

HACIA EL CUMPLIMIENTO REAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS ESTATALES PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS

FRANCISCO ANTONIO ALEJANDRO ROCHA PEDRAZA *

Resumen

El sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos cumple 25 años en México, sin embargo, aún no logra legitimarse debido a su falta de fuerza vinculante para ejecutar sus resoluciones. Debido a ello, las recomendaciones son ignoradas u olvidadas por las autoridades, y anulan el acceso a la justicia de las personas, en gran parte, debido al diseño confuso del sistema que integra el ámbito nacional y estatal. Este trabajo señala dichas debilidades y ofrece una propuesta para simplificar el proceso y llegar a una efectiva

** Licenciado en derecho por la UIA León; egresado de la Maestría de Derecho Constitucional y Amparo de la UIA León; cursa último semestre de la Maestría Interinstitucional de Derechos Humanos impartida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Universidad de Guanajuato. Con experiencia de 10 años en el ámbito de derecho administrativo y de defensa de derechos humanos.*

rendición de cuentas y eficiencia de las recomendaciones, y asegurar el derecho de acceso de la justicia de las personas.

Palabras clave: *Derechos humanos, sistema no jurisdiccional de protección, rendición de cuentas, ombudsman, acceso a la justicia.*

Abstract

The quasi jurisdictional system of Human Rights protection was implemented in Mexico 25 years ago. However, it hasn't been legitimized due to lack of enforcement of the execution of legal resolutions, also called recommendations. For this reason, the recommendations are ignored or forgotten by the authorities preventing general population to have a rightful access to justice. The lack of enforcement is a result of a confusing quasi jurisdictional system both at a state and national level. This paper shows weaknesses of the quasi jurisdictional system; it also offers recommendations to simplify the process. These recommendations will achieve a better accountability and effectiveness of the recommendations guaranteeing access to justice to citizens.

Keywords: *Human Rights: Quasi jurisdictional system, accountability, ombudsman, access to justice.*

Definición de organismo público de defensa no jurisdiccional de derechos humanos (OPPDH)

Los OPPDH son organismos consolidados a nivel mundial cuyo denominador común es que se regulan por un documento de *soft law* denominado Principios de París, aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en los que se establecen los parámetros mínimos de estos OPDDH y su objetivo: la protección y promoción de los derechos humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993).

No existe un modelo único para estos OPPDH, derivado de la libertad de configuración de cada Estado para crear instituciones que atiendan a sus costumbres y necesidades, por lo que su definición no puede ser unívoca, ya que actualmente, según el sistema ONU, estos se organizan en: comisión; ombudsman; híbridas; órganos asesores y consultivos; institutos

y centros; y múltiples instituciones (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010, p.16).

La *Global Alliance of National Human Rights* (GANHRI), es la asociación que reúne a nivel mundial a estos organismos basados en los Principios de París, pues precisamente esta organización la que acredita que sus agremiadas cumplan con los siguientes requisitos: a) amplio mandato y competencia en materia de derechos humanos, basado en estándares internacionales en la materia; b) autonomía del gobierno; c) independencia garantizada por estatuto o preferentemente, la Constitución; d) pluralismo en su integración; e) contar con recursos suficientes; y f) adecuados poderes de investigación.

En el ámbito académico se les ha identificado como organismos administrativos permanentes e independientes, creados por el Estado con el objetivo dual de protección y promoción de derechos humanos, en un sentido amplio, ello dentro de un ámbito doméstico (Cardenas, 2014).

Los OPPDH deben realizar 5 acciones fundamentales: 1) monitorear las violaciones a derechos humanos; 2) recomendar o advertir a los poderes establecidos sobre violaciones a derechos humanos, o bien, sobre adecuación de la legislación al estándar internacional; 3) relacionarse regional e internacionalmente con otras instituciones; 4) educar e informar en materia de derechos humanos; y 5) opcionalmente, tener facultades cuasijurisdiccionales para conocer y resolver quejas individuales (Kjaerum, 2003).

De acuerdo con los elementos descritos, se puede señalar como definición de trabajo que los OPPDH son organismos administrativos públicos permanentes, autónomos, plurales y con facultades de investigación, cuasijurisdiccional o no, que tienen como fin la protección y divulgación de los derechos humanos en un ámbito territorial local, que además están creados y garantizados por una norma preferentemente constitucional, cuya fuerza radica no en un poder jurídico, sino político.

Ello implica que: a) son organismos públicos creados de manera permanente por una ley o la Constitución, preferentemente; b) son independientes de los poderes públicos, con autonomía garantizada por la norma; c) son elegidos e integrados de forma plural; d) son de naturaleza administrativa, pues no realizan labores jurisdiccionales ni de creación de normas, lo que no implica que no deban responder ante dichos poderes; e) tienen facultad de investigación, que podrá ser cuasijurisdiccional; f) su poder no es jurídico, sino un político

y moral, por lo que en el caso de los organismos que tengan facultades cuasijurisdiccionales, estos podrán emitir recomendaciones públicas a las autoridades.

Marco histórico

La literatura nacional especializada en OPPDH tiene como lugar común identificar los antecedentes de los OPPDH en instituciones tan distantes y distintas como la Defensoría de Pobres de San Luis Potosí, o el ombudsman sueco, ya que incluso así lo manifiesta la propia página de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), o bien, artículos académicos escritos por personajes que tienen un peso en la materia, como el caso del primer presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Carpizo, 1993), o bien, el actual titular de la misma (González Pérez, 2012). Sin embargo también se pueden encontrar ejemplos de estudios que identifican ya la creación del organismo nacional dentro de un contexto internacional (Castañeda, 2011, pp. 17 – 18).

