESENTA

JUAN CARLOS PIÑA MACÍN

DIRIGIDO POR

DRA. MARTHA ELENA SOTO OBREGÓN

CENTRO UNIVERSITARIO QUERÉTARO, QRO.

MARZO 2019



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO**

TRABAJO ESCRITO CON FORMATO DE TESIS QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS
PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA
JUAN CARLOS PIÑA MACÍN

DIRIGIDO POR
DRA. MARTHA ELENA SOTO OBREGÓN

NOMBRE DEL SINODAL

DRA. MARTHA ELENA SOTO OBREGÓN
PRESIDENTE

DRA. MARTHA FABIOLA LARRONDO MONTES
SECRETARIA

MTRO. MANUEL HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
VOCAL

MTRA. LAURA ELENA MONROY AGUILAR
SUPLENTE

MTRO. ALBERTO RAFAEL HORACIO BUENDÍA MADRIGAL
SUPLENTE

FIRMA

**MTRO. RICARDO UGALDE RAMÍREZ
DIRECTOR DE LA FACULTAD DE
DERECHO**

**DRA. GUADALUPE FLAVIA LOARCA PIÑA
DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN Y
POSGRADO**

Centro Universitario Querétaro, Qro.
Marzo 2019

Resumen

El 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), siendo hasta 1992, que se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Sin embargo, a más de 20 años de su existencia en el país, y la reciente reforma Constitucional en materia de derechos humanos, México sigue siendo un referente internacional por cuanto a violaciones sistemáticas a los derechos humanos se trata, por lo que muchas organizaciones de la sociedad civil han cuestionado la eficacia de la tutela no jurisdiccional en México. A partir de un análisis descriptivo, a la luz del derecho interno y los principios que deben regir su actuar, se aborda los organismos públicos constitucionales defensores de los derechos humanos en México, cuya autonomía ha sido cuestionada en virtud de la injerencia que tienen los poderes públicos o actores políticos en los procesos de designación del titular, así como la dependencia presupuestaria frente al estado, la cual ha hecho oscilar la legitimidad de estos órganos, y su impacto en el fenómeno de impunidad y corrupción asociado al alcance de los pronunciamientos de naturaleza no vinculatoria.

Palabras clave

(Autonomía, Derechos Humanos, Legitimidad)

Summary

On June 6, 1990, an institution called the Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) was created by presidential decree, and until 1992, section B of article 102 was added, elevating the CNDH to constitutional status and under the legal nature of a decentralized body, with its own legal personality and assets, thus giving rise to the so-called National Non-Judicial System for the Protection of Human Rights. However, more than 20 years of its existence in the country, and the recent Constitutional reform in the area of human rights, Mexico continues to be an international reference in terms of systematic violations of human rights, which is why many organizations of civil society have questioned the effectiveness of non-judicial protection in Mexico. From a descriptive analysis, in the light of domestic law and the principles that should govern its actions, it is intended to address the effectiveness of public constitutional organizations that defend human rights in Mexico, whose autonomy has been questioned by virtue of the interference that the public authorities or political actors have in the processes for appointing the incumbent, as well as the budgetary dependency on the state, which has affected the legitimacy of these bodies, and their impact on the phenomenon of impunity and corruption associated with the scope of pronouncements of a non-binding nature.

Key words

(Autonomy, Human Rights, Legitimacy)

Índice

Resumen	iii
Summary	iv
Índice.....	v

Introducción.....	6
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

“LA PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DESDE LA CONSTITUCIÓN”

1.1 Generalidades	10
1.2 Algunas implicaciones de la reforma constitucional 2011	12
1.3 Las obligaciones del Estado en materia de DDH	16

CAPÍTULO SEGUNDO

“EL OMBUDSMAN MEXICANO”

2.1 Breve reseña institucional	22
2.2 Naturaleza Jurídica	25
2.3 Las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos	28

CAPÍTULO TERCERO

“LA INCIDENCIA DEL OMBUDSMAN EN EL QUEHACER POLÍTICO”

3.1 De sus atribuciones	32
3.2 De las recomendaciones y sus alcances	36

CAPÍTULO CUARTO

“LA CRISIS DE LEGITIMIDAD”

4.1 Sobre la titularidad	44
4.2 Otros factores que inciden en la autonomía.....	59
4.3 Su impacto en la realidad de los DHH	72

Conclusiones	76
Bibliografía.....	82

Introducción

Uno de los fines supremos del estado democrático de derecho es alcanzar el bienestar general y la paz social. La Convención Americana de Derechos Humanos, a la cual pertenece México desde 1981, establece en el artículo °1 que los Estados Parte se comprometen a respetar los derechos y libertades en ella reconocidos, y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción sin discriminación alguna.

El alcance de esta responsabilidad ha quedado establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana, afirmando que el deber de respeto y garantía implica la obligación para los Estados de organizar todo el aparato gubernamental, y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.¹

La obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de las libertades y preservar la gobernabilidad en un país, implica el deber de investigar los actos u omisiones realizadas por agentes del Estado y por particulares a través de los cuales se hayan conculcado los derechos humanos a fin de garantizar la reparación o restitución de estos.

El 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, siendo hasta 1992, que se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado

¹ Corte IDH, Caso *Velásquez Rodríguez c/Honduras*, sentencia del 29 de julio de 1988 Ser. C Nº 4, 1988, párrafo 175.

Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos, equivalente a la figura europea del Ombudsman.

Sin embargo a más dos décadas de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México sigue siendo un referente internacional por cuanto a violaciones sistemáticas a los derechos humanos se trata, lo que hace cuestionable la eficacia de la tutela no jurisdiccional en materia de derechos humanos.

Con el estudio que muestro a través de este breve trabajo, pretendo demostrar el problema de la falta de autonomía de los organismos públicos constitucionales defensores de los derechos humanos en México, el abordaje se hará, a partir de un análisis descriptivo esta figura desde sus orígenes a la luz del derecho interno y los principios que deben regir el actuar de estos órganos constitucionales, desde la teoría de la constitución que plantea Carl Shmitt, quien introduce a una interpretación más amplia sobre el equilibrio del poder, pasando por la teoría del control del poder, citada por el jurista Diego Valadez, quien sostiene que los controles son “el conjunto de instrumentos jurídicos y políticos que permiten mantener el equilibrio de las instituciones para evitar que se desvíen de las atribuciones constitucionales que les corresponden, pero sin afectar sus niveles de efectividad”²

Es importante también referir al concepto de “Autonomía” y sus implicaciones recogidas en los Principios de París³ los cuales establecen la autonomía para que los organismos públicos de derechos humanos cumplan debidamente su

² VALADÉS, Diego, *“El control del poder”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 179.

³ “ Principios de París”.- La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos.

cometido. Lo que se traduce en la desvinculación de los intereses del gobierno y de cualesquiera otras entidades de poder. Sólo con autonomía pueden los Organismos Públicos Defensores de Derechos Humanos garantizar, promover, proteger y respetar los derechos humanos de las personas. Como escribió Jorge Carpizo, “Un Ombudsman que no es autónomo, realmente no es un Ombudsman. La autonomía es un requisito *sine qua non* para su buen funcionamiento”⁴

⁴ CARPIZO, Jorge, “Algunas preocupaciones respecto a la figura del ombudsman”, Revista Perseo número 7 del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013.

CAPÍTULO PRIMERO

“LA PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DESDE LA CONSTITUCIÓN”

1.1 Generalidades

La figura del Ombudsman nació en Europa, donde se necesitaba un funcionario independiente de toda la autoridad que fuera capaz de recibir quejas en relación a actos de las demás autoridades, es decir, de los administradores. Es así que, hace un poco más de 200 años, nació en Suecia esta figura de Ombudsman, palabra cuya traducción es a veces ambigua, pero que se define como el funcionario que media e intercede, es un mensajero y mediador entre el ciudadano que siente que sus derechos han sido violados por una autoridad, para buscar que esa situación se arregle y se mantenga de acuerdo a la defensa de los derechos de los ciudadanos. La institución se extendió por diversos países, pero con características y funciones propias, derivadas de las necesidades nacionales y regionales, y por la evolución de la misma institución.

Esta Institución llega a América Latina hacia el final de la década de los años ochenta, su establecimiento también atendió, entre otros factores, a las recomendaciones de Naciones Unidas para su creación y desarrollo, no sólo incluyendo la protección de los derechos humanos, sino también su promoción.

Es en la Constitución de Guatemala de 1985 que se crea por primera vez en nuestro continente la figura del Procurador de los Derechos Humanos, a nivel constitucional. Pero no es sino hasta el 18 de agosto de 1987 que empieza a funcionar la Procuraduría de Derechos Humanos en Guatemala, a partir de ese momento la Institución se ha ido extendiendo por todo el continente con diversos nombres y con diversas características. Por lo tanto, podemos afirmar que en este momento la mayoría de los países tienen ya regulada y en funcionamiento la Institución del Ombudsman o Defensor del Pueblo, desde México hasta el Cono Sur.⁵

En México la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las instituciones estatales que tienen fundamento en el apartado B del artículo 102 constitucional, son los organismos públicos autónomos encargados de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México, su introducción en el texto constitucional tuvo lugar en 1992,⁶ pero en un principio fue un organismo descentralizado, hasta las modificaciones constitucionales de 1999,⁷ cuando se convirtió en un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, además de personalidad jurídica y patrimonio propios.

⁵ La presente es una transcripción, editada por el IIDH, de las conferencias ofrecidas por Leo Valladares y Jorge Santistevan en el marco del XVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos (31 de julio al 11 de agosto de 2000).

⁶ Mediante la reforma publicada en el *DOF* el 28 de enero de 1992.

⁷ Reforma publicada en el *DOF* el 13 de septiembre de 1999.

1.2 Algunas implicaciones de la reforma constitucional 2011

En junio de 2011 el país transitaba hacia el último tercio del sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa. En esa fecha, el Estado mexicano había cumplido 12 años de haber aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y, a su vez, había firmado y ratificado la mayor parte de los tratados de derechos humanos, tanto del sistema interamericano de derechos humanos como del sistema universal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Por otra parte, en ese entonces se habían conocido en la Corte IDH los primeros seis casos contenciosos en los que el Estado mexicano había sido declarado responsable internacionalmente de violaciones a derechos humanos. Los temas de los casos eran y siguen siendo especialmente sensibles: uno relacionado con la situación de violencia estructural contra las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua,⁸ cuatro tienen que ver con violaciones a derechos humanos por parte del Ejército y la falta de idoneidad del fuero militar para conocer de esos asuntos,⁹ y uno más, el primero, concierne a la falta de recursos internos en materia electoral.¹⁰

⁹ Corte idh, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209; Corte idh, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215; y Corte idh, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 21.

¹⁰ Corte idh, *Caso Castañeda Gutman vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184.

