



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 36, enero-junio 2017

HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

TOWARDS A NATIONAL HUMAN RIGHTS SYSTEM

Humberto CANTÚ RIVERA*

RESUMEN: La configuración organizacional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las comisiones estatales en México necesita atender ciertos aspectos para cumplir de forma cabal con su mandato constitucional de proteger a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Dicha configuración requiere en particular tres aspectos: delimitar de forma (más) precisa los límites de la competencia entre estos organismos públicos; delinear (o reformular) la competencia material de las comisiones ante la realidad existente en el seno del Estado mexicano y, por último, asegurar que la actuación de las comisiones ocurra de forma coordinada y sistémica, a fin de que el sistema nacional tenga la capacidad de contar con estadísticas claras sobre los principales desafíos o violaciones a los derechos humanos en toda la extensión territorial del país. De esta manera, el sistema nacional podría coadyuvar de forma eficaz en la formulación de políticas públicas “a la medida” en materia de derechos humanos.

Palabras clave: organismos de protección de los derechos humanos, sistema nacional de derechos humanos, CNDH, Casino Royale, competencia.

ABSTRACT: *A re-organization of the national and local human rights commissions in Mexico is needed to address certain aspects that would allow them to better fulfill their constitutional mandate of protecting the victims of human rights violations. Said changes are required in three particular aspects: to determine in a (more) precise manner the competence of these public institutions; to delineate (or reformulate) the jurisdiction *ratione materiae* of the commissions in accordance with the current challenges that Mexico faces; and lastly, to ensure that the human rights commissions work in a coordinated and systemic manner, in order for the national system to have the ability to gather clear statistics on the main challenges or human rights violations throughout the country. Addressing these issues would allow the national system to contribute more efficiently to the development of “tailored” human rights policies.*

Descriptors: *Human Rights Commissions, National Human Rights System, CNDH, Casino Royale, Competence.*

* Investigador asociado y doctorante en derecho del Centro de Investigación en Derechos Humanos (CRDH) de la Universidad Panthéon-Assas París II (Francia); becario del Conacyt.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los límites de la competencia entre las comisiones de derechos humanos: sobre la recomendación del Casino Royale y la necesidad de precisión*. III. *Reformular el enfoque y la competencia material: una tarea necesaria ante la realidad cambiante de México*. IV. *Estadísticas, políticas públicas y la necesidad de un sistema nacional de derechos humanos*. V. *A manera de conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Los órganos no jurisdiccionales de promoción y protección de los derechos humanos en México se encuentran en un momento clave para la defensa de las prerrogativas elementales del ser humano: a casi cinco años de la reforma constitucional de 2011 que transformó radicalmente la realidad institucional del país en este tema, sus aportaciones adquieren —junto con las de otras instituciones, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación— una relevancia trascendental para la construcción de un Estado democrático respetuoso de los derechos básicos de las personas.

Las comisiones de derechos humanos en México, nacidas en la década de 1990 y elevadas a rango constitucional en 1992, han sido sujetas a diversas transformaciones para ampliar sus facultades de protección de los derechos humanos.¹ De forma gradual, su actuación y atribuciones se ha ido consolidando para convertirse en pilares de la defensa de los derechos humanos, del Estado de derecho y de la democracia, a la par de una intensa labor de promoción y educación en la materia. Sin embargo, a la luz

¹ Numerosas contribuciones se han escrito al respecto. Véanse *inter alia* Rabasa, Emilio O., “Reforma al artículo 102 constitucional: creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a nivel constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 84, 1995; González Pérez, Luis Raúl, “Consideraciones sobre el comienzo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, núm. 1, 2006; Roccatti, Mireille, “Comisión Nacional de Derechos Humanos: reflexiones acerca de su función, retos y perspectivas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 97, 1998; Roccatti Velázquez, Mireille, “Las causas de las comisiones de derechos humanos”, *Derechos Humanos. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, núm. 8, 1994. Sobre las comisiones estatales, véase López Chavarría, José Luis, “Notas sobre la creación y regulación de los organismos locales defensores de los derechos humanos en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 85, 1996.

de diversos acontecimientos recientes (como las reformas estructurales en materia energética y de telecomunicaciones, o las comparecencias del Estado mexicano ante organismos internacionales en los últimos años), parece necesario ponderar futuros desarrollos que puedan fortalecer el papel desempeñado por éstas.

En ese sentido, el presente artículo discutirá tres puntos sobre los que resulta necesario reflexionar, no sólo como resultado de la realidad cambiante en materia económica y de inversiones, sino también de los propios retos a los que se enfrenta la labor desempeñada por los 33 organismos públicos de derechos humanos en el país. Así, nos referiremos primeramente a la cuestión de la distribución de competencias de los organismos de derechos humanos, haciendo énfasis en la necesidad de precisar claramente dónde se encuentran sus límites para evitar controversias que puedan ser perjudiciales para los derechos de las víctimas; en segundo lugar, haremos referencia a la necesidad de reformular la competencia material de las comisiones de derechos humanos, y de poner a la víctima y sus derechos en el centro de las acciones de protección desarrolladas por las comisiones. Finalmente, discutiremos sobre la pertinencia de desarrollar un verdadero sistema nacional de derechos humanos, que coadyuve a través de sus funciones a contar con una perspectiva clara del estado de los derechos humanos en México, y a participar activamente en la elaboración de políticas públicas en la materia.

II. LOS LÍMITES DE LA COMPETENCIA ENTRE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS: SOBRE LA RECOMENDACIÓN DEL CASINO ROYALE Y LA NECESIDAD DE PRECISIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 102.B la existencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y de sus contrapartes estatales, determinando una competencia material general para conocer de quejas relativas a actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran los servidores públicos. El propio artículo 102.B constitucional establece la existencia de una competencia específica de la CNDH respecto a la actuación de las comisiones estatales, en aquellos casos en que se presenten inconformidades respecto de las recomendaciones, acuerdos y omisiones de éstas.