Los OPPDH, al igual que los propios derechos humanos, son un concepto histórico que tienen su origen en un momento determinado, por lo que se sigue que este binomio tuvo su génesis en las décadas intermedias del siglo XX (Cardenas, 2014), por lo que es posible afirmar que los organismos creados posteriormente a la Segunda Guerra Mundial son los antecedentes directos de los organismos mexicanos.

Si bien el antecedente histórico mundial de estos organismos es en el año 1946, dos años antes de la publicación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuando el Consejo Económico y Social de ONU la recomendó a los Estados miembros establecer comités domésticos de derechos humanos¹, lo cierto es que durante las cuatro décadas que siguieron el desarrollo de estos organismos fue lento, pues para el inicio de la década de 1990 existían apenas una veintena de OPPDH, cuestión que cambió a partir de los años noventa, con una ola de crecimiento impulsada por la revitalización de los derechos humanos después del final de la Guerra Fría (Cardenas, 2014), pues hasta febrero del 2018 se tenían registrados 120 organismos, de los cuales 77 cuentan con acreditación completa respecto de los Principios de París².

La ola de expansión de la década de los noventa implicó que realizaran una serie de eventos como Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los

1 A brief history of NHRIs, Global Alliance of National Human Rights

2 <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/default.aspx>, GANHRI Sub-Committee on Accreditation (SCA), (consultada el 02 de abril del 2018)

Derechos Humanos, celebrada en París del 7 al 9 de octubre de 1991, del cual surgieron los Principios de París o Principios, los cuales como se ha visto, representan el marco mínimo de estos Organismos. (Cardenas, 2014).

En esa misma época se reconoció la importancia de estos OPPDH, pues en la Declaración y Programa de acción de Viena, aprobada por 171 Estados en 1993, se señaló que las instituciones nacionales de derechos humanos eran importantes promotoras independientes de los derechos humanos³, lo que consolidó esta ola de crecimiento.

La ola de crecimiento de década de los años noventa del siglo pasado, no fue ajena a México, sino que en su búsqueda de legitimación en el concierto internacional, el Estado mexicano se adhirió a esta tendencia y creó sus propios organismos, que derivó posteriormente en el actual sistema compuesto por treinta y tres instituciones.

La creación del sistema mexicano respondió a circunstancias concretas del momento, pues en el ámbito local se suscitaron hechos como como el asesinato de la defensora de derechos humanos Norma Corona Sapién, el hallazgo de cadáveres de personas torturadas en los escombros del edificio de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal después del terremoto de 1985; la división política del PRI después de la formación del PRD y la necesidad de legitimación del gobierno que fue electo en un proceso que se tachó como fraude (Cardenas, 2014).

En la esfera internacional, se cuestionaba la situación de los derechos humanos en México, pues así lo refirieron los informes de *Americas Watch*, *Human Rights Watch* e incluso de un subcomité del Congreso de los Estados Unidos de América, documentos que relataban la violación sistemática de derechos humanos en México, crítica que se presentaba en un entorno en el cual México deseaba firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos de América y Canadá, por lo cual el presidente Salinas de Gortari, sin discusión previa, creó la CNDH en 1990 por decreto presidencial⁴, la cual tenía naturaleza de organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (Goslinga *et al*, 2002).

En 1992, se dotó de rango constitucional a la CNDH además de crear organismos análogos en cada entidad federada (Cardenas, 2014), lo que creó el sistema mexicano de OPPDH. Dicha reforma no otorgó expresamente autonomía, sino que eran organismos descentralizados

3 Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), Declaración de Viena, párrafo 36.

4 Ibid.

(Goslinga *et al*, 2002), por lo cual la CNDH y los organismos del sistema nacional no fueron reconocidos a nivel internacional como OPPDDH, sino hasta 1999, cuando se les otorgó autonomía a nivel constitucional⁵.

Notas particulares del sistema mexicano

El sistema mexicano se adecúa a los principios de autonomía constitucional e interés público; protección y divulgación de derechos humanos en el ámbito administrativo, facultad de investigación cuasijurisdiccional para conocer de quejas individuales. Estos organismos son una garantía no jurisdiccional de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)⁶.

Este sistema es pluriinstitucional, ya que se compone de un organismo nacional y treinta y dos estatales, todos ellos con facultades delimitadas a sus ámbitos de competencia ya sea de materia (administrativa) o de territorial (local o federal)⁷, además de restricción para entrar en materia jurisdiccional o electoral.

La CNDH actúa como órgano de clausura del sistema (Castañeda, 2011, p. 34) ya que desde su diseño original ha estado facultada para revisar cuestiones relacionadas con las actuaciones de los organismos estatales, ya sea desde omisión o insuficiencia en sus recomendaciones o investigaciones, o bien, falta de aceptación y cumplimiento a sus recomendaciones⁸, ello para dar una certeza y unicidad de criterios (Goslinga *et al*, 2002), diseño que desde su creación generó críticas por considerar que se corrompía la finalidad del sistema no jurisdiccional, y en sí, la naturaleza de las recomendaciones (Acuña Llamas, 1997), y del mismo modo encontró apoyo, al señalar que si bien el sistema recursal era atípico, servía para una mayor discusión democrática de las resoluciones (Fairén Guillén, 1995). Otro aspecto es que si bien la titularidad es unipersonal, también se componen de un órgano colegiado consultivo integrado por personalidades destacadas en la materia.