Paralelamente a lo que sucedía en el sistema interamericano, en los últimos años en el país se habían llevado a cabo significativos procesos de apertura y debate acerca de la necesidad de incorporar a la Constitución los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales. En este último punto destaca la participación de académicos e instituciones en las primeras propuestas de reforma, como la de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.¹¹

También confluyeron circunstancias históricas y políticas que resultaron definitivas para que la reforma fuera impulsada y, en última instancia, aprobada. Por una parte, en las últimas dos décadas ha habido un progreso considerable en distintas vertientes del ámbito de los derechos humanos. A esto habría que sumar el papel cada vez más relevante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de control de constitucionalidad mediante las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Igualmente, surgieron nuevas instituciones que garantizan derechos, como el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

¹¹ José Luis Caballero Ochoa, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución)”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, iij-unam, 2011, p. 108.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 modificó la denominación del capítulo 1º del Título Primero, y 11 artículos: 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97; 102, apartado B; y 105 fracción ii, inciso g. sin embargo, unos de los aspectos más interesantes de este ejercicio del constituyente se centra en la sustitución del concepto *garantías individuales* por el de *derechos humanos*; además, incorporó constitucionalmente los derechos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos. Destaca que en el artículo 1º, párrafo segundo, el constituyente permanente ofreció una cláusula de interpretación de tales derechos al mencionar que: *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretaran de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”*. Igualmente, consagró la obligación del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos, entre otros cambios. A la par, todo derecho humano reconocido tanto por la Constitución como por los tratados internacionales genera obligaciones concretas para las autoridades mexicanas¹².

La obligatoriedad que establece el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica para la autoridad abstenerse de interferir en el disfrute de derechos, impedir que otras personas conculquen los

¹² CARBONEL Miguel, 2012 La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades. (<http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>)

mismos, así como adoptar medidas apropiadas y progresivas con miras a lograr la plena efectividad de los derechos, haciendo uso del máximo de recursos públicos disponibles.

La ampliación del reconocimiento constitucional en materia de los derechos humanos, además de abrir para las personas la posibilidad de elegir la interpretación más favorable de las leyes existentes¹³, implica una revisión y modificación de aquellas que estén desvinculadas de sus principios.

De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹⁴ de 1969, cuando los Estados firman y ratifican un tratado, adquieren obligaciones que deben ser cumplidas de buena fe sin invocar disposiciones de su derecho interno como justificación para incumplir con su contenido. Por otro lado, el mismo artículo primero de la Constitución Mexicana sitúa a los tratados internacionales como referentes de jerarquía constitucional para la interpretación de normas nacionales que atañen a los derechos humanos. México, de manera voluntaria y soberana, ha contraído obligaciones en materia de derechos humanos mediante la firma y ratificación de 210 tratados internacionales tanto a nivel universal como a nivel regional¹⁵.

¹³ Entiéndase por “interpretación favorable” aquella que acorde con el principio “pro persona” favorece al derecho de la persona, no necesariamente a sus intereses, cualesquiera que éstos sean.

¹⁴ Firmada y ratificada por México en 1975.

¹⁵ México está sujeto al Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos a partir de su adhesión en 1946 a la Organización de las Naciones Unidas. Forma parte del Consejo de Derechos Humanos y está sujeto tanto a los órganos que vigilan el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados que

1.3 Las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos

El artículo primero constitucional reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, a partir de entonces hace a un lado el otorgamiento de garantías individuales y les reconoce los derechos humanos a todas las personas en México, ya sea que estén contemplados en la propia Carta Magna o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. La implementación y protección nacional de los derechos humanos exige cierto grado de certidumbre respecto de los estándares exigibles sobre cada derecho. La vaguedad de los derechos económicos, sociales y culturales y la siempre cambiante interpretación de los derechos civiles y políticos de conformidad con las resoluciones de los órganos internacionales, parecería dejar abierto un margen de incertidumbre respecto del estándar de los derechos. En esa discusión se entrecruzan razones presupuestales, de programas de gobierno y de lo políticamente posible dado cierto arreglo institucional entre las distintas fuerzas políticas de un país.

Artículo 1º, párrafo tercero:

“...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias...”

ha firmado, como al ejercicio de Examen Periódico Universal (EPU). Asimismo, está sujeto desde 1949 al Sistema Regional de protección, basado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADH) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y conformado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), con sedes en Washington DC y San José de Costa Rica respectivamente.

Aunque el vocablo “autoridad” no se encuentra definido en ninguno de los artículos de nuestra Carta Magna, sus significados dentro y fuera de la Constitución deberán ser materia de otro trabajo, por lo que, en aras de evitar la vaguedad, se ha considerado una figura que sí viene determinada en ese texto y que se asemeja por ser también un obligado a lo descrito en este artículo primero: el servidor público.

González Parás, (Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1999: p. XI) señala en la presentación de este texto que “administrar lo público es servir con intensidad y al mismo tiempo con responsabilidad y eficacia, éste debe ser capaz de superar los intereses personales, de grupo de filiación política y actuar apegado a los intereses fundamentales de la sociedad y de la nación”, ya que como el mismo término lo señala: se convierte en una persona que se dedicará, asistirá, auxiliará a todas aquellas personas que estarán frente a él, más allá de cualquier interés que no sea el personal, por ende el servidor público deberá desde su competencia dar cumplimiento de las normas y preceptos contenidos en la Constitución.

Artículo 1º, párrafo tercero:

“...tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y

reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...”

Las obligaciones generales son el mapa que nos permite ubicar las conductas exigibles tanto respecto de casos particulares como en relación con la adopción de medidas y legislación. Más allá de las particularidades que presenta cada derecho, todos reflejan tanto deberes positivos como negativos para las autoridades y los particulares. En este sentido, todos los derechos representan costos para el erario público, requieren del diseño de políticas, de la abstención de los agentes estatales y de mecanismos de protección jurisdiccional.

La función del Ombudsman no es la de suplantar a ninguna autoridad de las que existen, sino por el contrario, hacer que éstas funcionen adecuadamente, hacer que se cumpla el mandato específico que las instituciones tienen. La institución del Ombudsman o Defensor del Pueblo sirve precisamente para apoyar al ciudadano que se ve desprotegido y hacer que la autoridad que tiene una función específica pueda cumplirla a favor de ese ciudadano o ciudadana. En este sentido, sus funciones a la luz del texto constitucional, en su calidad de servidor público, se traducen de la siguiente manera:

1) El respeto implica una obligación (negativa), esto es abstenerse de intervenir los derechos humanos consagrados en la Constitución Política y los Tratados

Internacionales en el ejercicio de sus funciones, esto se puede traducir, entre otras cosas, en el respeto irrestricto a los derechos tanto de las víctimas que atiende, como de las autoridades a quienes investiga.

2) La protección va implícita en las normas que rigen su actuar, pues el artículo 102 apartado B del Texto Constitucional, consagra una norma de mandato a los poderes públicos para que establezcan organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público.

3) La garantía será pues el mecanismo que establece la ley para investigar hechos probablemente constitutivos de violaciones a los derechos humanos a través de los procedimientos que establece la ley, y guardando los principios generales y procesales durante el trámite de las quejas ante este organismo.

4) La promoción, desde luego trae aparejada otra de las funciones esenciales de estos organismos autónomos, es así como la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, establece que dicho ente tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Estas obligaciones generales, como lo marca el texto constitucional, llevan implícito el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, de esta forma y de manera general, a partir de esta reforma, tendremos mucho más obligaciones para el Estado que la simple abstención de intervenir los derechos de las personas (mirada tradicional sobre los derechos de defensa como portadores de obligaciones positivas).

CAPÍTULO SEGUNDO

“El *ombudsman* Mexicano”

2.1 Breve reseña institucional

En 1847 Ponciano Arriaga promulgó la *Ley de Procuraduría de Pobres*, en San Luis Potosí, la cual creó la institución que se podría considerar como un antecedente del *Ombudsman* en México.¹⁶ La ley instituía tres procuradores, quienes tenían entre sus atribuciones: 1) Realizar visitas a oficinas públicas; 2) Formular quejas, y 3) Formular recomendaciones a las autoridades que incumplían con sus funciones. No obstante, las procuradurías de pobres carecían de independencia y autonomía, características que son fundamentales en las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

La *Procuraduría Federal del Consumidor*, que surgió en 1975, es un organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, creada para la defensa de los derechos de los consumidores, pero no es un organismo constitucional autónomo. Fue la primera institución de este tipo en Latinoamérica,¹⁷ aunque ya existían instituciones representantes de los consumidores en los países escandinavos como Suecia, Noruega y Dinamarca, esto considerando que la

¹⁶<http://www.cndh.org.mx/lacndh/anteced/antece.html>

¹⁷<http://www.profeco.gob.mx>

palabra *Ombudsman*, significa “representante”. Algunos autores han identificado a la institución mexicana protectora de los consumidores como un antecedente de las instituciones nacionales encargadas de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos; sin embargo, es posible distinguir de forma evidente las distancias que existen entre ambos organismos.

Sin embargo, la protección no jurisdiccional de los derechos humanos no se limita a los derechos de un sector, como son los consumidores, sino de toda persona y es contra actos de las autoridades administrativas. En 1985, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) estableció la *Defensoría de los Derechos Universitarios*,¹⁸ un órgano independiente de las autoridades de la UNAM, creado por el Consejo Universitario. El artículo 1º de su Estatuto establece como finalidad “recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la Legislación Universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad”. Se ha identificado como un antecedente del *Ombudsman* en México, pero su campo de actuación se limita a los derechos universitarios.

¹⁸<http://www.ddu.unam.mx/>

Otros dos intentos, sin mucho éxito, de instituciones semejantes al *Ombudsman* fueron la *Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos*, en el estado de Nuevo León, en 1979, y la Procuraduría de Vecinos, en el ayuntamiento de la ciudad de Colima, en 1983.¹⁹ Otras instituciones con ciertas semejanzas fueron: en 1986, la Procuraduría para la Defensa del Indígena, en el estado de Oaxaca; en 1987, la Procuraduría Social de la Montaña, en el estado de Guerrero; en 1989, el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social.

El 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990, nació, por decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando surgimiento al sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

2.2 Naturaleza jurídica

La estructura constitucional del país se ha visto enriquecida con la aparición de diversos órganos que no pertenecen a ninguno de los tres poderes tradicionales, pero que, a pesar de ello, tienen un papel de suma importancia en el sistema de frenos y contrapesos que existe en México. La aparición en escena de estos órganos, lamentablemente, está ligada a un desprestigio por la actuación ineficiente de los órganos centralizados del Estado.²⁰ La autonomía con la que se pretende dotar a diversos órganos constitucionales y su función como elementos de control, hacen que, a partir de su surgimiento en Europa, la configuración de estos entes trascendiera los límites continentales y empezaran a expandirse también en los diseños institucionales de países en Asia y América. Esta expansión es producto de una nueva concepción del poder, bajo la idea de equilibrio constitucional basada en una serie de controles que deriva de la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes que, sin perder su esencia, contempla una nueva distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. La creación de estos órganos surge ante la necesidad de establecer figuras encaminadas a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público, en virtud de la excesiva influencia que

²⁰ Ulises Schmill Ordoñez en el comentario a la obra de Moreno Ramírez Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. VII.