Por otra parte, conforme al artículo tercero de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la competencia de ésta y de

los organismos locales de protección de derechos humanos se divide en tres niveles: en primer lugar, para conocer de quejas relativas a presuntas violaciones a los derechos humanos que sean imputadas a autoridades o servidores públicos federales, la competencia recae en el organismo nacional; en segundo lugar, cuando en un mismo hecho se impute la alegada violación de derechos humanos a autoridades federales y estatales o municipales, la competencia recae de igual forma en la CNDH. Un tercer nivel de competencia se contempla en el párrafo tercero del mismo artículo, donde se precisa que cuando las violaciones se imputen únicamente a autoridades estatales o municipales, la competencia corresponde a los órganos locales de promoción y protección de los derechos humanos, salvo en el supuesto previsto en el artículo 60 de la Ley respecto a los recursos de queja por omisión o inactividad.² En este sentido, en principio existe una definición clara y precisa sobre la delimitación de las competencias de los diferentes órganos encargados de la protección de los derechos humanos en México a nivel legislativo.

De la misma forma, los artículos 14 y 16 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establecen la normatividad que regirá la actuación de dicho organismo en casos en que éste deba ejercer su facultad de atracción, o bien en aquellos casos en que ocurra una concurrencia de competencias. Así, el artículo 14 del Reglamento Interno establece que la CNDH podrá atraer un caso que por su naturaleza trascienda al interés del Estado en donde ocurra y tenga un impacto en la opinión pública nacional, atendiendo a su especial gravedad.³ Por su parte, el artículo 16 determina en su párrafo primero que ante la participación de servidores públicos federales y estatales o municipales en una alegada violación a los derechos humanos, la competencia recaerá en la institución nacional.

La existencia de un marco jurídico como el descrito anteriormente en materia de distribución de competencias, en apariencia preciso y claro, fue

² El artículo 60 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece: “La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente”.

³ Debe señalarse que el artículo 14 del Reglamento Interno hace referencia expresa a la facultad de atracción estipulada en el artículo 60 de la Ley de la CNDH, mismo que por su parte establece dicha facultad en el caso de un recurso de queja por omisión o inactividad.

sin embargo sujeto de una importante e interesante controversia suscitada en 2012 en torno al caso del ataque perpetrado por el crimen organizado al Casino Royale en agosto de dicho año en Monterrey. Si bien una narración de los hechos que dieron origen a las quejas tramitadas tanto por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (CEDH-NL) es innecesaria en este espacio,⁴ es importante precisar que ambas comisiones determinaron integrar expedientes de queja en torno a dicho suceso.⁵

Para la CNDH, las acciones u omisiones de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ambas dependencias de la administración pública federal, le habrían dado competencia para conocer del caso. En particular, la CNDH estimó que la Secretaría de Gobernación habría incumplido con su labor de vigilancia a las operaciones del casino y de verificación de los permisos o autorizaciones para las máquinas de juego utilizadas por el negocio,⁶ mientras que la dependencia a cargo de la materia laboral habría fallado en cumplir con su facultad de inspección periódica al centro de trabajo.⁷ Con motivo de ello, la CNDH solicitó en dos ocasiones⁸ a su contraparte estatal copia certificada de las actuaciones que constaran en su expediente, a fin de integrarlo a sus registros.

Por su parte, la CEDH-NL consideró ser competente en virtud de que las acciones u omisiones que habrían dado origen a las violaciones de derechos humanos serían atribuibles a dependencias estatales y municipales, en especial a la Dirección de Protección Civil del Estado, la Dirección de Inspección del Trabajo de la Secretaría del Trabajo estatal, la Procuraduría General de Justicia estatal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Monterrey. Sin embargo, la CEDH-NL no estimó que las acciones u omisiones de las dependencias federales tuvieran relación

⁴ Véase Vega, Aurora, “Terror en el Casino Royale de Monterrey; los Zetas, detrás del atentado”, *Excelsior*, 26 de agosto de 2011, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2011/08/26/nacional/763911> (consultado el 6 de agosto de 2015).

⁵ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos dio inicio al expediente de queja núm. CNDH/1/2011/7340/Q el 26 de agosto de 2011, un día después de suscitado el ataque al Casino Royale; por su parte, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León dio inicio a la queja CEDH/242/2011 el 25 de agosto de 2011, día en que ocurrió el atentado.

⁶ CNDH, *Recomendación 66/2012* (29 de noviembre de 2012), §22-27.

⁷ *Ibidem*, §28-32.

⁸ Oficios 55554 de 30 de agosto de 2011, y 53853 de 26 de junio de 2012, respectivamente.

directa con los hechos. Con motivo de ello, ésta solicitó a la CNDH copia certificada de las actuaciones que constaran en su expediente.⁹

De lo anterior derivó una controversia inusual entre organismos encargados de la protección de los derechos humanos en el país: la Comisión Nacional estimó que el organismo estatal habría incurrido en una ausencia de colaboración que habría obstaculizado su investigación al haber solicitado copia del expediente de la queja iniciada por el organismo nacional, por lo que recomendó que se presentara queja ante el Congreso del estado de Nuevo León para iniciar un procedimiento administrativo en contra del personal de la CEDH-NL a cargo del caso.¹⁰ Para mayor claridad, se transcriben las secciones relevantes de la recomendación emitida por la CNDH:

D. OBSTACULIZACIÓN Y FALTA DE COLABORACIÓN DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEÓN.

163. Es importante destacar, que el 25 de agosto de 2011, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, con motivo del incendio ocurrido en el “Casino Royale”, inició un expediente de queja, sin que a la fecha hubiese emitido pronunciamiento alguno. Por su parte, esta Comisión Nacional, a través de los oficios núm. 55554 y núm. 53853, de 30 de agosto de 2011 y 26 de junio de 2012, solicitó a la presidenta del citado organismo local que remitiera toda aquella documentación e información de los expedientes que tuviera en trámite, a fin de que fueran integrados al expediente CNDH/1/2011/7340/Q, iniciado el 26 de agosto de 2011, ya que sería esta Comisión Nacional quien conocería y resolvería sobre el mismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o., párrafo

⁹ CEDH-NL, Oficio V.1/3936/2012 (2 de julio de 2012). Cabe mencionar que la CNDH no dio respuesta a este oficio.