En este trabajo no se ahondará sobre la facultad de la CNDH para estudiar las omisiones o insuficiencias por parte de los organismos estatales, o la pertinencia del diseño constitucional, sino exclusivamente la facultad de la CNDH de revisar la falta de aceptación o incumplimiento

5 Global Alliance of National Human Rights (2018) , *Chart of the status of the national institutions*

6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B.

7 Ibid.

8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B, párrafo décimo.

de recomendaciones, la cual era entendible hasta la reforma del 2011, pues previamente no existían garantías constitucionales para la aceptación o cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los OPPDH, por lo que los recursos establecidos en la ley se entendían como medios para que las autoridades recomendadas respondieran sobre la no aceptación o falta de cumplimiento de las recomendaciones.

A partir de la reforma del 2011, la autoridad que no acepte o cumpla las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, la cual debe ser fundada y motivada, a lo que se suma que las legislaturas estatales podrán llamar a comparecer, a solicitud previa de los organismos, a las autoridades para que expliquen los motivos de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones⁹.

Pese a la creación de este nuevo sistema de garantía, la reforma del 2011 mantuvo la facultad de la CNDH de revisar el cumplimiento y aceptación de recomendaciones, lo que como se verá, ha implicado que no se apliquen las nuevas garantías adicionadas en el 2011 y se continúe con el sistema cuasijurisdiccional que se planteó desde 1992.

La no vinculatoriedad de las resoluciones

Para entender las garantías (Ferrer Mac-Gregor y Fix Zamudio, 2013) de cumplimiento y aceptación de las recomendaciones, es necesario tener presente que el diseño de los OPPDH con facultades cuasijurisdiccionales tiene la finalidad de que estos actúen en coordinación (Espinoza Hernández, 2016), y no en sustitución, de las instituciones que velan por la protección jurisdiccional de derechos humanos, por lo que resulta lógico que cada una tenga sus propios procesos de sustanciación y medios para garantizar el cumplimiento de sus determinaciones (Goslinga *et al*, 2000).

Sobre este punto se ha establecido que la fuerza de las resoluciones no es de carácter jurídico, sino político (Espinoza Hernández, 2016), e incluso moral (Goslinga *et al*, 2000), como ya se apuntó en la definición de trabajo, lo que se resume en la figura de *auctoritas* (Acuña Llamas,

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B), párrafo segundo.

2000), es decir, la fuerza del prestigio y la razón del actuar¹⁰ acompañado del escrutinio público (GANHRI, 2018).

Las premisas sobre las que se funda esta garantía, y por las que se diferencia de la garantía jurisdiccional, es que: a) es un medio de protección sencillo y menos formalista, lo que implica que sus conclusiones no tienen fuerza obligatoria jurídica; y b) por lo que para exigir el cumplimiento, se basa en la exposición pública (Goslinga *et al*, 2002) de una violación de derechos humanos y la falta de voluntad política (Carpizo, 2012) para aceptarla o repararla, a pesar de que ha sido emitida por una institución con prestigio y razonabilidad.

Ante la falta de aceptación o cumplimiento, se tienen garantías diversas a la judicialización, como la posibilidad de citar a la autoridad que incurre en dicha omisión, para que comparezca ante el Poder Legislativo y explique las razones de su rechazo, esto es, hacerle sujeta al escrutinio público y político.

Esta idea se normó en el párrafo segundo del artículo 102 apartado B de la CPEUM, pues se estableció que la legislatura de la entidad federativa respectiva podrá llamar, a solicitud del organismo estatal, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa de aceptar o cumplir la recomendación emitida, esto es la garantía política de las recomendaciones.

Relación con el sistema jurisdiccional

Una vez que inició el sistema nacional de protección no jurisdiccional de derechos humanos, no tardó mucho en comenzar la discusión sobre el alcance de la autonomía de los órganos de este sistema, y en concreto, si eran sujetos de control judicial vía amparo.

En el Semanario del Poder Judicial de la Federación (SPJF) se encuentran publicadas una serie de tesis al respecto, la más antigua datan de 1998 y en ella el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que las resoluciones finales que dicta la CNDH en

10 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; engrose de la sentencia del amparo en revisión 426/2013, párrafo 46.

materia de quejas y denuncias no tenían naturaleza de actos de autoridad, pues al no ser vinculantes sus resoluciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas¹¹.

En el mismo, la Primera Sala de la SCJN (Primera Sala) estableció que las determinaciones hechas dentro de una recomendación, no tienen la fuerza y valor suficiente para desvirtuar pruebas dentro de un procedimiento jurisdiccional¹², lo cual también se ha seguido en la décima época del semanario¹³.

Asimismo se siguió el precedente que los organismos no jurisdiccionales eran autoridades cuando no permitieran el acceso al expediente o copias del mismo a los interesados, ya que así lo indicó el pleno en tesis aislada¹⁴.

Con la reforma en materia de derechos humanos y de amparo, se abrió nuevamente la discusión sobre la procedencia del amparo en contra de resoluciones de la CNDH, de las que se pueden encontrar los siguientes precedentes.

En el nivel de los tribunales colegiados, el tercer tribunal en materia administrativa de cuarto circuito, aprobó en 2014 una tesis aislada que señalaba que el desechamiento del recurso de impugnación ante la CNDH, sí era un acto de autoridad, y por ende, revisable en juicio constitucional¹⁵. Vale señalar que este criterio daría origen a la contradicción de tesis 183/2017 resuelta por la Primera Sala, sobre la que se ahondará en líneas siguientes.