éstos recibían de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos y de otros factores reales de poder, que habían perjudicado los derechos alcanzados hasta ese momento en beneficio de la clase gobernada, lo que motivó su establecimiento en los textos constitucionales dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcanzaran los fines para los cuales se habían creado, esto es, para que ejerzan una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

En el caso de México, debe señalarse también que una sociedad cada vez más plural, que demandaba más espacios de actuación, chocaba frontalmente con un sistema político vertical, cerrado y profundamente autoritario en su funcionamiento. Por ello se buscaron garantías democráticas a través de espacios dentro de la esfera de las instituciones públicas, pero que no dependieran y que pudieran, consecuentemente, actuar con autonomía frente al poder político. De esta forma, a través de diversas reformas constitucionales se han establecido órganos autónomos a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia de esas funciones, para atender eficazmente las demandas sociales.²¹

²¹Considerando quinto de la sentencia a la controversia constitucional 32/2005.

Manuel García-Pelayo al analizar el status del Tribunal Constitucional español. Bajo esta perspectiva, este tipo de órganos tendrían cuatro características fundamentales: 1) Configuración inmediata por la Constitución, es decir, no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones, sino que determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su *status* institucional y su sistema de competencias; 2) Ser componentes fundamentales de la estructura constitucional, esto implica que en cada Estado existen órganos constitucionales peculiares, de acuerdo con los principios, valores y criterios organizativos que lo inspiran; 3) Participar en la dirección política del Estado, esto es, que los órganos son partícipes inmediatos en la soberanía a los que está confiada la actividad directa del Estado; y 4) Paridad de rango y relaciones de coordinación con otros órganos del Estado, lo que significa que no son agentes, comisionados, partes integrantes o subórganos de otros órganos, sino que cada uno de ellos es supremo *in suo ordine*, lo que en una estructura racionalizada del Estado quiere decir que son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por el orden constitucional y entre las que se comprende el establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos.²²

²²García-Pelayo, Manuel, nota 3, pp. 13- 14. Las ideas de este autor retoman los planteamientos de Jellinek, Stern, Wolff y Bachof.

De acuerdo con el principio de división de funciones y poderes del Estado, la paridad jurídica de los órganos constitucionales es compatible con el predominio de uno de ellos con relación al ejercicio de sus propias competencias, y con las potestades que el orden constitucional pueda conferir a otros órganos para el nombramiento de sus titulares, para iniciar su acción o para ciertas formas de control, siempre que no afecten a su independencia decisoria.

2.3 Las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos

Las CEDH son las comisiones de derechos humanos creadas en todos los estados de la República mexicana, con el objetivo de proteger y difundir los derechos humanos entre la ciudadanía del ente local, y también entre las autoridades que en él operan. La CPEUM, en el artículo 102, apartado B, a las legislaturas locales de cada una de las 32 entidades federativas que componen el país, mandata la creación de organismos análogos, cuyas funciones van a corresponder al ámbito de su competencia territorial por cuanto ve a los actos y omisiones de carácter administrativos atribuibles a servidores públicos locales que pudieran constituir violaciones a los Derechos Humanos. En este sentido, pareciera sencillo definir por competencia, que tipo de casos le corresponda conocer a cada órgano, si las probables violaciones fuero cometidas por servidores públicos del ámbito local (policía estatal o municipal, o bien, Policía Federal o Agencia Federal de Investigación Criminal, por poner un ejemplo);

sin embargo, y dada la situación de seguridad en el país, han tenido que concurrir diversos órdenes de gobierno en el combate a la delincuencia, lo cual, a las víctimas de su actuar, los coloca en una situación de vulnerabilidad y falta de certeza jurídica, pues al no conocer al autor de la intervención a los derechos humanos, permanece un esquema de impunidad.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, puede atraer casos de probables violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes locales; sin embargo, esto solo es posible cuando 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, o 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. Al ejercer la facultad de atracción de una queja originalmente de la competencia de un organismo local, la Comisión Nacional deberá emitir acuerdo suscrito por su presidente.²³

Podría decirse que, en general, las CEDH fueron concebidas a semejanza de la CNDH, aunque después se verá que cada una de ellas ha evolucionado de forma particular, dotando al ente estatal de rasgos específicos, y por qué no decirlo, incluso a veces, contradictorios. Respecto de la naturaleza jurídica, en

²³Artículo 14 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

principio, la mayoría de las CEDH siguen el modelo implantado por la CNDH en sus primeros años, es decir, organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios; sin embargo el “sometimiento económico” que sufren algunas CEDH, como fue el caso de Querétaro hasta el 2016, deja “maniatadas” a las instituciones, de modo que su misión y su trabajo se ven directamente determinadas por el quehacer y la benevolencia del gobierno estatal, pues en muchas legislaciones de las CEDH, ni siquiera se nombra el presupuesto, y en caso de hacerlo, a veces no es óbice para que el gobierno estatal haga caso omiso a dicha normativa.

CAPÍTULO TERCERO

“La incidencia del *ombudsman* en el quehacer político”

3.1 De sus atribuciones

Con fundamento en el apartado B del artículo 102 constitucional, la CNDH tiene competencia para conocer de quejas relacionadas con la presunta vulneración de derechos humanos imputadas a autoridades federales, siempre que no sean del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, la Comisión debería poseer la atribución para emitir recomendaciones sobre normas generales y actos jurisdiccionales, lo cual no es lo mismo que poseer atribuciones para legislar o para resolver conflictos mediante la emisión de una sentencia, aunque no sería mala idea que la Comisión participara en el procedimiento legislativo o en la celebración de tratados internacionales, así como tampoco sería negativo que pudiese investigar, exponer públicamente y monitorear el trabajo de los tribunales, claro, sin que ello implicara invasión de competencia alguna.

Entre las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra la facultad para formular recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.²⁴ Resultaría exhaustivo hacer una descripción sobre el trámite de queja, basta con señalar que cada

²⁴Artículo 6 de la LCNDH.

queja o denuncia ciudadana es calificada por el servidor público que tiene primer contacto con la víctima quien se encargará de brindar orientación jurídica, canalizar, o dar formal inicio al trámite de la queja cuando esta cumpla con los requisitos formales y se actualice el supuesto hecho violatorio. A mi parecer este primer contacto es fundamental, puesto que al momento de presentar la queja, se puede llevar a un procedimiento de conciliación siempre y cuando no se trate de una violación grave y los derechos probablemente vulnerados puedan ser restituidos o reparados previo acuerdo con la autoridad señalada como responsable.

La Comisión también puede presentar informes especiales en los casos en que persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones. Asimismo, la CNDH debe denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas en que hubiesen incurrido las autoridades en cuestión. Respecto a los particulares que durante los procedimientos cometan faltas o delitos, la Comisión debe hacerlas del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados según corresponda.

La CNDH debe avisar a las autoridades superiores competentes los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos durante y con motivo de las investigaciones que se realicen, esto con el objetivo de que les sean aplicadas las sanciones administrativas correspondientes. La autoridad superior debe

informar a la Comisión sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas. Asimismo, la Comisión debe solicitar al órgano interno de control respectivo el inicio del procedimiento de responsabilidad que deba instruirse en contra del servidor público en cuestión. Además, la Comisión puede solicitar la amonestación pública o privada al titular de la dependencia de que se trate.

Igualmente, la Comisión puede denunciar ante el Ministerio Público, o ante la autoridad administrativa que corresponda, la reiteración de las conductas cometidas por una misma autoridad que hayan sido materia de una recomendación previa que no hubiese sido aceptada o cumplida; sin embargo, queda nuevamente en manos de las autoridades administrativas la determinación de la responsabilidad penal o disciplinaria, sin que el organismo autónomo pueda cuestionar dicha resolución.

Respecto de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas, la Comisión Nacional puede conocer y decidir en última instancia sobre las inconformidades que se presenten respecto de sus recomendaciones y acuerdos, por omisiones de éstos o insuficiencia en el cumplimiento de las Recomendaciones, por parte de las autoridades locales. El procedimiento mencionado se encuentra regulado en los artículos 55 a 65 de la Ley de la Comisión Nacional, y 148 a 172 de su Reglamento.

La Comisión también está legitimada para promover controversias constitucionales, en contra de otro órgano constitucional o contra el Poder Ejecutivo o el Congreso sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y; ejercitar acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución por ser violatoria de los derechos humanos consagrados en ella y en los tratados internacionales de los que México sea parte.²⁵

Por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también tiene a su cargo la promoción de los derechos humanos en el país; por ello, está facultada para impulsar su observancia; promover su estudio, su enseñanza y su divulgación en los ámbitos nacional e internacional, y elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.²⁶ También tiene la facultad de proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, que promuevan los cambios y las modificaciones para una mejor protección de los derechos humanos, de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas.

²⁵ Javier Cruz Angulo Nobara, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la acción de inconstitucionalidad de ley*, CNDH, México, 2015; José Luis Soberanes Fernández, “El ombudsman y la acción de inconstitucionalidad”, en *La Jornada*, México, 29 de septiembre de 2006.

²⁶ Artículo 6 de la LCNDH

Finalmente, la Comisión Nacional puede formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento, dentro del territorio nacional, de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales firmados y ratificados por México en materia de derechos humanos, y proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en la materia.

3.2 De las recomendaciones y su alcance

Los tribunales del Poder Judicial de la Federación han sostenido que las recomendaciones de la CNDH no tienen el carácter de acto de autoridad, puesto que: no obligan a las autoridades a las cuales se dirigen, ya que éstas pueden cumplir o no cumplir con el contenido de la respectiva recomendación; no pueden ser exigidas por la fuerza o a través de otra autoridad, por tanto, carecen de fuerza compulsora; no anulan o modifican los actos contra los que se formuló la queja o denuncia que dio lugar a la propia recomendación, y; por sí mismas, las recomendaciones no crean, modifican ni extinguen situaciones jurídicas concretas que beneficien o perjudiquen a un particular.²⁷

²⁷ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO CONTRA DE LA DECLARATORIA DE INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS, POR NO SER UN ACTO DE AUTORIDAD. Tesis: P. XCVII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro 194951, Pleno, Tomo VIII, diciembre de 1998, pág. 223, Tesis Aislada (administrativa, constitucional); COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. SUS RECOMENDACIONES NO TIENEN EL CARÁCTER DE ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE

La evaluación de los efectos que puede tener una recomendación, debe realizarse teniendo en cuenta dos objetivos fundamentales de la CNDH en el marco supuesto de una democracia constitucional en construcción: el control del poder, y; la protección de los derechos humanos.²⁸ Por otro lado, ambas dimensiones son especialmente relevantes cuando se reconoce la situación crítica por la que atraviesa el país en materia de derechos humanos y acceso a la justicia. La afirmación anterior es más grave de lo que parece si se tiene en cuenta que los gobiernos neoliberales no parecen interesados en detener o modificar radicalmente las causas profundas de diversa naturaleza que condicionan tal situación, al contrario, en palabras de distintos especialistas, las tan llevadas y traídas “reformas estructurales” más bien apuntan a profundizar y sostener un modelo de desarrollo y de gestión de los asuntos públicos que: suspende e incluso niega francamente el interés general en beneficio de intereses privados corporativos, y; favorece el oportunismo y la corrupción de las élites políticas nacionales.²⁹

AMPARO. Tesis: VI.3o.16. K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro 194175, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo IX, abril de 1999, pág. 507, Tesis Aislada (común).