¹⁰ Irónicamente, en un texto académico publicado algunos años antes del ataque del Casino Royale y de la controversia suscitada con motivo de la apropiación de la competencia sobre el caso, el presidente de la CNDH durante cuyo mandato ocurrió dicha situación, escribía lo siguiente: “Cuando se pretende limitar u obstaculizar la labor de investigación de un organismo público de derechos humanos utilizando las instituciones del propio Estado, mediante el temor, la intimidación o bien otras prácticas propias de regímenes autoritarios, se atenta contra el Estado de derecho”. Plascencia Villanueva, Raúl, “La ampliación de las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*; t. VII, *Procesos constitucionales de libertad*, México, IMDPC-Marcial Pons-UNAM, 2008, p. 1001.

segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 13 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

164. En este sentido, la primera visitadora general de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, remitió copia certificada de las constancias del expediente que estaba integrando, pero en el oficio No. V.1/3936/2012, de 2 de julio del presente año, señaló que ese organismo local era el competente para conocer de los hechos relacionados con el “Casino Royale”, en virtud de que en los mismos exclusivamente habían intervenido autoridades municipales y estatales, y que por ello solicitaba a esta Comisión Nacional copia certificada de todo lo actuado dentro del expediente CNDH/1/2011/7340/Q.

165. Lo anterior, para esta Comisión Nacional representó una ausencia de colaboración y reflejó una falta de respeto por la cultura de la legalidad, además de un intento por obstaculizar el trabajo de este organismo nacional en la investigación de violaciones a los derechos humanos. Así las cosas, la primera visitadora general de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, omitió ajustar su conducta a los principios de legalidad y eficiencia que rigen en el desempeño de su cargo, los cuales la obligan a cumplir con la máxima diligencia en el servicio que tiene encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que provoque la suspensión o deficiencia de ese servicio.

166. Por lo expuesto, para este organismo nacional el mencionado personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León transgredió lo dispuesto en los artículos 1o., párrafos primero, segundo y tercero, 14, párrafo segundo y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8.1 y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 8 y 10, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XVIII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 3, párrafo segundo; 67 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 16, de su Reglamento Interno; 6, fracción II, inciso a), de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y, 13 y 18 de su Reglamento Interno.

167. Con fundamento en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, fracción III; 71, párrafo segundo; 72, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y, 69, fracción VI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de Nuevo León, existieron elementos de convicción suficientes para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en ejercicio de sus atribuciones, presente queja ante el Congreso del estado de Nuevo León, a fin de que se inicie procedimiento admi-

nistrativo en contra de la primera visitadora general de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, derivado de la obstaculización al trabajo de la Comisión Nacional.¹¹

Varias situaciones deben destacarse de la posición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: primeramente, considerar que existía una obstaculización de su investigación por haber recibido una solicitud de copia del expediente CNDH/1/2011/7340/Q —a pesar de que el organismo local cumplió con la solicitud de enviar copias certificadas del expediente CEDH/242/2011—, y con motivo de ello solicitar el inicio de procedimientos de responsabilidad administrativa, se alejaría de toda lógica de cooperación y coordinación que debe existir entre los organismos públicos de defensa de los derechos humanos, situación que a pesar de no estar prevista en la Ley de la CNDH, debe ser de naturaleza bidireccional.¹²

Aún más, la pretensión de ejercer la facultad de atracción en virtud de la magnitud del caso sería contrario a la norma jurídica en vigor que rige el funcionamiento del organismo nacional, puesto que ésta sólo puede utilizarse ante un recurso de queja por omisión o inactividad contra los organismos estatales, situación que en la especie no ocurrió. En esa línea de pensamiento, y ante el hecho de que las omisiones que en el caso concreto derivaron en las violaciones a los derechos humanos eran directamente atribuibles a autoridades estatales y municipales conforme a su competencia material, la CNDH no habría tenido competencia conforme al segundo párrafo del artículo tercero de la ley.

En segundo lugar, ante la falta de coordinación resultante del extrañamiento de la CNDH a la CEDH-NL, los dos expedientes de queja siguieron su curso en sus respectivos ámbitos de competencia. El organismo nacional emitió la recomendación 66/2012 de 29 de noviembre de 2012, donde señaló de forma general a las secretarías de Gobernación, del Trabajo y Previsión

¹¹ CNDH, *Recomendación 66/2012* (29 de noviembre de 2012), §163-167.

¹² Jorge Carpizo, primer presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se manifestó incluso a favor de tal relación de cooperación y coordinación entre los organismos estatales y la CNDH: “La CNDH tiene que aceptar y percatarse de que no guarda jerarquía respecto a los órganos locales. Los debe apoyar con respeto a su independencia”. Véase Carpizo, Jorge, “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”, en Figueroa Bello, Aída (coord.), *Los derechos humanos en los umbrales del siglo XXI: una visión interdisciplinar*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 34.

Social, al gobernador de Nuevo León y a la presidenta municipal de Monterrey diversas medidas de orden administrativo, tendientes a verificar que las condiciones jurídicas, laborales y de seguridad de los centros de apuestas fueron en estricto apego a derecho, a implementar un programa de formación y capacitación en derechos humanos, a colaborar con la CNDH en la presentación de quejas ante los respectivos órganos internos de control, y a hacer las denuncias correspondientes ante las autoridades encargadas de procuración de justicia tanto a nivel federal como local.¹³ De igual manera, recomendó a las secretarías federales la creación de un registro público sobre los permisos otorgados a casas de apuestas, y otro sobre los trabajadores que ahí laboran, así como de las condiciones laborales y de seguridad de dichos centros.¹⁴

Por su parte, la CEDH-NL emitió recomendaciones a la Secretaría General de Gobierno respecto al personal de la Dirección de Protección Civil, a la Secretaría del Trabajo respecto al personal de la Dirección de Inspección del Trabajo del Estado, a la presidenta municipal de Monterrey respecto al personal de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y a la Procuraduría General de Justicia del Estado. Dichas medidas pueden dividirse en dos: aquellas tendientes a asegurar que las autoridades correspondientes realicen sus funciones con apego al marco jurídico aplicable (en un sentido similar a las recomendaciones hechas por la CNDH), y las que procuran la reparación integral del daño sufrido por las víctimas.¹⁵

Dentro de las primeras, se recomendó a la Secretaría General de Gobierno, a la Secretaría del Trabajo y a la Presidencia Municipal de Monterrey que se iniciaran los procedimientos de responsabilidad administrativa ante los órganos internos de control correspondientes, que se otorgara capacitación en materia de derechos humanos tanto a funcionarios como a empresas (en este último punto, con un énfasis especial en los casinos), y que se adoptara

¹³ *Ibidem*, pp. 54-56.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 54 y 55.