Ya en el seno de la SCJN, la Primera Sala en el amparo en revisión 426/2013, estableció que el cumplimiento de las recomendaciones no puede exigirse en primera instancia vía juicio

11 Tesis: P. XCVII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 223, número de registro 194951.

12 Tesis: 1a. XLVII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 334, número de registro 194983.

13 Tesis: I.6o.P.92 P (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. III, noviembre de 2017, p. 2140, número de registro 2015669.

14 Tesis: P. XLVIII/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, abril del 2000, p. 65, número de registro 191978.

15 Tesis: IV.3o.A.33 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, diciembre del 2014, p. 802, número de registro 2008165.

de amparo, pues para ello existen recursos ante la CNDH o incluso el mecanismo político de llamar a la autoridad a comparecer al Congreso.

En esta sentencia la Primera Sala interpretó el artículo 49 de la ley de protección de derechos humanos del entonces llamado Distrito Federal, que establecía *la autoridad o servidor que haya aceptado la recomendación emitida por la Comisión tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento*, norma que por cierto es común dentro del sistema nacional, pues gran parte de las leyes locales la contiene en sentido análogo.

Esa norma, señaló la Primera Sala, admitía dos interpretaciones: a) una en sentido *fuerte*, que implica una obligación exigible en vía de amparo; y b) una en sentido *débil*, que implica que *todas las autoridades deben cumplir de conformidad con el artículo 1º constitucional, con las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos*. La votación fue por unanimidad.

La misma Primera Sala en el amparo en revisión 448/2015 indicó que las recomendaciones emitidas por la CNDH, no son sujetas de revisión en sede judicial, pues los efectos de las recomendaciones son declaratorias y no constitutivas de derechos. La votación fue 3 a favor y 2 en contra.

En la Segunda Sala de la SCJN (Segunda Sala), dentro del amparo en revisión 1066/2015, también sostuvo que las Recomendaciones emitidas por la CNDH no son sujetas de control jurisdiccional, y en el mismo sentido confirmó como constitucional el artículo 47 de la Ley de la CNDH que señala que en contra de acuerdos de la Comisión, no se admiten recursos, porque ello es acorde al sistema sencillo y no recursal, que toda de mayor celeridad a la actuación de la CNDH.

En el año 2018 se hizo público que la primera sala en sesión del mes de enero resolvió la contradicción de tesis 183/2017, de la cual todavía no se publica engrose, pero que en el comunicado de prensa 006/2018¹⁶ se indicó que se confirmaba que ni el contenido de las recomendaciones ni su eventual incumplimiento eran sujetos de control vía amparo,

¹⁶ Página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de prensa 006/2018, 10 de enero de 2018, recuperado de <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=4648> el 3 de abril del 2018.

sin embargo, sí era procedente amparo en contra del desechamiento del recurso de inconformidad tramitado ante la CNDH.

En esta resolución, la Primera Sala indicó que tal acto es de naturaleza *intraprocesal* que extingue situaciones jurídicas de forma unilateral, obligatoria y que puede generar violaciones a derechos humanos, por lo que puede ser revisable en sede judicial cuando se considere que no cumplen con los requisitos de legalidad¹⁷.

De estos criterios jurisprudenciales se siguen una serie de conclusiones:

- a) No son objeto de revisión constitucional las recomendaciones emitidas por la CNDH.
- b) Por lo tanto, al no existir tampoco recurso ordinario, las recomendaciones emitidas por la CNDH son inatacables.
- c) El cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH, no pueden ser exigidas vía juicio de amparo.
- d) Las recomendaciones, no aceptación y falta de cumplimiento en los procesos estatales sí pueden ser revisados por la CNDH, en las cuales puede efectuar dos resoluciones:
 - 1) De fondo, sobre las cuales no es procedente el juicio de amparo; y
 - 2) De forma, sobre las cuales procede juicio de amparo al ser actos intraprocesales.

Panorama estatal

Garantías no jurisdiccionales de aceptación y cumplimiento en la norma estatal de Guanajuato

Al organismo estatal de Guanajuato se le denomina Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato (PDHEG)¹⁸. Este organismo se ha regulado por dos leyes, en las

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ley para la protección de los derechos humanos en el estado de Guanajuato, artículo 2.

cuales se han contemplado dos garantías: la exposición pública, y posteriormente, la garantía política ya referida a lo largo del presente trabajo.

La primera fue su creación, con la *Ley que crea la Procuraduría de los Derechos Humanos para el estado de Guanajuato*, ahora abrogada, la cual establecía que una vez vencido el plazo para la aceptación o cumplimiento de la recomendación, si la autoridad insistía en su no aceptación o falta de cumplimiento, la Procuraduría se reservaba el derecho de hacer pública en los medios de comunicación tal negativa¹⁹.

En el año 2000 se publicó la Ley actual, la cual al entrar en vigor señalaba que en el caso de que la autoridad recomendada no aceptara o cumpliera la misma, la Procuraduría en un plazo no mayor a 10 días hábiles posteriores a dicha omisión, debería hacer pública, a través de los medios idóneos, dicha violación de derechos humanos y la negativa de la autoridad a aceptarla o cumplirla²⁰.