²⁸ En la Iniciativa de reforma por la que se modificó el artículo 102 constitucional para darle cabida a los organismos de protección de los derechos humanos se reconocía el papel de la CNDH como coadyuvante en la mejora de los sistemas de procuración y administración de justicia y de los procedimientos administrativos, entendida como una institución encargada de dar cauce a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de actos de autoridad que implicaran violaciones de derechos humanos, así como para promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales actos. Así las cosas, desde un inicio la Comisión fue concebida como un agente estatal que involucrara a la sociedad en el control del poder en los casos específicos en los que se presumiera la violación de derechos humanos por parte de las autoridades.

²⁹ Tribunal Permanente de los Pueblos, Dictamen de la Audiencia General Introductoria, en línea, México, 29 de mayo de 2012.

Las recomendaciones pueden entenderse como un mecanismo de control del poder político enfocado a proteger los derechos humanos reconocidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. En este sentido, aceptando la distinción entre medios de control sociales, administrativos, políticos y judiciales, podemos decir que se trata de un medio de control constitucional básicamente de carácter administrativo y de tipo objetivo, pues: la recomendación es formulada y emitida por un órgano estatal; recae sobre actos u omisiones de autoridades administrativas o bien sobre actos u omisiones de carácter administrativo provenientes de autoridades judiciales, salvo si pertenecen al Poder Judicial de la Federación, y; se basa en argumentos jurídicos.³⁰ Así las cosas, tenemos que las recomendaciones de la Comisión están motivadas en quejas promovidas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa que vulneren derechos. En otras palabras, el control que ejerce la CNDH mediante sus recomendaciones confirma, por su objeto, que se trata de un control de naturaleza administrativa.

Por otro lado, la Constitución señala que todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones, y, en el caso que no las acepten o cumplan,

³⁰ Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, 2010, pp. 27-49 y 93-115; Sergio García Ramírez, "Ombudsman, amparo y otros medios tutelares de derechos", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número conmemorativo, México, UNAM, 1991, pp. 619-634

deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa.³¹ Al respecto, la Comisión Nacional podrá solicitar la comparecencia de las autoridades o servidores públicos responsables ante la Cámara de Senadores o, en sus recesos, ante la Comisión Permanente, a efectos de que expliquen el motivo de su negativa. Con la intervención de la Cámara de Senadores, su seguimiento puede abrir la puerta a un control constitucional de naturaleza política (con un margen de discrecionalidad más amplio) e incluso convertirse por su objeto (servidores públicos individualizados) en un control de tipo subjetivo, pues quienes comparezcan ante la Cámara tendrán que ser personas concretas que tienen o tuvieron algún cargo de autoridad.

En 2012 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) solicitó al Senado que citara a comparecer al entonces secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, debido a que no explicó el porqué del rechazo a tres recomendaciones e incumplimiento de una, todas referentes a la actuación de la Policía Federal (PF) en diferentes estados del país.

Se trata de las recomendaciones 62/2010, 43/2011, 38/2012 y 1VG2012 en las que se describe cómo la actuación de elementos federales vulneró los Derechos Humanos de varias personas: el 14 de junio de 2010 al suscitarse un conflicto entre un grupo de internos, en el Centro de Ejecución de

³¹Incorporado en las reformas constitucionales publicadas en el DOF el 10 de junio de 2011, se adicionó al artículo 102, apartado B, segundo párrafo.

Consecuencias Jurídicas del Delito en Mazatlán, Sinaloa, policías federales, al sitio y restablecieron el orden dejando un saldo de 28 muertos; el 1 de mayo de 2011, en la “Feria de la Primavera”, en el municipio de Cuernavaca, Morelos, ocurrió una riña entre dos personas, ante lo que intervinieron elementos de la Policía Federal, quienes entregaron a los detenidos a elementos militares; uno de los dos, desapareció por unos días y reapareció muerto; en 2011 la CNDH dio cuenta de violaciones a los Derechos Humanos, a la legalidad y seguridad jurídica, a la libertad, a la integridad física y seguridad personal, al acceso a la justicia y al debido proceso, por la “detención arbitraria y desaparición forzada” de tres personas en Chihuahua, las cuales atribuyó a la complicidad de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) con la Policía Federal; y el 27 de marzo de este año por los hechos ocurridos el 12 de diciembre del 2011, en Chilpancingo, Guerrero, donde estudiantes de la escuela Normal de Ayotzinapa fueron desalojados de un bloqueo a la carretera, por la que la CNDH registró 52 jóvenes heridos y dos muertos. *“A pesar de haberla aceptado (la recomendación), no ha dado cumplimiento a la misma, particularmente en el tema de responsabilidad de servidores públicos, sin que exista justificación legal atendible para sustentar dicha negativa”*, indicó el entonces presidente del organismo de Derechos Humanos.

Solo el 1% de las quejas que se presentan ante la CNDH, termina en una recomendación cada año, aunque ha estado por debajo de ese nivel en los

últimos tres años y la ausencia de mecanismos de seguimiento a la recomendaciones, hacen poco eficaz la tutela no jurisdiccional.

La recomendación es el instrumento de presión política más fuerte que tiene la Comisión. No puede, por tanto, utilizarla en exceso pues dejaría de ser efectiva. Además, dado que la recomendación no es vinculante jurídicamente, el que las autoridades la acaten o no depende de la fuerza moral de dicho organismo. Las autoridades cumplen las recomendaciones en función del costo político que tiene para su reputación no hacerlo.

Este costo ha ido disminuyendo poco a poco a lo largo del tiempo. Por ello, cada vez es más arriesgado para el presidente de la Comisión emitir una recomendación, dado que se expone más a que no la acate la autoridad responsable, como fue el caso antes señalado, quien por los cuatro casos anteriores, ante los cuestionamientos de los senadores, se limitó a referir que durante su gestión liberó a mil 871 víctimas de secuestro y que se han capacitado a 133 mil elementos de la Secretaría de Seguridad Pública en Derechos Humanos, manteniéndose en su cargo sin dar más explicaciones.

A lo largo de su existencia, la Comisión ha emitido un total de 2 mil 483 recomendaciones, alcanzando su punto más alto en el año de 1993, cuando realizó 273 recomendaciones; no obstante, citando lo dicho en su primer

informe de labores por actual ombudsman Luis Raúl González Pérez, “México atraviesa la peor crisis de derechos humanos desde la creación del organismo”.

CAPÍTULO CUARTO

“La crisis de legitimidad”

4.1 Sobre la titularidad

El 21 de mayo de 1990, en las inmediaciones de la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), Norma Corona fue abordada por una camioneta con sujetos armados. Ella sabía que su vida corría peligro por la naturaleza su oficio. Era abogada defensora de los Derechos Humanos, presidenta de la entonces Comisión de los Derechos Humanos de Sinaloa, un organismo de la sociedad civil precursor en el tema en una época en donde no existían instituciones públicas dedicadas a ello.

Norma Corona fue asesinada. Llevaba semanas investigando el secuestro y asesinato del abogado Jesús Alfonso Güemes Castro y de tres estudiantes venezolanos. Entre sus hallazgos, descubrió que el crimen tenía que ver con una disputa entre dos cabecillas rivales del narcotráfico de la época: el venezolano Eduardo Clavel y Héctor Luis ‘El Güero’ Palma; este último habría sido el que ordenó el asesinato de la activista.

Human RightsWatch consideró emblemático este crimen dentro de la administración del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, quien arrastraba una profunda falta de legitimidad tras las acusaciones de fraude

electoral en 1988. Además, representaba a un régimen en crisis que para entonces llevaba 60 años ininterrumpidos en el poder y los secretos de los años oscuros de la 'guerra sucia', en la que organismos del Estado utilizaron la violencia para reprimir el desencanto social posterior a los eventos del 68, comenzaban a salir a la luz³².

En ese contexto, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial la institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuya función principal consistía en proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos a partir de la instrumentación de mecanismos de prevención atención y coordinación para garantizar la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encontraran en el territorio nacional; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores³³. Esta dependencia es el resultado de la evolución de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, creada el 13 de febrero de 1989, y se constituyó como una especie de procuraduría alterna al servicio del presidente Salinas, quien buscaba limpiar la imagen de

³² <https://codiceinformativo.com/2017/06/cndh-de-procuraduria-alterna-a-observador-oficial/>

³³ MÉXICO. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. 1990. Artículo Segundo.

su administración utilizando una nueva institución, libre de la podredumbre en la que se encontraban los servicios ministeriales.

La Comisión Nacional, como lo refería el artículo primero del decreto presidencial, estaba adscrita directamente a la Secretaría de Gobernación, y el Presidente de dicho Organismo era nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal. Por su naturaleza, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, inició como una forma de organización adscrita a una Secretaría de Estado creada para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, sin contar con personalidad jurídica ni patrimonio propio y jerárquicamente subordinada a la dependencia de la administración pública a la que pertenecía.

El entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, dejó en el exrector de la UNAM, Jorge Carpizo McGregor la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Cabe señalar, que apenas Salinas asumió la presidencia (1988), Carpizo fue designado ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, luego de haber ocupado entre enero de 1985 y enero de 1989 la rectoría de la UNAM, de la que antes había sido Abogado General y académico. Su reelección como rector se frustró con el movimiento estudiantil que entre 1986 y 1987 paralizó a la UNAM cuando a partir del diagnóstico Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional

Autónoma de México pretendió aumentar las cuotas y eliminar el pase automático de bachillerato a licenciatura.

Al final de su gestión Carpizo se convirtió en una de las principales piezas del Gobierno del ex presidente Carlos Salinas caracterizado por el control del poder político, de la economía, de la opinión pública, del aparato de justicia, de la política exterior y concentración de recursos, en apenas año y medio ocupó la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Gobernación, en plena caída de Salinas y crisis del presidencialismo autoritario con el auge del narcotráfico, el levantamiento zapatista en Chiapas y los asesinatos del candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio y del secretario general del partido, José Francisco Ruiz Massieu³⁴.