¹⁵ Debe destacarse que la recomendación emitida por la CEDH-NL tuvo un marcado enfoque en la reparación de las víctimas, mismo que estuvo ausente en la recomendación de la CNDH. Sobre un enfoque centrado en víctimas, véase Álvarez Icaza Longoria, Emilio, "Prospectiva del procedimiento no jurisdiccional de protección a los derechos humanos", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*; T. VII, *Procesos constitucionales de libertad*, México, IMDPC-Marcial Pons-UNAM, 2008, pp. 908 y 909.

una política en materia de prevención para examinar la adecuada aplicación de las normas y para evaluar la eficacia de sus medidas de ejecución frente a situaciones de riesgo, particularmente centradas en la debida diligencia de las empresas en materia de derechos humanos.¹⁶ Además, se recomendó a la Secretaría General de Gobierno que se adoptaran medidas para contar con una supervisión efectiva sobre las condiciones de prestación de servicios de los asesores externos de la Dirección de Protección Civil, y que se supervisaran los establecimientos comerciales para asegurarse que cuenten con las medidas de seguridad, plan de contingencia, unidad de respuesta inmediata y capacitación de empleados que fuere necesaria.¹⁷ De la misma forma, se solicitó a la Procuraduría General de Justicia del Estado que se llevara a cabo una investigación sobre las posibles responsabilidades penales de los funcionarios de las distintas dependencias y de los particulares cuyas acciones u omisiones derivaron en la violación de derechos humanos.¹⁸

En relación con las recomendaciones sobre la reparación integral de las víctimas,¹⁹ destacaron medidas de indemnización (tanto por concepto de lucro cesante como de reembolso de gastos funerarios, médicos y psicológicos), de tratamiento médico, psicológico y psiquiátrico, de prestación de servicios jurídicos y sociales a las víctimas y sus familiares, de la emisión de una disculpa pública por las autoridades responsables y, por último, de la creación de un monumento en memoria de las víctimas del atentado. Desde luego, tales recomendaciones se hicieron de conformidad con los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*,²⁰ adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006.

¹⁶ CEDH-NL, *Recomendación 103/2012* (31 de diciembre de 2012), pp. 233-241.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 235 y 236.

¹⁸ *Ibidem*, p. 241.

¹⁹ Es importante señalar que la CNDH consideró en su recomendación que podrían incluirse medidas para la restitución de derechos y reparación de daños. Sin embargo, de las medidas de recomendación emitidas por el organismo nacional se desprenden únicamente medidas de carácter administrativo, sin que hayan disposiciones que se manifiesten de forma estricta a la reparación del daño sufrido por las víctimas.

²⁰ Asamblea General, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, A/RES/60/147 (16 de diciembre de 2005).

Si bien las recomendaciones de los dos organismos no se contrapusieron, este tipo de situaciones podría generar decisiones contradictorias, lo cual podría poner en riesgo la protección de los derechos humanos de las víctimas. Además, la emisión de recomendaciones de dos entidades distintas a las autoridades por un mismo caso podría eventualmente provocar el rechazo de las medidas recomendadas por las comisiones de derechos humanos y diluir su cumplimiento, además de poner en riesgo la necesaria colaboración entre organismos públicos de defensa y promoción de los derechos humanos con las autoridades.

El análisis anterior nos lleva a afirmar que, a pesar de las disposiciones legislativas y reglamentarias existentes tanto a nivel federal como local, no existe en realidad una jerarquía entre los organismos públicos de protección y promoción de los derechos humanos en el país,²¹ independientemente de su ámbito de competencia.²² Es importante recalcar lo anterior en virtud de la aparente autoasignación de una jerarquía superior de la CNDH frente a la CEDH-NL en el asunto del *Casino Royale*, aun en ausencia de un mandato normativo en tal sentido. Por el contrario, el marco jurídico vigente establece un sistema horizontal en donde únicamente se delimitan las competencias de los organismos según su carácter federal o local, y donde se establece la facultad de atracción en casos limitados.²³ De tal manera, se puede considerar que la arquitectura jurídica en el país fomenta una relación de coordinación entre estos organismos (como se ha podido observar con las numerosas suscripciones de convenios de colaboración entre el organismo nacional y sus contrapartes estatales), en vez de una de subordinación.

²¹ Se afirma, sin embargo, que existe "...una especie de federalización *sui generis* en el ámbito de los órganos constitucionales autónomos". Véase Caballero Ochoa, José Luis, "El recurso de impugnación en los organismos públicos de derechos humanos. Comentario a los artículos 61 y 62 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 33, 2003, p. 450.

²² Esta situación no es nueva, e incluso ha dado orígenes a cuestionamientos sobre la necesidad de "control" que existe en el marco del federalismo. *Ibidem*, p. 448: "¿Se trata entonces de un dejo de autoritarismo de corte centralista? ¿Un juego de atribuciones de un organismo "superior" sobre otros, ante la urgencia de controlar el poder desde el centro?"

²³ Aunado a lo anterior, "...las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los *Ombudsmen* locales pueden ser recurridos ante el órgano nacional, lo cual no implica ninguna jerarquía del órgano nacional hacia el local, que debe gozar de autonomía". Véase Carpizo, Jorge, "El sistema nacional...", *cit.*, p. 32.

Ello nos lleva a ponderar, entonces, si es necesario que se instrumente de mejor manera (o tal vez con mayor precisión) la distribución de las competencias entre los organismos de promoción y protección de los derechos humanos, de forma que en aquellos casos en que se considere que existió una participación mixta (de autoridades federales y estatales o municipales) en la violación de derechos humanos, dicha distribución dependa del acto material u omisión directa que da origen a la violación de los derechos humanos. Una posible solución a esta situación sería la determinación de un órgano tercero (como la Suprema Corte) que dirima las controversias resultantes de un conflicto de competencias.²⁴ Desde luego, debe tenerse cuidado en que dicha cuestión no constituya un obstáculo que pueda afectar de manera irreparable los derechos de las víctimas, o bien, que dilate el procedimiento de queja presentado por las víctimas o iniciado *ex officio* por las comisiones.²⁵

Otra posibilidad que podría ser útil para determinar claramente ésta y otras cuestiones sería la adopción de una ley general en la materia, que instrumente de forma precisa las competencias correspondientes a la CNDH y a las comisiones estatales, y que a la vez prevea llenar las lagunas existentes en materia de recursos ante la CNDH, o de solución de controversias entre los diferentes organismos de derechos humanos.²⁶ Colmar tales brechas jurídicas podría redundar en una protección más eficaz de los derechos

²⁴ Caballero Ochoa se pronuncia en el mismo sentido, aunque en el contexto de la inexistencia de un recurso de queja ante las recomendaciones que emita la Comisión Nacional. *Ibidem*, p. 449: “Con respecto al punto referente a la ausencia de un mecanismo de esta naturaleza entre los actos definitivos en la esfera de competencia federal, me parece que sería de fundamental (*sic*) introducir un control interno, que permitiese recurrir las resoluciones definitivas de la CNDH, de manera especial las recomendaciones, o lo que es más importante aún, la falta de ellas”.