La tercera etapa, la actual, en la cual se homologó con la reforma constitucional del 2011, se eliminó la facultad de la PDHEG de hacer pública la negativa a la aceptación o cumplimiento de la recomendación, y se adecuó al sistema nacional que establecía la posibilidad de citar ante el Congreso a la autoridad a efecto de explicar públicamente su negativa²¹.

La garantía política en comento, se puede ejercer en los siguientes supuestos: **a)** negativa de aceptación total o parcial de la recomendación; **b)** omisión de informar si se acepta o no la recomendación; y **c)** omisión en cumplimiento total de la misma, el titular de la Procuraduría *si lo estima pertinente* podrá solicitar al Congreso se cite a comparecer al servidor público para que explica las razones de su negativa u omisión²².

Estado de cosas actual en el cumplimiento de recomendaciones

Eficacia de la nueva garantía

A pesar de la inclusión de garantía política, el proceso de seguimiento a las recomendaciones continuó idéntico al previo a la reforma del 2011, ya que han transcurrido más de seis años

19 Ley que crea la Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato (1994); artículo 39.

20 Ley para la protección de los derechos humanos en el estado de Guanajuato (2011), artículo 2.

21 Ley para la protección de los derechos humanos en el estado de Guanajuato, artículo 63.

22 Ibid.

desde la reforma y en Guanajuato no ha existido comparecencia o solicitud al Congreso para que expliquen, fundada y motivadamente, la causa de su negativa a aceptar o cumplir la recomendación.

A nivel local, la PDHEG no publica la información del seguimiento de sus recomendaciones como el caso de la CNDH. Sin embargo a través de datos adquiridos a través de acceso a la información fue posible conocer el estado de aceptación o cumplimiento de sus recomendaciones desde la reforma constitucional del 2011 hasta el mes de diciembre del 2017, ello en un corte al mes de febrero del 2018, es decir, cuando ya habían transcurrido los 15 días para su cumplimiento:

Año	Recomendaciones que contengan por lo menos un punto recomendatorio	Recomendaciones que contengan por lo menos un punto recomendatorio no aceptado o no cumplido totalmente	% de falta de aceptación o incumplimiento en expedientes de recomendaciones
2011	111	24	21.81
2012	232	53	22.84
2013	254	33	12.99
2014	270	36	13.33
2015	289	74	25.60
2016	218	62	28.44
2017	290	160	58.27
Total	1,664	442	26.56

Lo anterior cobra trascendencia cuando se estudian los datos en la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones emitidas de manera posterior a la reforma constitucional, los cuales alcanzan un nivel de incumplimiento o falta de aceptación de aproximadamente 25% del total, sin que exista reporte sobre dicha cuestión.

De ese universo total, 442 expedientes tienen por lo menos un punto recomendatorio que no ha sido aceptado o cumplido, es decir, un 26.56% de los expedientes resueltos aún no han sido aceptados o cumplidos totalmente.

La información anterior se obtiene de un corte del mes de febrero del 2018, por lo que puede entenderse que existan recomendaciones recientes de finales del 2017 que aún no tuviesen cumplimiento, por lo que si se excluye el 2017, resulta que de junio del 2011 a diciembre del 2017, la PDHEG resolvió 1,374 con por lo menos un acuerdo recomendatorio, de las cuales 282 cuentan con acuerdos no cumplidos o aceptados, es decir un 20.5%, 1 de cada 5 expedientes continúan abiertos y sin haber ejercido la garantía constitucional para

su efectividad, todo ello derivado que no existe un plazo cierto para tener por no aceptada o no cumplida una recomendación.

En el ámbito nacional las cosas no son muy diferentes. La CNDH publicó un informe en enero del 2018 en el que hizo público el estado de seguimiento de las recomendaciones que ha emitido desde su creación, en el cual se hace patente la existencia de recomendaciones emitidas desde el 2012 y que no se encuentran aún cumplidas sin que haya señalamiento al respecto (CNDH, 2018).

Ante la CNDH, el ejecutivo del estado de Guanajuato tiene 2 recomendaciones que suman en total 14 puntos recomendatorios. La primera de ellas es el expediente 2014/11 en el que se emitieron 10 puntos recomendatorios en el 2014, sin que ninguno de ellos se encuentre totalmente cumplidos. La segunda recomendación es el expediente del 2016 identificado como 2016/64, en el cual únicamente 1 de 4 puntos recomendatorios se encuentran totalmente cumplidos. Hay 11 de 14 recomendaciones para Guanajuato no cumplidas a nivel nacional, y a pesar que han pasado de sobra los 15 días para su cumplimiento, no hay ejercicio de la garantía política (CNDH, 2018).

Esta debilidad en el seguimiento de las recomendaciones ya había sido advertida por Jorge Carpizo, quien apuntó que: *“el seguimiento de las recomendaciones es esencial a la función del Ombudsman. Si no, toda la labor se esfuma y se termina en nada. La defensa de los derechos humanos termina en una farsa”* (Carpizo, 2012).

De igual modo, la GANHRI al acordar última certificación a México como organismo clase A, indicó su preocupación respecto del endeble cumplimiento de las recomendaciones en el ámbito nacional, pues señaló:

“Al desempeñar su mandato de protección, toda INDH [Institución Nacional de Derechos Humanos] debe no solo vigilar, investigar y dar cuenta de la situación de los derechos humanos en el país, también debe llevar a cabo actividades de seguimiento rigurosas y sistemáticas para promover la aplicación de sus recomendaciones y conclusiones y la protección de las personas a las que se han vulnerado sus derechos. Se insta a las autoridades públicas a responder a las recomendaciones de las INDH de forma oportuna y a facilitar

*información detallada sobre las medidas de seguimiento prácticas y sistemáticas que aplican, según proceda, respecto de esas recomendaciones*²³.