Este personaje, reconocido como uno de los más importantes constitucionalistas de Iberoamérica y principal teórico del presidencialismo autoritario del PRI, terminó sirviendo en el gabinete durante los años de mayor descomposición del viejo régimen, leal al titular del Poder Ejecutivo. Nunca quiso comentar las acusaciones de enriquecimiento ilícito del clan Salinas.

Una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992 adicionó el apartado B del artículo 102, con el que se elevó a la CNDH a

³⁴<http://www.sinembargo.mx/02-04-2012/195609>

rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Los organismos descentralizados, conocidos también en la doctrina como establecimientos públicos y cuerpos de administración autónomos, son en estricto derecho órganos distintos del Estado, vinculados a él por la autarquía. Su creación obedece a una ley que les confía la gestión de un determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos, dotándolos de personalidad jurídica, afectándoles un patrimonio y proveyéndoles de una estructura orgánica administrativa. En teoría los organismos descentralizados, deciden y actúan en forma autónoma, su personalidad jurídica es distinta de la del Estado; sin embargo, este último ejerce sobre ellos funciones de vigilancia.

Al frente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una vez que el Doctor Carpizo ocupó la Procuraduría General de la República, le sucedió Jorge Madrazo Cuellar, quien por designación del Poder Ejecutivo ostentó la titularidad del organismo, del 14 de enero de 1993 al 26 de noviembre de 1996.

El dos de julio de 1993, una propuesta de iniciativa de reformas a los artículos 16, 20 y 119 de la Constitución fue formulada por el entonces diputado panista Fernando Gómez Mont, presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara.

Dos puntos contenidos en ese documento de trabajo que formalmente nunca se presentó como iniciativa en la Cámara de Diputados causaron escozor y rechazo: La posibilidad de aceptar constitucionalmente la realización de cateos sin la orden judicial correspondiente, en casos graves y urgentes, y la de legalizar la intervención telefónica, telegráfica y de la correspondencia para la investigación de bandas de delincuentes. Además, el concepto “crimen organizado” también fue cuestionado.

Las protestas y críticas de organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos, diputados y senadores, líderes políticos y sociales se vinieron encima, los opositores a la propuesta establecieron su peligrosidad y consideraron que era abrir las puertas de la ley a actos prohibidos, violatorios de los derechos humanos, señalaron que ello acabaría con una de las pocas defensas que tienen los ciudadanos ante la arbitrariedad de las autoridades, legalizaría los frecuentes abusos de las policías y se daría la posibilidad de que el gobierno utilizara esas reformas para el espionaje y la represión política.

Una de las figuras que resaltó por su posición con respecto a la necesidad de dicha iniciativa de reformas, es la del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Jorge Madrazo Cuéllar, quien, con motivo de su informe anual de labores, señaló la resistencia de algunos jueces a dictar las órdenes

de aprehensión necesarias para que múltiples recomendaciones de la CNDH sean debidamente cumplidas.³⁵

Sin embargo, se dice que Jorge Madrazo vulneró la fuerza moral de la CNDH ante el “apoyo oficioso” que ofreció a la idea de autorizar cateos sin orden judicial en casos graves y urgentes, en declaraciones periodísticas, que luego matizó, pero que no desmintió. La simple intervención de Madrazo en el debate público sobre el asunto vulneró su única fuerza real: Su autoridad moral y la de la institución que entonces encabezaba, y más cuando habló en favor de legalización de una medida violatoria de los derechos humanos. En medio de la tormenta de críticas y protestas que desataron las pretensiones del documento de trabajo de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, Madrazo Cuéllar declaró que en México la legislación sobre narcotráfico “se quedó muy atrás” y dijo estar de acuerdo en que se legalizaran, “en casos urgentes”, los cateos sin la respectiva orden judicial.

El miércoles 30 de junio de ese año, Madrazo publicó un desplegado periodístico, en el que buscó aclarar sus afirmaciones, nunca negó haber dicho lo que se publicó, pero se quejó de que sus declaraciones fueron sacadas de contexto, magnificadas y que se excluyó su afirmación de que cualquier

³⁵ La Jornada, 4 de junio de 1993. Véase también el documento dirigido por Jorge Madrazo a la opinión pública, La Jornada, 30 de junio de 1993

modificación legal en la materia debía ser respetuosa de los derechos humanos.

Las declaraciones originales de Madrazo fueron interpretadas como un espaldarazo político, el apoyo oficioso gubernamental “línea” a las propuestas del documento de trabajo de la Comisión de Justicia, los mismos opositores cargaron contra Madrazo, que se vio obligado a intentar hacer precisiones, pero nunca desmintió lo que dijo y hasta estableció que la ONU, a través de sus expertos y comisiones en la materia, ha aceptado los cateos sin orden judicial, en casos graves y excepcionales.³⁶

Su administración se vio interrumpida entre junio y noviembre de 1994, cuando fue designado como el segundo Comisionado para la Paz en Chiapas, sin tener éxito en ese cargo, pues nunca se sentó con los liderazgos del EZLN y a pesar de que trató de impulsar un gran pacto político entre las organizaciones de la entidad, nunca fue apoyado por los indígenas; posteriormente, y al igual que su antecesor, fue nombrado por el Presidente de la República en turno como Procurador General de la República el 2 de diciembre de 1996, en sustitución de Antonio Lozano Gracia; fue el encargado de realizar las investigaciones en torno a la Matanza de Acteal, registrada el 22 de diciembre de 1997, donde 45 indígenas tzotziles fueron asesinados mientras oraban en una ermita de

³⁶ <https://www.proceso.com.mx/162016/al-intervenir-jorge-madrazo-vulnero-la-fuerza-moral-de-la-cndh>

madera; 79 indígenas fueron sentenciados a 28 y 36 años de prisión por la matanza. En tres casos distintos, la Suprema Corte ha ordenado la liberación de 51 personas acusadas y sentenciadas, (20 en agosto 2009, 9 en noviembre 2009, 15 en 2010 y 7 más en 2012) luego de haber cumplido de diez a quince años de la condena que se les impuso.³⁷

De forma interina, José Luis Ramos Rivera se hizo cargo de la CNDH entre el 27 de noviembre de 1996 y el 7 de enero de 1997, cuando fue designada como presidenta, Mireille Roccatti Velázquez, otra académica de la UNAM, fue la primera y la única mujer en ocupar la presidencia de la Comisión en el periodo del 8 de enero de 1997 al 13 de noviembre de 1999. La Dra. Roccatti, emitió una recomendación sobre el caso Juárez, en esa ocasión a la PGR dirigida por su antecesor Jorge Madrazo, también fue una de las impulsoras de la autonomía de ese Organismo;

A pesar de que la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desde 1992, establecía que el nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debía ser sometida a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de esta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; durante el primer año de su encargo, los partidos de oposición, expresaron su total desacuerdo, pues, el nombramiento, aunque sometido a la

³⁷«La Corte ordena liberar a detenidos por Acteal». *El Universal*. 12 de agosto de 2009. Consultado el 24 de abril de 2018.

aprobación de la cámara alta, no dejaba de ser una designación directa, por parte del Poder Ejecutivo para que la persona electa ejerciera como funcionario o empleado en el ejercicio de un cargo.

La naturaleza jurídica de los organismos descentralizados, aunado a la potestad que ejerce el Ejecutivo para nombrar y remover sus titulares, les impide actuar con imparcialidad, máxime cuando su labor se centra en señalar a las mismas autoridades que componen el aparato Estatal.

En este contexto, el entonces Diputado por el partido Acción Nacional, Jorge López Vergara integrante de la Comisión Permanente, señaló: *“(...) hace unos pocos años al crearse la Comisión Nacional de Derechos Humanos y si bien esta institución nació buscando la vigencia de los derechos inherentes a las personas, ahora se ha desvirtuado, toda vez que al no tener su titular independencia del Poder Ejecutivo Federal, ha sido manipulada y no ha podido cumplir con sus fines, por ello el Partido Acción Nacional propondrá en breve, una iniciativa que adicione el apartado B del artículo 102 constitucional, para ampliar la competencia e independencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y donde se establecerán los mecanismos que permitirán que sus recomendaciones sean cumplidas(...)* Nuestro Partido Acción Nacional, por ello, solicitará también el reformar la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que se garantice la independencia del titular de la comisión con respecto al Poder Ejecutivo, estableciendo su obligación de

*informar a esta Cámara de Diputados y así continuar acotando el poder del presidencialismo autoritario...*³⁸

Es hacia el final de su mandato cuando una nueva reforma constitucional dotó a la institución de plena autonomía de gestión y presupuestaria; reforma que además facultó al Senado de la República para no ratificarla en el cargo para el siguiente periodo de gestión, por lo que muchos afirman fue una represalia ante las recomendaciones que incomodaron al partido en el poder.

El artículo 11 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establecía que el Presidente de ese Organismo, duraría en sus funciones cuatro años, por ende y sin considerar la posibilidad de ser reelecta para un segundo periodo, Mireille Roccatti debía culminar su periodo de gestión en enero del 2001; sin embargo, al decreto por el que se reformó y adicionó el artículo 102 apartado B, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, esto es, durante el ejercicio de su encargo, se añadió el artículo tercero transitorio, el cual señalaba que en un plazo máximo de sesenta días, la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, debería elegir al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

³⁸ ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario de Debates. México, D.F., martes 7 de octubre de 1997

A quince días del vencimiento del plazo legal para que el Senado de la República ratificara a Mireille Roccatti al frente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o presentara una terna para elegir a un nuevo *ombudsman*, no había consenso, toda vez que las fracciones de PRD y PAN pugnaban en contra de la permanencia de la actual titular del organismo.

A la Comisión de Derechos Humanos llegaron más de 200 propuestas y 60 por ciento de ellas pugnaron en favor de que la entonces titular de la CNDH concluyera su periodo en enero del 2001. Sin embargo, una buena parte de las peticiones correspondían a organizaciones miembros del PRI, que nada tenían que ver con el tema. Entre otras, la Federación de Comerciantes en Pequeño, la Asociación de Comerciantes y Prestadores de Servicios Establecidos en Accesorias de Ecatepec de Morelos, la Unión de Acarreadores, Diableros, Cargadores y Estibadores de Huejutla, de Reyes, Hidalgo, la Unión de Permisarios Taxistas de Transporte Colectivo, todos con el logo priísta entre muchos más.³⁹

Por otra parte, el senador panista en turno, Arturo Nava Bolaños formuló fuertes críticas hacia la titular de la CNDH. Dijo que la actuación de Roccatti dejaba mucho que desear, "*(...)ha sido omisa en atender quejas por violaciones a derechos humanos cometidos por autoridades, cuerpos policiacos y fuerzas*

³⁹<http://www.jornada.com.mx/1999/10/28/pol2.html>

armadas, mientras que sorprende su eficiencia en acusaciones infundadas, subjetivas y difusas(...)".