²⁵ Numerosas críticas sobre el funcionamiento de las instituciones públicas de derechos humanos han aparecido; de las más recientes, véase Magaloni, Ana Laura y Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “¿Qué hacer con la CNDH?”, *Nexos*, 1o. de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=23111>; Gerson, Pedro, “Muchos derechos humanos y pocas nueces”, *Nexos*, 15 de enero de 2015, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=23920>.

²⁶ Torres Estrada, Pedro R., “La reforma al artículo 102 constitucional y su impacto en las comisiones estatales de derechos humanos. Algunas reflexiones para su rediseño”, en Vega Gómez, Juan (coord.), *Temas selectos de derecho internacional privado y de derechos humanos. Estudios en homenaje a Sonia Rodríguez Jiménez*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 494. “...la habilitación al centro de legislar por medio de leyes generales, ha sido cada vez más utilizado para intervenir en

humanos (al evitar situaciones como la del *Casino Royale* o la duplicidad de procedimientos), y crear un marco jurídico que de forma suficiente y coordinada distribuya las atribuciones correspondientes a los diferentes organismos públicos de protección de los derechos humanos.

III. REFORMULAR EL ENFOQUE Y LA COMPETENCIA MATERIAL: UNA TAREA NECESARIA ANTE LA REALIDAD CAMBIANTE DE MÉXICO

De manera general, los organismos públicos de protección y promoción de los derechos humanos en el país tienen competencia para conocer quejas por actos u omisiones de autoridades que infrinjan los derechos humanos,²⁷ o bien, de casos en que la actividad de los particulares violente tales prerrogativas con la anuencia o tolerancia de las autoridades encargadas de su prevención.²⁸ Esta competencia general es una de las características enumeradas dentro de los Principios de París sobre el estatuto de las instituciones nacionales de derechos humanos,²⁹ aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, y que continúa siendo alentada en el ámbito internacional.³⁰ Desde luego, la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los organismos estatales se ha centrado primordialmente en vigilar el estricto cumplimiento del marco jurídico vigente en el país por parte de las autoridades, en particular respecto a su papel de protección y respeto de los derechos humanos. Sin embargo, la realidad cambiante del país llama a redoblar esfuerzos en torno a la labor de prevención

la vida interna de los estados e ir empujando desde la Federación los cambios que muchas veces los estados no han querido realizar”.

²⁷ En el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley prevé dicha competencia en los artículos 3o. y 6o. fracción segunda.

²⁸ De la misma manera, la Ley de la CNDH establece tal atribución en el apartado b de la segunda fracción del artículo 6o.

²⁹ Asamblea General, *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, A/RES/48/134 (20 de diciembre de 1993). Sobre este tema, véase Martínez Garza, Minerva E., “Las instituciones nacionales de derechos humanos y su participación en el ámbito de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas”, en Martínez Garza, Minerva E. y Cantú Rivera, Humberto Fernando (coords.), *El futuro es hoy: construyendo una agenda de derechos humanos*, Monterrey, CEDH-NL-UANL, 2013.

³⁰ Consejo de Derechos Humanos, *Instituciones nacionales para la promoción y la protección de los derechos humanos*, A/HRC/RES/27/18, 25 de septiembre de 2014.

de violaciones de derechos humanos por particulares, por una parte, y al enfoque que las instituciones públicas de derechos humanos deben adoptar para adaptarse a las nuevas necesidades.

En tal sentido, destacan dos cuestiones que de manera trascendental se han inscrito en las agendas de los organismos públicos en la materia: la necesidad de que los pronunciamientos que realicen las comisiones tomen como punto de referencia central la necesidad (y derecho) de las víctimas de ver sus derechos reparados por las autoridades que, a través de actos u omisiones, los hayan vulnerado, y asegurar que haya un enfoque particular en las actividades desarrolladas por particulares que puedan generar impactos negativos en las prerrogativas humanas.

En relación al primer punto, es necesario señalar la importancia de que las recomendaciones emitidas por las instituciones públicas de derechos humanos tengan un enfoque centrado en las víctimas y la reparación del daño, aunque sin alejarse del señalamiento de las acciones u omisiones que generaron la violación. Lo anterior es de marcada relevancia en virtud de que ha existido un enfoque particular en el señalamiento de violaciones a los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, conforme al modelo constitucional imperante previo a 2011. Sin embargo, tras la reforma constitucional de derechos humanos de ese año, al haberse ampliado el marco normativo vigente en el país para incluir los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano sea parte, se amplió también el marco interpretativo de los mismos, lo cual nos conduce a una nueva etapa en que la hermenéutica atiende concretamente el respeto de la dignidad humana.

Ese respeto a la dignidad humana, fin último de la materia que nos ocupa, se traduce en la necesidad de promover el respeto de los derechos humanos y de prevenir su violación, lo cual a su vez impone la necesidad de analizar de forma precisa tanto los actos u omisiones que hayan dado origen a su transgresión, como la manera de reparar las vejaciones en los derechos de las personas para intentar volver al *statu quo ante*. Así, al ser la dignidad humana el objetivo sobre el que deben centrarse las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de derechos humanos, es necesario que exista un análisis específico sobre los derechos violados y la mejor manera en que las autoridades pueden resarcir los daños y restituir los derechos de las víctimas, conforme a los estándares internacionales en la materia provenientes tanto del ámbito universal como interamericano.