Plazo para el cumplimiento

El plazo para informar si se acepta o no la recomendación es de 5 días hábiles una vez notificada la misma, mientras que cuenta con 15 días naturales posteriores a la aceptación, para allegar pruebas del cumplimiento debido y total de la recomendación, plazo que puede ser ampliado de manera motivada y fundada cuando así lo requiera la naturaleza de la resolución, o a petición de la autoridad²⁴. A nivel nacional, la normativa de la CNDH establece el mismo plazo.

Que el poder legislativo haya buscado que la autoridad diera cumplimiento en 15 días, se sigue lógico dentro de un sistema que busca la rapidez, sin embargo, lo cierto es que al existir recomendaciones que naturalmente requieren más de 15 días para ser cumplidas, conlleva que los OPPDH de manera discrecional establezcan ampliaciones de plazo para seguimiento para el cumplimiento, que incluso pueden ser indefinidas, lo que significa que un expediente pueda estar abierto durante años, sin dotar de certeza a la víctima sobre cuándo el OPPDH determinará el no cumplimiento de la misma.

El resultado material de este estado de cosas, es que al no existir un tiempo fatal para el cumplimiento de la recomendación, la autoridad recomendada no da celeridad al cumplimiento, lo que hace inútil la propia recomendación, además de dejar sin efecto la garantía constitucional de comparecencia pública ante el legislativo para exponer la razón del incumplimiento, ya que como se ha visto, pueden existir recomendaciones abiertas desde el 2011 que aún no han sido cumplidas, sin que exista consecuencia alguna, lo que además de no proteger a la víctima, desvirtúa a la propia PDHEG y resta valor a la fuerza de sus resoluciones.

Falta de calificación

La unidad administrativa de la PDHEG encargada de establecer cuándo una recomendación ha sido aceptada o no, cumplida o no, es la Secretaría General. Respeto del proceso interno de la Procuraduría, no se cuentan con datos ciertos que permitan conocer cuál es la mecánica

²³ GANHRI, Informe del Subcomité de Acreditación de la GANHRI – Noviembre de 2016, recuperado de <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20Final%20Report%20-%20Nov%20%202016-Spanish.pdf>, p. 40.

²⁴ Artículo 59.

del seguimiento, ya que tal información no se hace pública en el portal de la PDHEG o su informe anual.

No se tiene información de que el titular de la PDHEG emita acuerdo fundado y razonado en el que se establezca formalmente como cumplida o no cumplida la recomendación aceptada, pues incluso de los propios informes rendidos por la PDHEG no contemplan en su catálogo recomendaciones no cumplidas ni cumplidas insatisfactoriamente, pues se limita a establecer recomendaciones aceptadas, cumplidas, pendientes de cumplimiento, no aceptadas y pendientes de contestación (PDHEG, 2017). En el informe de 2016 se indicó que de 427 puntos recomendatorios, se tenían pendientes de cumplimiento 140 y 5 pendientes de contestación, un 33% de los puntos recomendatorios totales aún no se habían cumplido o aceptado.

Los datos publicados en su informe, únicamente son relativos a las recomendaciones emitidas en dicho ejercicio anual, sin que haga referencia al estado que guardan las recomendaciones no aceptadas o cumplidas reportadas en informes anteriores.

Normativamente tampoco existe el proceso de seguimiento, por lo que queda al arbitrio de la PDHEG dicho proceso trascendental, en concreto determinar cuándo y cómo se ha de tener como cumplida o no una recomendación, lo que de suyo es dejar a la víctima en estado de incertidumbre jurídica sobre el seguimiento a su recomendación.

Procedimiento cuasijurisdiccional

Los datos referidos permiten inferir que el cumplimiento de las recomendaciones estatales únicamente es calificado por la CNDH a petición expresa de la víctima, es decir, cuando la víctima considera que la autoridad recomendada no ha dado cumplimiento cabal y total, sin que exista intervención de fondo de la PDHEG en dicho trámite, ya que así lo refiere incluso la ley estatal²⁵.

La ley de la CNDH establece dos recursos de inconformidad: el de queja y el de impugnación. El primero de ellos es respecto de omisiones previas a la emisión de la resolución de

²⁵ Ley para la protección de los derechos humanos en el Estado de Guanajuato, artículo 64.

recomendación o no recomendación; y la segunda en contra de la resolución de los organismos locales así como en contra de la suficiencia del cumplimiento²⁶.

Ante la interposición del recurso de impugnación, la CNDH puede resolver en dos sentidos: *declaración de suficiencia en el cumplimiento y declaración de insuficiencia en el cumplimiento, supuesto en el que la Comisión Nacional, formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento*²⁷.

Dentro del reglamento interno de la CNDH, el recurso de impugnación se amplía para reclamar, por parte de la víctima, la no aceptación de la recomendación estatal por parte de la autoridad a quien se dirige la misma²⁸. Resulta problemático que a nivel reglamentario se establezca un recurso en contra de la no aceptación de la recomendación, pues fue la propia CNDH quien se dotó de dicha facultad, cuestión que *prima facie* atenta en contra del principio de legalidad y reserva de ley, ya que ni el poder revisor ni el legislador ordinario establecieron de forma expresa dicha opción, además que hace aún más complejo el sistema de seguimiento y atenta en contra de la garantía política múltiplemente enunciada.