Finalmente, en un flagrante acto de violación a los derechos humanos de la ex titular, específicamente, el derecho a la legalidad, seguridad jurídica y el principio de irretroactividad de la ley, el Senado de la República, optó por la no ratificación del Mireille Roccatti, lo que impidió que culminara su gestión al frente de la CNDH.

La sucedió al frente del organismo, José Luis Soberanes Fernández, abogado por la UNAM, quien ocupó la presidencia del organismo del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2009, al final de su gestión fue señalado por 70 organismos y redes no gubernamentales mexicanas de obstaculizar diversas iniciativas tan importantes en la materia, a pesar de haberse aumentado en un 331% el presupuesto de la CNDH.

Al concluir la gestión del Dr. Soberanes en la CNDH, Jorge Carpizo pretendió imponer sin éxito a Luis Raúl González Pérez, último fiscal en el caso Colosio (candidato a la presidencia de la República asesinado en 1994). José Luis Soberanes, con apoyo de Manlio Fabio Beltrones entonces líder de la Cámara de Senadores logró la nominación del doctor Raúl Plasencia Villanueva quien logró colocarse como el 5° Presidente de la CNDH a pesar de la presión ejercida por el rector de la UNAM, José Narro Robles.

Actualmente Luis Raúl González Pérez, quien ocupara anteriormente en la Secretaría de Gobernación (Segob) el cargo de Director General de Gobierno, así como subprocurador en la Procuraduría General de la República, fue respaldado por la mayoría de las fracciones de los partidos en el Senado como nuevo Ombudsman nacional luego de desocupar el cargo que desempeñaba como abogado general de la UNAM.

González Pérez fue primer visitador durante los periodos de Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, a principios de los 90, cuando se creó el organismo.

Se le reconoce por haber sido el último fiscal de la Procuraduría General de la República para el caso Colosio, donde concluyó con la hipótesis del «asesino solitario», al afirmar que el homicidio del excandidato priista a la Presidencia fue obra de Mario Aburto, y no como resultado de un complot o de una acción del narcotráfico, como sostuvieron sus antecesores, Diego Valadés y Miguel Montes, en esa fiscalía.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha sido un espacio cuyos titulares han compartido una característica: son miembros activos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Una de las voces que más pesaba para elegir a los presidentes del organismo era la de Jorge Carpizo (primer ombudsman nacional), pues logró que sus leales del Instituto de Investigaciones Jurídicas encabezaran la CNDH: Jorge Madrazo Cuéllar y José Luis Soberanes. Sin embargo, fue Soberanes Fernández quien rompió con la práctica, pues impulsó a Raúl Plascencia Villanueva, a pesar de que la propuesta de Jorge Carpizo era desde entonces el abogado general de la UNAM, Luis Raúl González Pérez.

Luis Raúl González Pérez ha colaborado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas; aunque enfrentó una acusación delicada. El académico Enrique Carpizo Aguilar, sobrino del ex rector Jorge Carpizo, lo acusó ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de plagiar un trabajo suyo para titularse como doctor en Derecho, acusación que fue rechazada.

Se ha dicho que la UNAM ha monopolizado la figura del Ombudsman, así mismo se ha discutido sobre la titularidad de quienes han presidido la CNDH y su relación con la PGR, (catalogada como la institución de seguridad pública más cuestionada por casos emblemáticos de violaciones a los derechos humanos, corrupción e impunidad) y desde luego con la clase política.

No se pretende descalificar la capacidad y el perfil de estos seis representantes de organismo nacional de protección a derechos humanos; no obstante la estrecha vinculación que han tenido con los Poderes Ejecutivo y Legislativo

Federal (los poderes que intervienen en la designación) y que toda la vida la CNDH ha estado dirigida por grupos de la UNAM, hace cuestionable su emancipación del poder del estado.

4.2 Otros factores que inciden en la autonomía

La estructura institucional del país, con el paso del tiempo se ha visto enriquecida con la aparición los organismos que no pertenecen a ninguno de los tres poderes tradicionales, pero que, a pesar de ello, fueron creados para jugar un papel de suma importancia en el sistema de frenos y contrapesos en México.

Sin embargo, la configuración constitucional que ha dado paso el reconocimiento de estas instituciones autónomas, está ligada a un desprestigio por la actuación ineficiente de los órganos centralizados del Estado.⁴⁰

Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución; no obstante, el simple hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del constituyente, no resulta suficiente para considerarlo como autónomo. En diversas constituciones hay órganos del

⁴⁰En este sentido se ha pronunciado Ulises Schmill Ordoñez en el comentario a la obra de Moreno Ramírez Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. VII.

Estado a los que sólo se hace referencia y, otros, cuyas funciones son detalladas pero sin ser autónomos, a los cuales se les denomina órganos de relevancia constitucional o auxiliares, y su diferencia con los autónomos radica en que éstos no están incluidos en la estructura orgánica de los poderes tradicionales.

Los organismos constitucionalmente autónomos se caracterizan principalmente porque su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes.

Esta expansión es producto de una nueva concepción del poder, bajo la idea de equilibrio constitucional basada en una serie de controles que deriva de la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes que, sin perder su esencia, contempla una nueva distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

Sin embargo, en lo que respecta a la CNDH, y sus homólogos en las entidades federativas, existen diversos factores que inciden en el ejercicio pleno de

autonomía y que, en consecuencia hacen cuestionable la imparcialidad con la que deben proceder.

Al respecto, resulta necesario entrar al estudio del proceso de designación; en la mayoría de los países, el nombramiento del Ombudsman recae en los Congresos y, en el mejor de los casos, su designación corresponde hacerse por dos terceras partes de los votos, tal es el caso de México que de acuerdo a lo establecido en el artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que el Titular será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada., lo cual es una medida sana que obliga a definir perfiles de candidatos a ser elegidos por consenso. En otros países, el nombramiento es por mayoría de votos⁴¹. Hay otros países como los caribeños, donde el nombramiento no recae en el Congreso, sino en el Ejecutivo (Barbados, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, Trinidad y Tobago).

Nuestra legislación dispone una regla saludable y oportuna que no limita que la elección del Ombudsman deba recaer solo en candidatos que sean abogados⁴². Sin embargo, es innegable que mientras el nombramiento del

⁴¹ Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú. *Ibid.*

⁴² Ejemplo de ello son Argentina, Nicaragua, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y Venezuela.

Titular sea de carácter político, la selección de la persona más idónea para un puesto tan importante seguirá basándose en componendas políticas mientras su nombramiento sea función de los Congresos.⁴³

Lo anterior conlleva a la conveniencia de que el Ombudsman no haya desempeñado ninguna actividad partidista durante los años anteriores a su designación, y que tampoco se valga de la institución para optar a un cargo político. En el caso de México, se reduce a un solo año previo a su elección, esto es, no desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político, Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal en el año anterior a su designación, lo cual deja muy abierta la posibilidad de que cualquier ex servidor público de esa naturaleza, opte por el “chapulineo”, o bien, dada la relevancia de su investidura inmediata anterior, participe con una ventaja desproporcional para los demás aspirantes, con la consigna de cuidar intereses del partido en el poder.

Una fórmula interesante para combatir lo anterior, fue presentada a la Asamblea Legislativa de Costa Rica por la ex Defensora de los Habitantes

⁴³ Prueba de ello fueron las dificultades que hubo para el nombramiento reciente de la Procuradora de Derechos Humanos de El Salvador y el Defensor de los Habitantes de Costa Rica en el año 2001.

quien propuso que luego de finalizado su cargo, el titular de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica no pueda optar a un cargo de elección popular en el proceso electoral siguiente al cese de sus funciones.⁴⁴

En este sentido, en México en 2001 el carácter autónomo de la CNDH se vio reforzado con la reforma a la ley que la constituye. Ésta estableció un mecanismo de participación ciudadana en torno a la elección del ombudsman, consistente en la obligación de la comisión interna correspondiente del Senado de llevar a cabo una amplia auscultación entre organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, con base en la cual debe proponer al Pleno de dicha Cámara una terna de candidatos, o en su caso, la ratificación del titular.

Para su efectiva labor, la naturaleza de los organismos públicos de derechos humanos y las implicaciones de su labor deben ser discutidas y debatidas por la sociedad civil; no obstante, es el Senado y la legislatura local, en sus respectivos ámbitos de competencia son la última instancia responsable de la designación; al respecto podría decirse que un procedimiento de designación en el que participe una instancia legislativa, por el origen electivo y la función representativa de ésta, fortalece su cercanía con la sociedad civil que defiende

⁴⁴ Proyecto de ley presentado por la Defensora de los Habitantes de Costa Rica al rendir el Informe Anual a la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Junio 1999.

los derechos humanos, o todavía más, garantiza que sus titulares representen a la ciudadanía.

Sin embargo, la sola propuesta de aspirante planteada por la sociedad civil no constituye un elemento determinante para que se garantice esta representación.

Por citar un caso reciente, en 2017, grupos importantes de la sociedad civil, como la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (Imdec), y "Tómala" consideraron que se cumplieron varios objetivos trazados por la sociedad civil durante el proceso de selección de Ombudsman Jalisciense pero la votación no fue transparente.

"El suspenso e incertidumbre que caracterizaron la última etapa de la designación dejan clara evidencia de que se trató nuevamente de un pacto entre partidos y apostaron por la continuidad de alguien que ha permanecido por 10 años en una institución que no ha sido transparente ni ha rendido cuentas en su actuar", informaron los representantes de la sociedad civil en un comunicado⁴⁵. Algunos grupos, desde su designación, se mostraron poco positivos al respecto, y respaldaban en su mayoría a perfiles más destacados de la defensa de los DDHH, como Guadalupe Ramos u Óscar González Garí.

⁴⁵<http://concienciapublica.com.mx/slider/la-eleccion-de-ombudsman-mas-vigilada-de-la-historia-de-la-cndhj/>

En el caso de la primera se dio bajo el respaldo local y nacional de grupos feministas, defensores de DDHH e instituciones educativas como la Universidad de Guadalajara. Por lo cual, tras su no elección como titular de la CEDHJ llevó a que personajes como Guadalupe Morfín, la primera mujer en presidir ese organismo, lamentara la decisión legislativa. Por su parte, el comité Pro Derechos Humanos que vigiló la elección del presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos aseveró: *“Los diputados fueron mediocres al elegir, votaron por la opción menos incómoda”*.

El reconocimiento constitucional de autonomía no se traduce inmediatamente en la independencia política de la institución, puesto que los requisitos y el mecanismo de designación y reelección del titular de la CNDH, no son elementos exentos de presiones partidistas, por lo que tampoco han sido garantías efectivas de tal autonomía.