La uniformidad con que las comisiones de derechos humanos en México emitan sus recomendaciones, tomando en particular consideración la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las interpretaciones y vistas que emitan los Órganos de los Tratados y Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, permitirá continuar desarrollando un andamiaje jurídico sólido en el país, lo cual necesariamente redundará en beneficio de la protección efectiva de los derechos humanos. Un actuar coordinado y congruente de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos será, además, una garantía de seguridad jurídica para las víctimas, y un constante recordatorio a las autoridades de la necesidad de ceñir su actuación no sólo al marco jurídico constitucional, sino incluso a los estándares internacionales en la materia.

En relación al segundo punto, sobre el enfoque en las actividades desarrolladas por particulares que puedan constituir violaciones a los derechos humanos, existe una importante laguna (tanto de carácter práctico como jurídico) que es necesario llenar. El derecho internacional de los derechos humanos por lo general ha estipulado una responsabilidad internacional indirecta de los Estados por los actos de particulares, en especial como resultado de la falta de debida diligencia por parte del Estado para prevenir las violaciones. En otras palabras, a pesar de que el autor directo de una violación de derechos humanos pueda ser un particular, el derecho internacional se ha concentrado en castigar la omisión del Estado, al ser la única figura con personalidad jurídica plena en dicha esfera.³¹

Sin embargo, a pesar de esa situación en el marco del derecho internacional, el derecho interno reconoce una personalidad jurídica a todas las personas, físicas y morales, que se encuentre bajo su jurisdicción, y por consecuencia, la capacidad de tener responsabilidad jurídica como resultado de sus actos u omisiones. Un importante paso que se dio en el derecho mexicano ocurrió con la adopción de la nueva Ley de Amparo de 2013, que reconoce la posibilidad de considerar a los particulares como autoridad responsable en ciertas condiciones.³² Sin embargo, las leyes que regulan las

³¹ La mejor referencia a esta cuestión se puede encontrar en la primera sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Corte IDH. *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, §172.

³² El artículo 5.II de la Ley de Amparo establece lo siguiente: “II. ...Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general”.

funciones de los organismos públicos de derechos humanos en el país no se han armonizado para que el mecanismo no jurisdiccional de protección de los derechos humanos pueda igualmente considerar como responsables a los particulares que afecten las prerrogativas de las personas.³³

Lo anterior conlleva una importancia singular, en virtud de la posibilidad de que los particulares produzcan impactos importantes en el goce de los derechos humanos. Los sectores de telecomunicaciones, energético o de manufactura se han convertido en áreas que necesitan una regulación adecuada con visión de derechos humanos, en especial como resultado de las reformas recientes que han sido adoptadas por el Estado mexicano, y que permiten (o permitirán) la participación de empresas extranjeras en dichos sectores productivos.

La facultad de las comisiones de derechos humanos de no sólo señalar la participación de particulares —como las empresas—³⁴ en violaciones de derechos humanos (como fue el caso del *Casino Royale*), sino de determinar su participación directa y emitir recomendaciones al respecto, es una de las tareas pendientes en el ámbito de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. Si bien la vía actual, por la que se puede recomendar a las autoridades correspondientes la adopción de medidas tanto regulatorias como de sanción para asegurar que los particulares no tengan impactos negativos en los derechos humanos, respeta la fórmula existente en el derecho internacional y puede ser útil en la defensa de tales prerrogativas, resulta necesario explorar otras vías por las que los organismos públicos de promoción y protección de los derechos humanos puedan colaborar de forma eficaz en esta importante tarea.

³³ Véase Alfonso Jiménez, Armando, “El *Ombudsman* en México: el sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos más grande del mundo”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. V, vol. 1, 2015, p. 60. “Llama la atención que mientras en una ley se prevé que en un proceso jurisdiccional como el amparo se admite que un particular puede violar derechos (eficacia horizontal), el criterio que prevalece en sede constitucional en el caso del mecanismo no jurisdiccional de protección a los derechos humanos se mantiene con la añeja y obsoleta tesis de que los únicos que pueden vulnerar los derechos fundamentales son las autoridades y los servidores públicos. Es menester actualizar tan vetusta idea”.

³⁴ Véase Cantú Rivera, Humberto Fernando, “Empresas y derechos humanos: ¿hacia una regulación jurídica efectiva, o el mantenimiento del *status quo*?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XIII, 2013.

En suma, tanto el enfoque de las comisiones de derechos humanos como su competencia material necesitan ser sujeto de discusiones y análisis, de manera que se puedan mejorar las condiciones en que los derechos de las víctimas puedan ser restituidos y los daños reparados. De tal manera, las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de derechos humanos deben situar a la víctima y sus necesidades como su objetivo central, contribuyendo directamente en la reparación de los daños a través de señalamientos expresos sobre posibles medidas que las autoridades responsables deben tomar. Igualmente, en los casos en que particulares estén involucrados en la violación de derechos humanos, deberá explorarse la forma de asegurar que su actuación se conforme a las normas vigentes en la materia, so pena de ser sujetos de responsabilidad no sólo ética, sino también jurídica.

IV. ESTADÍSTICAS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA NECESIDAD DE UN SISTEMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Dentro de las tareas pendientes para los organismos públicos de promoción y protección de los derechos humanos en México, una que reviste particular importancia es la recopilación y gestión de información precisa que permita tener claridad y certeza sobre la dimensión de las violaciones de derechos humanos que ocurren en el país, de manera que con base en ella se puedan formular las políticas públicas necesarias para hacer frente a tales flagelos. En un Estado federal (como es el caso de México), donde además de la institución nacional cada entidad federativa cuenta con un organismo público de protección de los derechos humanos, contar con un diagnóstico claro es complicado debido a la disparidad existente en los procedimientos de queja desarrollados por los diferentes organismos a nivel estatal, además de las dificultades propias que se derivan de las distintas competencias de dichas instituciones, conforme al carácter federal o local de la autoridad involucrada en una determinada violación de derechos humanos, o bien conforme a la competencia territorial del organismo protector.