También sobresale que en cuanto al cumplimiento de la recomendación, sea la CNDH última instancia para dictar la suficiencia o no de la misma, y bajo esta inteligencia emita una recomendación a la autoridad estatal o municipal para que cumpla totalmente con la misma, pues incluso en caso de incumplimiento, la CNDH podría solicitar a la legislatura local, cite a la autoridad que no cumplió o aceptó la recomendación²⁹, lo cual anula a la responsabilidad del organismo estatal para exigir el cumplimiento de sus recomendaciones, ya que con este diseño, sería en todo caso la CNDH quien debe solicitar a la legislatura la comparecencia, y la PDHEG quedaría únicamente como instancia de instrucción.

Conclusiones

La fuerza de las recomendaciones de los OPPDH es compleja, ya que además de ser fundadas y motivadas en derecho, su aceptación y cumplimiento tienen una doble faceta, primera la de la autoridad moral y pública de quien las emite, y en caso de no ser aceptadas o

26 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículos 61 y 63.

27 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 66.

28 Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 159, fracción IV.

29 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 15, fracción X.

cumplidas, la exposición pública y escrutinio político ante los congresos. Son jurídicas en su fundamentación y motivación, morales en su fuerza inicial, y políticas en caso de negativa por parte de las autoridades, siempre arrojadas por la fuerza de la opinión y discusión pública.

Actualmente esta fuerza política no ha sido utilizada por el OPPDH guanajuatense, pues el diseño actual da preferencia a un sistema recursal complejo, que atenta en contra de los principios de sencillez, economía e inmediatez naturales al sistema no jurisdiccional, lo que ha llevado a que más del 25% de los expedientes concluidos desde junio del 2011 con al menos una recomendación, continúen sin aceptación total y satisfactoria.

Existen una serie de factores que complican el efectivo cumplimiento de las recomendaciones. El primero de ellos es la falta de publicidad por parte de la PDHEG respecto del proceso de cumplimiento de las recomendaciones que emite, pues no se conoce el estado procesal de las mismas, ni la naturaleza del cumplimiento y la determinación de cómo se dio o no por cumplida una determinada recomendación.

A la falta de publicidad, se suma un diseño normativo complejo y contradictorio, que da preferencia a un sistema recursal que impone a la CNDH como órgano de alzada, ya sea en la aceptación o recomendación, y al Poder Judicial de la Federación como revisor de legalidad en casos de actos intraprocesales, lo que deja de lado la garantía política inserta en el texto constitucional desde el 2011, y como resultado el procedimiento es menos transparente y brinda menor certeza a la víctima para la restitución de sus derechos humanos.

A continuación se expone un diagrama de flujo del actual sistema de seguimiento de recomendaciones emitidas por la PDHEG y los recursos ante la CNDH, que evidencia la complejidad del sistema actual y que denota que los resultados invariablemente son binarios: a) decisión de la CNDH, lo que deja a un lado a la PDHEG, o b) fin de proceso ante la PDHEG sin que exista acuerdo fundado o motivado emitido por el titular, en otras palabras, una afirmativa ficta:

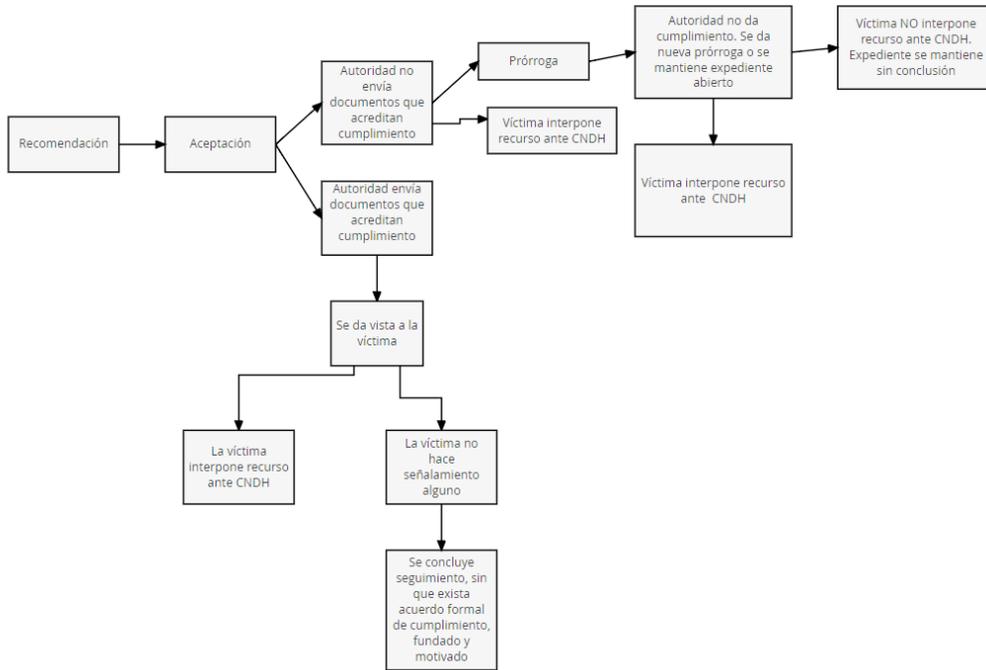


Figura 1. Diagrama del proceso posterior a la aceptación de una recomendación.