La manipulación política de la que es objeto la institución por parte de los grupos parlamentarios tratándose de la elección o reelección de su Presidente, así como; el peso de la figura presidencial en el sistema político mexicano, pues el titular del Poder Ejecutivo encabeza la administración pública federal, cuya actuación constituye el principal objeto de atención de la Comisión al ejercer su competencia, son factores que restan legitimidad al organismo.

Una manera de darle transparencia al proceso de elección del Titular, es mediante el diseño, por parte de la Congreso, de un reglamento vía reforma legal, para que los detalles vitales del procedimiento, así como los límites de tiempo para la designación sean claros y precisos, además de implementar instrumentos y mecanismos que garanticen la transparencia en el proceso, la participación de la sociedad civil no debe limitarse a proponer aspirantes, sino constituir un observatorio ciudadano del proceso de selección que evalúe rigurosamente con criterios objetivos la documentación proporcionada por los candidatos, su experiencia probada así como su desempeño en la comparecencia ante legisladores, en un ejercicio de máxima transparencia, en el que se fundamente la decisión de los legisladores de manera pública, razonada y argumentada.

Lo importante es crear una conciencia de compromiso que trascienda lo político para que los responsables de su nombramiento entiendan que el Ombudsman que se designe debe estar, ante todo, legitimado para que pueda realizar una labor acorde con los requerimientos que tan importante puesto exige. La mayoría calificada es, como se dijo, una opción válida pero debe fortalecerse con otras medidas para despolitizar el nombramiento.

La naturaleza jurídica y administrativa de los órganos y organismos autónomos, así como la relación que guardan frente a los Poderes del Estado, determinan

su grado de autonomía, en otras palabras, el grado de autonomía está relacionado con la naturaleza del ente y con el grado de independencia que guarde frente a los Poderes del Estado. El artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el organismo establecido por el Congreso de la Unión denominado Comisión Nacional de los Derechos Humanos contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La independencia presupuestaria es esencial para que el defensor del pueblo logre a plenitud cumplir con su función fiscalizadora de la administración pública. Se ha dicho que el defensor del pueblo debe realizar sus funciones sin interferencia de ningún poder estatal; sin embargo, es importante que disponga de un presupuesto anual que sea aprobado por el ente legislativo, que provendrá de una propuesta presentada por la misma institución que es la que mejor conoce los recursos que requiere y cómo debe gastarlos. Asimismo, debe contar con la libertad de darse su propia organización, administrar sus propios recursos económicos y tener la única y última palabra en asuntos de su competencia.

La independencia presupuestaria supone que el titular de la institución tenga libertad de administrar sus propios recursos así como poder de disposición de sus bienes. Así las cosas, no es de extrañar que cuando un gobierno se encuentra ante una institución que lo controla demasiado, trate como primer

mecanismo de cortar su presupuesto anual o de demorarse en su aprobación y otorgamiento. Relacionado también con lo anterior es importante mencionar que el Ombudsman debe ser sostenible en el tiempo. Para ello el Estado debe asegurar su continuidad y soporte económico y que lo asuma como su completa responsabilidad.

Es común que la realidad del Ombudsman en la región se debata casi siempre sobre el problema del recorte presupuestario, ya sea para su creación o para su funcionamiento e instrumentación posterior. Sin embargo, siempre existe un efecto incremental de los presupuestos nacionales, el presupuesto nacional sigue creciendo en términos generales en los países, pero en el caso de la mayoría de los Ombudsman esa no es la tónica para el presupuesto de cada año, donde no solo no se mantiene, sino que se recorta. Especialmente, esa ha sido una tendencia casi generalizada en Centroamérica, donde el Consejo Centroamericano de Procuradores y Defensores de Derechos Humanos se han pronunciado para que los Estados no reduzcan las fuentes ni los montos de financiamiento en algunos de esos países.⁴⁶

Paradójicamente el caso de la CNDH se desmarca de esta situación, pues lejos de sufrir recortes presupuestales durante cada ejercicio fiscal, se ha visto

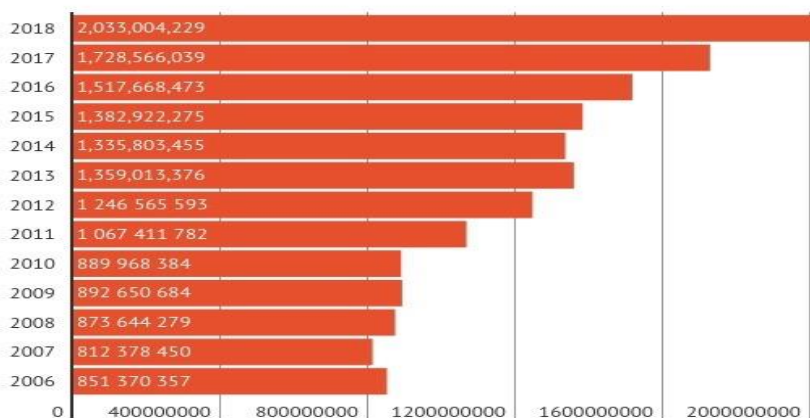
⁴⁶ El caso de Nicaragua ha sido el más claro en cuanto a políticas de recorte del presupuesto de la Ombudsman para la Defensa de los Derechos Humanos. En El Salvador la situación de disminución de presupuesto no ha sido muy diferente.

favorecida con aumentos significativos; para 2018, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió un presupuesto superior a los 2 mil millones de pesos, se trata de un incremento de 17.6% con respecto a lo autorizado en 2017. La autonomía presupuestaria consiste en que el organismo determina el monto de incremento presupuestal que desea recibir año con año y la Cámara de Diputados es la única instancia que puede modificarla. El Ejecutivo federal, por ejemplo, no puede modificar esa solicitud ni ordenarle un recorte presupuestal. Tal vez por ello es que solo en dos años (2007 y 2014) de los últimos doce, el organismo ha enfrentado una reducción presupuestal, aunque muy marginal. En el resto de los 10 años el incremento en el presupuesto ha oscilado entre 1% y casi 18%.

Acostumbrados a tener más

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibe año con año más presupuesto independientemente de su desempeño.

* Cifras en pesos corrientes



Fuente: Cuenta Pública de cada año.

Resulta notable resaltar que en el Estado de Querétaro el Organismo Local Defensor de los Derechos Humanos no gozaba de Autonomía presupuestal plena sino hasta 2016; esto es, el Gobierno del Estado de Querétaro era responsable del manejo de la nómina de los trabajadores; los recibos de pago de salario y prestaciones eran expedidos por el Poder Ejecutivo.

En este sentido, la Entidad Superior de Fiscalización, reveló que la elaboración de la nómina en la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro era realizada a través de Dirección de Recursos humanos de la Oficialía Mayor del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro; lo cual –concluyó- *“denota que la fiscalizada no desarrolló sus actividades de manera autónoma e independiente, conforme a lo establecido al artículo 6 de la Ley de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro en el que señala que Comisión Estatal de los Derechos Humanos (Ahora Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro), como un organismo que cuenta con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propio, con las atribuciones que le confiere esta Ley y los demás ordenamientos aplicables”*.

Por ello, recomendó a la DDHQ, *“realizar las gestiones necesarias ante la instancia correspondiente para que la parte del presupuesto destinado a cubrir los conceptos de la nómina, la cual representa el 73.93 por ciento del total ejercido del gasto correspondiente al periodo fiscalizada, sea elaborada directamente por la administración de la Comisión Estatal de los Derechos*

Humanos (Ahora Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro), en consecuencia, considerar que los recibos de nómina sean corregidos con la denominación correcta". Este 73.93 por ciento, representaba 11 millones 842 mil 240 pesos, destinados a la nómina.⁴⁷

Los ajustes que se hicieron a partir de estas observaciones, trajo como consecuencia que seis ex trabajadoras de la Defensoría de los Derechos Humanos de la entidad demandaran a la dependencia por incurrir en presuntas violaciones a sus derechos laborales, por lo que exigieron a la actual titular, su reinstalación, así como el pago de salarios caídos, gastos por trámites judiciales y de salud, que en un caso alcanza los 750 mil pesos.

Lo anterior, en razón de que a partir de la obtención de la independencia financiera de la Defensoría, este Organismo se negó a pagar un sinnúmero de derechos laborales adquiridos a través del tiempo incluyendo, prestaciones, pensiones y jubilaciones, argumentando que esto le correspondía al anterior patrón (gobierno del estado).

⁴⁷ <http://amqueretaro.com/queretaro/2015/07/21/defensoria-debe-de-hacer-su-nomina-de-manera-autonoma-afirma-esfe>

4.3 Su impacto en la realidad de los DHH

Si acaso los Organismos Públicos Defensores de Derechos Humanos en algo se diferencian del Poder Judicial, esto consiste en su más fácil acceso, en la ausencia de formalismos durante los procedimientos llevados ante ellas y en su mayor cercanía con la población. Esto a costa de la falta de fuerza vinculante de sus recomendaciones, supuestamente compensable con la publicidad que le den a éstas y la incidencia que puedan tener en la opinión pública.

En septiembre de 1997 durante el encargo de Roccatti, Pierre Sané, entonces secretario general de Amnistía Internacional (AI) presentó a Zedillo un memorando en que expresó su preocupación por el hecho de que la mayoría de las anteriores investigaciones de violaciones de derechos humanos no habían identificado y puesto a disposición de los tribunales a sus autores intelectuales y materiales. “La impunidad dijo la organización, característica que deteriora la protección de los derechos humanos y facilita la perpetración de nuevas violaciones de derechos humanos, ha prevalecido durante demasiado tiempo.”

Entrevistado por El País (26 de septiembre de 1997), Sané explicó cómo, desde 1994, ha habido un agravamiento inquietante de las violaciones a los derechos humanos. “Hace tres años teníamos cinco presos de conciencia. Hoy hay más de 150. Las desapariciones han resucitado como técnica de represión.

Sólo en 1997 llevamos contabilizados 30 casos y 40 ejecuciones extrajudiciales. La tortura sigue siendo rutinaria, y los malos tratos en las prisiones han aumentado.

El de AI no fue un caso aislado. Ese año, el relator especial de Naciones Unidas para la Tortura, Nigel Rodley, informó durante su visita a México, en agosto, que había recibido muchos testimonios de víctimas de tortura por parte de militares.

Además de Amnistía Internacional, organismos internacionales como Human Rights Watch, la Federación Internacional de Derechos Humanos, la Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, diversos relatores especiales de la ONU y numerosas ONG mexicanas documentaron el deterioro de los derechos humanos en México durante el sexenio de Zedillo.

No tuvieron que pasar muchos años para que las organizaciones de la sociedad civil mexicana se dieran cuenta de que todo se trataba de una simulación. Las revisiones y recomendaciones de distintos organismos empezaron su ir y venir en temáticas variadas: mujeres, infancia, pueblos indígenas, tortura, independencia de jueces y fiscales, personas migrantes, derechos civiles y políticos, desapariciones forzadas (en aquel entonces consideradas erróneamente del pasado), etc. Y con las recomendaciones también proliferaron los diagnósticos internos y la fiebre por los programas de derechos

humanos como panacea de política pública que dismantlarían la estructura corporativa construida, literalmente a sangre y fuego, tras poco más de 50 años de autoritarismo.