Contar con una estadística clara y ordenada sobre la situación de los derechos humanos en el país desde la perspectiva de los organismos de promoción y protección, permitiría tener una visión detallada de los principales retos en la materia a los que se enfrenta el Estado;³⁵ asimismo, ello les permitiría

³⁵ Ciertamente, las comisiones de derechos humanos se enfrentan a la posibilidad de que ciertas violaciones no sean hechas de su conocimiento por las víctimas, al acudir

presentar información completa ante los organismos internacionales, ya sea en el contexto de los comités creados por los tratados internacionales en la materia o en el marco del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos. Lo anterior ha sido señalado recientemente por el Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, quien implícitamente subraya que en el caso de los Estados federales, es importante que exista una colaboración entre el órgano nacional y sus contrapartes locales, además de contar con los insumos provenientes de las instituciones locales de derechos humanos.³⁶

Lo anterior, desde luego, no es una tarea sencilla, ya que no todas las violaciones a los derechos humanos pueden ser contabilizadas o agrupadas estadísticamente de la misma manera. Por ejemplo, mientras que las violaciones graves de derechos humanos podrían ser medidas cuantitativamente, ciertas violaciones (como en el contexto de los derechos de personas con discapacidad o de los derechos del niño) llaman a un análisis de carácter cualitativo y a una evaluación de las medidas que se adopten en el seno del Estado para garantizar la plena efectividad de los derechos. Dicho de otra forma, en principio un análisis estadístico de casos de tortura o desaparición forzada de personas podría ser realizado más fácilmente que si se intenta usar la misma metodología en el marco de las violaciones a los derechos de la mujer con motivo de discriminación o en relación a los derechos de los niños.

La afirmación anterior nos lleva al siguiente punto: en las comparecencias recientes del Estado mexicano ante los distintos órganos de tratados de las Naciones Unidas, se ha podido observar con cierta regularidad la presentación de información por el Estado, por la Comisión Nacional de

únicamente ante las instancias de procuración de justicia. Esto constituye un potencial obstáculo para contar con información precisa sobre las violaciones a los derechos humanos.

³⁶ Comité contra la Desaparición Forzada, *Relación del Comité contra la Desaparición Forzada con las instituciones nacionales de derechos humanos*, CED/C/6, 28 de octubre de 2014, §6: “Observando que la Convención debe aplicarse plenamente en todo el territorio, sin excepción, y que a tal efecto las autoridades estatales a todos los niveles, ya se trate de un órgano federal o de un órgano de una entidad constituyente, deberán cumplir las obligaciones dimanantes de ésta, el Comité invita a las instituciones nacionales de derechos humanos a colaborar con sus contrapartes locales o regionales para reflejar la situación local de las entidades constituyentes y facilitar la labor de dichas instituciones. El Comité acoge con satisfacción la información recibida de esas contrapartes locales o regionales sobre las situaciones locales”. (Énfasis añadido).

los Derechos Humanos, y en ciertos casos por los organismos estatales.³⁷ Ciertamente, el hecho de que la institución nacional de derechos humanos presente información directamente ante los organismos internacionales sirve como contrapeso a las afirmaciones y posición del Estado, puesto que puede representar una visión más precisa del estado de los derechos humanos en el país. Sin embargo, el hecho de que la información que dicha institución presente sólo incluya las estadísticas e información con que se cuente en el marco de su competencia natural, es decir, en torno a las actuaciones de las autoridades federales, sin necesariamente incluir la información correspondiente a los organismos estatales, deja un amplio margen de distancia en torno al número real de casos de violaciones de derechos humanos que en alguna materia puedan existir.³⁸ Lo anterior ha llevado a que algunos organismos estatales acudan ante las instancias internacionales para presentar información complementaria a la referida por la institución nacional. Esto es indudablemente una buena práctica, puesto que permite a las comisiones locales presentar de primera mano una visión concreta sobre la forma en que un fenómeno ocurre en el ámbito de su competencia.

Sin embargo, es importante e incluso deseable que, a pesar de estar usualmente fuera de su competencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuente con una visión panorámica precisa sobre la situación de los derechos humanos en los ámbitos federal, estatal y municipal. Contar con tal perspectiva sería desde luego útil en el marco de las evaluaciones que los organismos internacionales realizan en torno al cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado mexicano, y podría incluso generar mayores beneficios si dicha información se utiliza

³⁷ Ello ha ocurrido en el marco de los exámenes ante el Comité contra la Tortura, ante el Comité contra la Desaparición Forzada, ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y ante el Comité sobre Derechos del Niño, en donde los organismos estatales participaron en diversas ocasiones de forma adicional a la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

³⁸ Por ejemplo, en el contexto de la desaparición forzada de personas, la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló en su informe ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU la dificultad de contar con cifras precisas, y la necesidad de poseer una metodología adecuada para elaborar una base de datos confiable. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Consideraciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas*, febrero de 2015, §5.

para informar de manera más completa los estudios y análisis que se realizan en el diseño y generación de políticas públicas.³⁹

La participación de las instituciones públicas de promoción y protección de los derechos humanos en las políticas públicas del país, en acompañamiento a la labor realizada por las organizaciones de la sociedad civil, podrían generar una dinámica que permita al gobierno identificar lagunas en las etapas iniciales del desarrollo y gestión de las políticas públicas, y colmarlas de forma que a través de tales acciones se garantice de forma plena el respeto a los derechos humanos. En tal sentido, el contar con información precisa y detallada sobre la situación de los derechos humanos a lo largo y ancho del país, tanto en el ámbito local como federal, resulta una necesidad para la protección de las prerrogativas humanas.

Esto nos lleva a tocar la cuestión que intitula el presente artículo: ¿es necesario desarrollar un verdadero sistema nacional de derechos humanos? Algunas reflexiones académicas sobre las instituciones públicas de promoción y protección de los derechos humanos se han orientado, en distintos momentos, a considerar que en la actualidad existe un sistema nacional⁴⁰ en virtud de la existencia de 32 comisiones de las entidades federativas y de una institución nacional, de la cobertura territorial que existe, e incluso de la determinación de las competencias correspondientes a los órganos locales y a la institución nacional.

Sin embargo, para poder afirmar lo anterior se necesitaría una actuación ordenada y coordinada de las diferentes instituciones públicas encargadas de tal labor, que trabajen hacia un mismo objeto. Si bien la finalidad última del trabajo desempeñado por estos organismos sí es común entre las diferentes instituciones, lo cierto es que, a pesar de la existencia de convenios de cooperación o trabajo conjunto entre los órganos estatales y nacional, o

³⁹ Véase Torres Estrada, Pedro R., “El nuevo paradigma de los derechos humanos en México y su impacto en el diseño y la implementación de políticas públicas para reformar el sistema de justicia penal”, *Isotimia 6. Derechos humanos y sistema de justicia penal, homenaje al profesor Jorge Carpizo McGregor*, México, Porrúa, 2011, quien señala que el diseño de la política pública debe estar guiado por el derecho humano que se pretende tutelar y materializar a través de los programas adoptados por las instituciones públicas, ya que la ignorancia de tal aspecto puede debilitar fundamentalmente su implementación.