Al final del primer sexenio panista en la presidencia, se hizo evidente el fracaso en la investigación y enjuiciamiento de los llamados delitos del pasado, hecho que fue particularmente sintomático de que el autoritarismo mexicano sólo había cambiado para adaptarse a nuevas circunstancias. De nada valió que fuera una promesa expresa de campaña, ninguna persona pudo ser sancionada por las torturas, ejecuciones y desapariciones forzadas cometidas en contra de la población civil durante la “Guerra Sucia”. El poder que un día protegió a los perpetradores en realidad nunca se fue, seguía ahí, sin importar los colores del partido en el poder.

La política de apertura al escrutinio internacional, acompañada de un fuerte despliegue diplomático en los organismos de derechos humanos, fue uno de esos cambios que el autoritarismo mexicano adoptó como estrategia de supervivencia. Durante un tiempo fue relativamente fácil “aceptar” infinidad de recomendaciones, sin una verdadera voluntad de cambiar las estructuras que permiten las violaciones a los derechos humanos.

Los métodos de trabajo de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos se basan en la voluntad de cooperación por parte de los Estados. La implementación de sus decisiones y recomendaciones depende

casi en su totalidad de la preservación de un mínimo de interlocución de buena fe con los Estados; por ello, las confrontaciones directas son extrañas en este ámbito y el lenguaje diplomático predomina.

Así, durante cerca de 10 años, México fue interpelado pocas veces en términos tajantes sobre su falta de voluntad para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en cuanto la postura de los mismos organismos internacionales cambió; es decir, cuando México empezó a ser más profundamente cuestionado sobre la verdadera razón del incumplimiento de sus obligaciones, la bestia autoritaria reveló su verdadera forma; una que nunca cambió, sólo se mimetizó en un contexto internacional que le fue cómodo y funcional por un tiempo.

De eso se trata con los ataques al GIEI y a los defensores de derechos humanos; el desaguizado con Juan Méndez; y la investigación contra el secretario ejecutivo de la CIDH, es el autoritarismo que siempre estuvo ahí. No se trata siquiera de una regresión porque nunca avanzamos. Es la bestia que ya no teme mostrarse como es, ante todos, incluyendo la comunidad internacional.

CONCLUSIONES

A lo largo de mi ejercicio como Defensor de Derechos Humanos, he conocido las bondades de esta actividad, así como las deficiencias estructurales y normativas que existen dentro de las instituciones y en los propios organismos públicos autónomos defensores de los derechos humanos, esto ha generado un distanciamiento por parte de la ciudadanía quienes han expresado su desinterés, no solo en lo concerniente al acervo de la materia, sino en la cultura de denuncia, pues un pronunciamiento de naturaleza no vinculatoria, frente la apatía de las autoridades no produce más que un efecto mediático, (y eso dependiendo de la difusión que se le dé a dichos pronunciamientos), dejando totalmente impune las violaciones a los derechos humanos en agravio de las víctimas; de igual forma una autonomía incierta (por los factores que inciden en la designación del titular) han hecho cuestionable e legitimidad y representación de los organismos de tutela no jurisdiccional, lastimando la confianza política que debe predominar en todo sistema democrático.

La autonomía de estos organismos no es para una mejor organización administrativa, sino para la gobernabilidad democrática y para preservar el Estado de Derecho. Paradójicamente, a pesar del reconocimiento y consenso sobre la importancia de esta institución, tiene categoría de organismo y no de órgano, como si fueran parte de la administración pública y no del Estado. El titular de este tipo de instituciones debe estar libre de intereses políticos

particulares para ejercer de forma adecuada su función contralora.⁴⁸ El Ombudsman es independiente funcionalmente hablando, si ninguno de los poderes estatales puede darle instrucciones específicas.⁴⁹

La construcción de un modelo de Estado democrático y constitucional que tenga dentro de sus propias expectativas elevar la calidad garante propia de su actividad debe ser la principal preocupación de toda autoridad. En México, los organismos constitucionales creados para la defensa y promoción de los derechos humanos son instituciones jóvenes que tienen que trabajar constantemente sobre un difícil equilibrio, su consolidación en la sociedad exige firmeza en la defensa de los derechos humanos, pero una firmeza excesiva puede molestar a la clase política y resultar contraproducente.

Los organismos de tutela no jurisdiccional de derechos humanos operan sobre una plataforma de huecos e incongruencias institucionales generales y particulares que obstruyen la consecución de sus fines normativos, pero también porque la realidad misma de la sociedad mexicana rebasa por mucho sus limitadas capacidades y recursos; sin embargo, requiere que su autonomía sea confirmada a través de mecanismos legales que la liberen de manipulaciones políticas y le brinden transparencia y fortaleza a su actuación.

⁴⁸ Informe de funciones del IIDH como Secretaría Técnica de la Federación Iberoamericana de Ombudsman –FIO— para el período 1998-1999.

⁴⁹ Jorge Carpizo, Derechos Humanos y Ombudsman.

Las recomendaciones sólo podrán ser efectivas como medio de control del poder y garantía no jurisdiccional de los derechos humanos si, además de fortalecer sus efectos formales mediante cambios legales y ser complementadas con otras figuras de mayor incidencia jurídica, se atienden también otros aspectos orgánicos y competenciales de la propia institución, así como múltiples problemas de fondo, ajenos al estricto ámbito de actuación de la Comisión, pero que condicionan su desempeño óptimo y su capacidad para impactar positivamente en la vida social.

No puede dejar de reconocerse que la independencia de los funcionarios y la autonomía de estas instituciones, en buena medida aseguradas por mecanismo de participación directa de la ciudadanía para elección de las personas que los encabezan, resultan de elemental importancia para hacer efectiva la tutela no jurisdiccional de los derechos a fin de identificar a aquellos que garanticen, en mayor medida, una verdadera independencia y legitimidad en el ejercicio del mandato de estos organismos, conformando, con todo ello, un perfil de *ombudsman* que resulte el adecuado. Por esta razón, los procedimientos por los que se elige a los titulares de tales organismos, así como los requisitos mínimos que se exijan para ocupar esos cargos, son sumamente relevantes y significativos.

Si se quiere hacer frente seriamente al problema de la mejora de la integridad en las instituciones públicas será preciso entender que hay que bajar al nivel de dichas instituciones y empezar a modelar una lógica de lo apropiado que conecte con los valores democráticos y el marco de lo correcto. No basta con delicadas declaraciones de obligaciones, ni mucho menos con incongruentes proclamaciones de valores, es preciso comprender las dinámicas institucionales y su alcance. Es necesario replantearse qué se espera del titular del organismo, de dónde le viene su legitimidad, por qué y para qué tiene poder. Habrá que ayudar a construir un sentido guiado por la justicia y no por los intereses políticos.

Por su parte, los órganos legislativos que participan de manera directa en la designación de quien ha de presidir estas instituciones deberán repensar su intervención en este proceso como agentes políticos de cambio y portadores de la representación popular. El político democrático de un Estado de Derecho ha de defender de manera activa la vigencia del Derecho. Y ha de hacerlo en su actividad pública y en su actividad personal. Un gobernante no comprometido con la defensa del Estado de Derecho no es un buen gobernante. No sólo ha de cumplir las normas jurídicas. Ha de defenderlas y respetarlas escrupulosamente. Debe estar en condiciones de demostrar públicamente ese respeto en cualquier momento. Es el propio político del Estado democrático y de Derecho el que acepta tácitamente estas reglas del juego cuando asume la confianza popular (directa o indirectamente). Y ese

compromiso por tanto supone que podemos considerar vigente (si se quiere de una manera aún más acentuada que en su origen) la idea de que al gobernante, en cuanto *fiduciario* de la comunidad, mantiene una relación con el Derecho diferente que el resto de los ciudadanos. En cuanto tal está sometido de igual manera que los demás a sus reglas. Pero en cuanto político está sometido a tipos especiales de reglas jurídicas (específicamente creadas para los gobernantes) y a una forma de enjuiciamiento de su comportamiento que, por ser política y no jurídica, no se asienta sobre los mismos parámetros.

No es pues extraño que la toda obligación ética exigida a los miembros del gobierno lo sea siempre en el contexto del estricto respeto al Derecho o que se declare formalmente el deber de todo parlamentario de defender el Derecho.⁵⁰

⁵⁰ Parágrafo 1.1 del Ministerial Code, y parágrafo 5 («Members have a duty to uphold the law») del código de conducta de la cámara de los comunes.

BIBLIOGRAFÍA

ACTAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL DEL PRADPI. La protección de los derechos humanos por las defensorías del pueblo. Madrid, Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 – 28015

CARPIZO, Jorge, “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los Derechos Humanos en México: Algunas Preocupaciones”. (documento web)
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3079/3.pdf>
14 de octubre de 2017

CASTAÑEDA, Mireya “La protección no jurisdiccional de Los derechos humanos en México” Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Diciembre, 2011

CONSTENLA, Carlos R. “El defensor del pueblo en América Latina”. Número 12, Gennaio 2015, Issn 2035-6633

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSMAN, Proceso de descentralización Defensoría del Pueblo de Colombia. Crea Comunicaciones, Nicaragua Primera edición: Lima, Perú, marzo de 2015

GIL Rendón, Raymundo “*El Ombudsman en el Derechos Constitucional Comparado*”. México, McGRAW-HILL, 2012.

HERRERÍAS Cuevas, Francisco, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación, decisiones de que limitan la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”. (documento web) Universidad Panamericana, 2010.
<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/ars-juris/article/viewFile/2714/2551>
14 de octubre de 2017

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. “Análisis comparativo de las instituciones del ombudsman en América Central y Holanda” ISBN 9968-917-12-5 (Tomo II)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. XVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos (31 de julio al 11 de agosto de 2000)

LOMBARDINI, Rodrigo, “Autoridad y Derechos Humanos”. (documento web) Universidad Panamericana, 2001.

https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/ars_iuris/article/view/2415/2272

28 de septiembre de 2017

LUGO Calicia, Miguel Ángel, “Claruscuro del gobierno de México en materia de Derechos Humanos” (documento web) Universidad Panamericana, 2002.

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/arsiu/cont/27/eju/eju2.pdf>

28 de septiembre de 2017

RODRÍGUEZ Manzo, y Luis Miguel CANO. “Un ombudsman modelo” (documento web) Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C. 2016

<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/41205524-Un-Ombudsman-modelo.pdf>

28 de septiembre de 2017

VÁZQUEZ Gómez, Francisco, “Medidas provisionales Dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. (documento web) Universidad Panamericana, 2006.

https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/ars_iuris/article

28 de septiembre de 2017