⁴⁰ Ejemplos de ello se pueden encontrar en las referencias ya citadas de Jorge Carpizo (“El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”) y de Armando Alfonzo Jiménez (“El *Ombudsman* en México: El sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos más grande del mundo”).

de la existencia de una Federación de *ombudsmen*, el trabajo desempeñado por las comisiones de derechos humanos en México dista de ser propio de un sistema, en virtud de la colaboración puntual para cuestiones específicas que se da entre los diferentes organismos, pero no de un trabajo coordinado de forma interinstitucional con carácter permanente. Desde luego, cualquier consideración de este tipo debe comenzar por el respeto a la autonomía e independencia de las comisiones en sus respectivos ámbitos de competencia; empero, podría resultar benéfico constituir un sistema funcional para avanzar en ciertas áreas que pudieran permitir un mejor desempeño de los organismos públicos de derechos humanos en México.

En tal sentido, un sistema nacional de derechos humanos debería velar por contar con un registro actualizado sobre las quejas que se reciben a nivel nacional por los organismos públicos, tanto a nivel estatal como federal, por violaciones de derechos humanos. Además de dicha sistematización, debe igualmente tenerse un registro a nivel nacional sobre la cantidad de quejas que terminan en recomendaciones o en convenios entre autoridades y víctimas, desglosadas según el tipo de violación de que traten. Lo anterior permitiría contar con un panorama cuantitativo respecto a las áreas de mayor apremio en el ámbito de la protección de los derechos elementales, de las cuales podrían igualmente identificarse aspectos cualitativos sobre los que sea necesario hacer énfasis conforme al tipo de derecho tutelado.

Dicha información, como ya se mencionó anteriormente, podría informar no sólo los reportes que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a los Órganos de los Tratados de las Naciones Unidas o al Mecanismo del Examen Periódico Universal, sino ser utilizados también por la Secretaría de Gobernación a nivel federal, o bien por los gobiernos estatales o municipales, al momento de diseñar políticas públicas.⁴¹ Que tal diseño esté

⁴¹ Torres Estrada, Pedro R., “La reforma al artículo 102 constitucional y su impacto en las comisiones estatales de derechos humanos. Algunas reflexiones para su rediseño”, en Vega Gómez, Juan (coord.), *Temas selectos de derecho internacional privado y de derechos humanos...*, cit., p. 490. “El diseño de la política pública debe procurar aspectos básicos como un buen diagnóstico del problema, la planeación de la política, el costo beneficio de la medida a implementar, los indicadores con los cuales se va a medir su efectividad, entre otros. Sin embargo, el elemento que debe guiar todo lo anterior es el derecho humano que se pretende tutelar y materializar a través de acciones puntuales”. Para un excelente análisis sobre la construcción de políticas públicas de derechos humanos, véase Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, *SUR-Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 14, 2011.

basado en los derechos que se pretenden tutelar, y que dicha base se encuentra sólidamente fundamentada en datos concretos y reales, es una necesidad básica con que toda política pública debe contar. Además de lo anterior, la conformación de dicho sistema debería velar por que la información que ahí se contenga sea accesible públicamente, de forma que —adoptando las medidas adecuadas para proteger la información de carácter personal, en particular de víctimas de violaciones a los derechos humanos— toda persona pueda acceder a ella. Dicho principio de máxima publicidad podría también coadyuvar en dar notoriedad a las actuaciones de las autoridades, pudiendo generar a su vez la adopción de medidas para transformar las viejas prácticas que puedan resultar lesivas para los derechos de las personas.

Ciertamente, la notoriedad, prestigio, amplitud y presupuesto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrían llevar a considerarla como un candidato natural para administrar dicha función, en el mismo supuesto que como ha sido previsto por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura,⁴² o bien por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.⁴³ Tal facultad le permitiría servir como repositorio del registro nacional sobre quejas por violaciones a los derechos humanos, permitiéndole contar con una apreciación clara y actualizada sobre la situación de los derechos humanos en México, sin limitar a su vez que las comisiones estatales puedan presentar información ante los organismos internacionales sobre el estado que guarda la protección de los derechos humanos dentro de su ámbito de competencia territorial. En este sentido, sin superponer una comisión sobre otra y trabajando bajo un esquema de cooperación en sentido horizontal, se podría verdaderamente hablar de un sistema nacional de derechos humanos que contribuya de forma eficaz, tanto a nivel interno como internacional, a la protección de los derechos básicos del ser humano.

Ante la configuración existente en la actualidad de los organismos no jurisdiccionales de promoción y protección de los derechos humanos en México, el siguiente paso lógico para reforzar su funcionamiento —además de la apremiante necesidad de reforzar la autonomía de los organismos estatales para que puedan ejercer su función con plena independencia— es precisamente el de constituir un verdadero sistema nacional de derechos

⁴² *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, §§17-23.

⁴³ *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, §33.

humanos. El avance en la protección de los derechos humanos, tarea fundamental de toda democracia contemporánea, redundará de forma efectiva en una mayor y mejor consolidación del Estado de derecho.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

A pesar de su relativa solidez y origen en la norma constitucional, la estructura jurídica compuesta por los órganos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México necesita continuar avanzando para hacer frente a los retos jurídicos y fácticos que el país enfrenta. Ese avance, desde luego, depende de la existencia de una coordinación interinstitucional y de una voluntad política suficiente y preparada para gestar los cambios requeridos, que hagan más eficaz la labor de la protección de los derechos de las personas.

Avanzar hacia la conformación de un verdadero sistema nacional de derechos humanos requerirá de un trabajo horizontal institucionalizado, que genere un cúmulo de información suficiente para informar los proyectos de política pública que se diseñen con el propósito de atender las graves deficiencias a las que aún se enfrenta México. Un proyecto de tal naturaleza, en el que los diferentes actores en la materia a lo largo y ancho del país participen de forma equitativa, es uno de los retos pendientes en la agenda actual de derechos humanos.



Fecha de recepción: 8 de enero de 2016.

Fecha de dictamen: 16 de febrero de 2016.