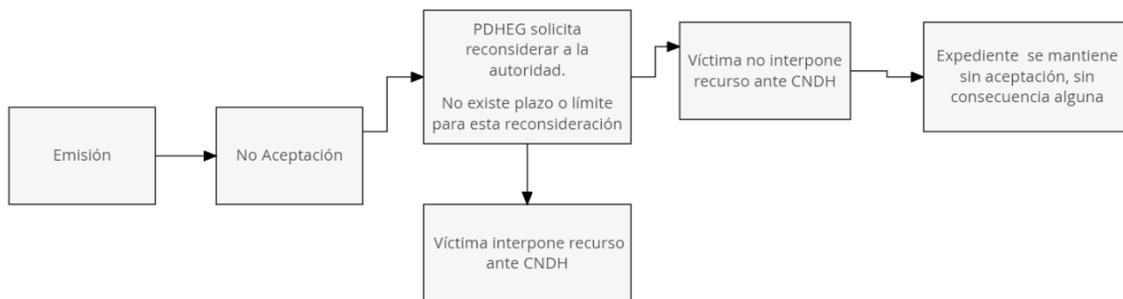


Figura 2. Diagrama del proceso posterior a la no aceptación de una recomendación.

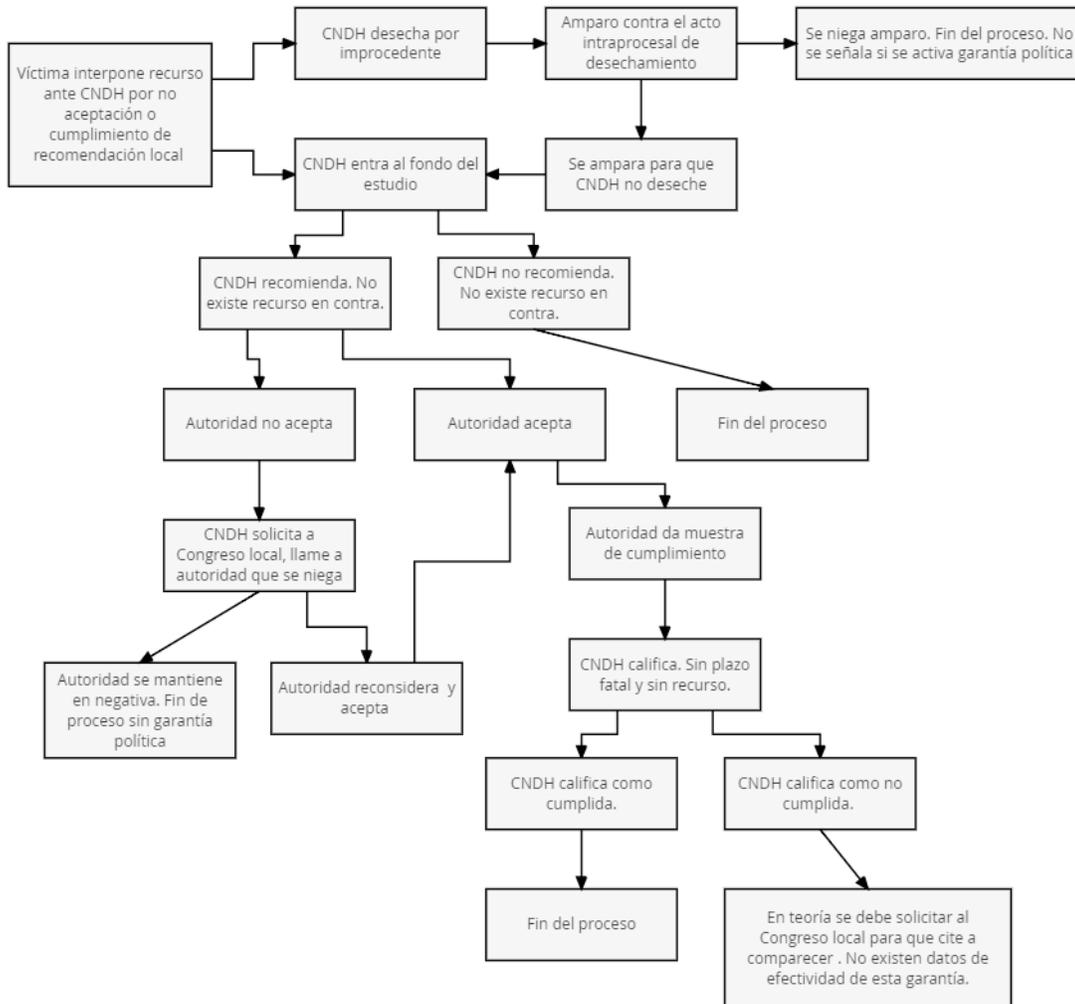


Figura 3. Diagrama del proceso de recurso ante la CNDH.

La propuesta que se presenta en este trabajo no implica una reforma a la CPEUM o al diseño de los OPPDH, pues con una exacta aplicación de la norma vigente, y reformas respecto a la temporalidad para el cumplimiento y el órgano que determine la factibilidad de solicitar al Congreso se cite a la autoridad, se puede modificar el actual estado de cosas a efecto de que la garantía política sea efectiva, la CNDH mantenga la facultad de revisión exclusivamente para la calificación de cumplimiento por parte del organismo estatal y el Poder Judicial de la Federación continúe con control constitucional concreto de actos intraprocesales, como se hace visible en el siguiente diagrama:

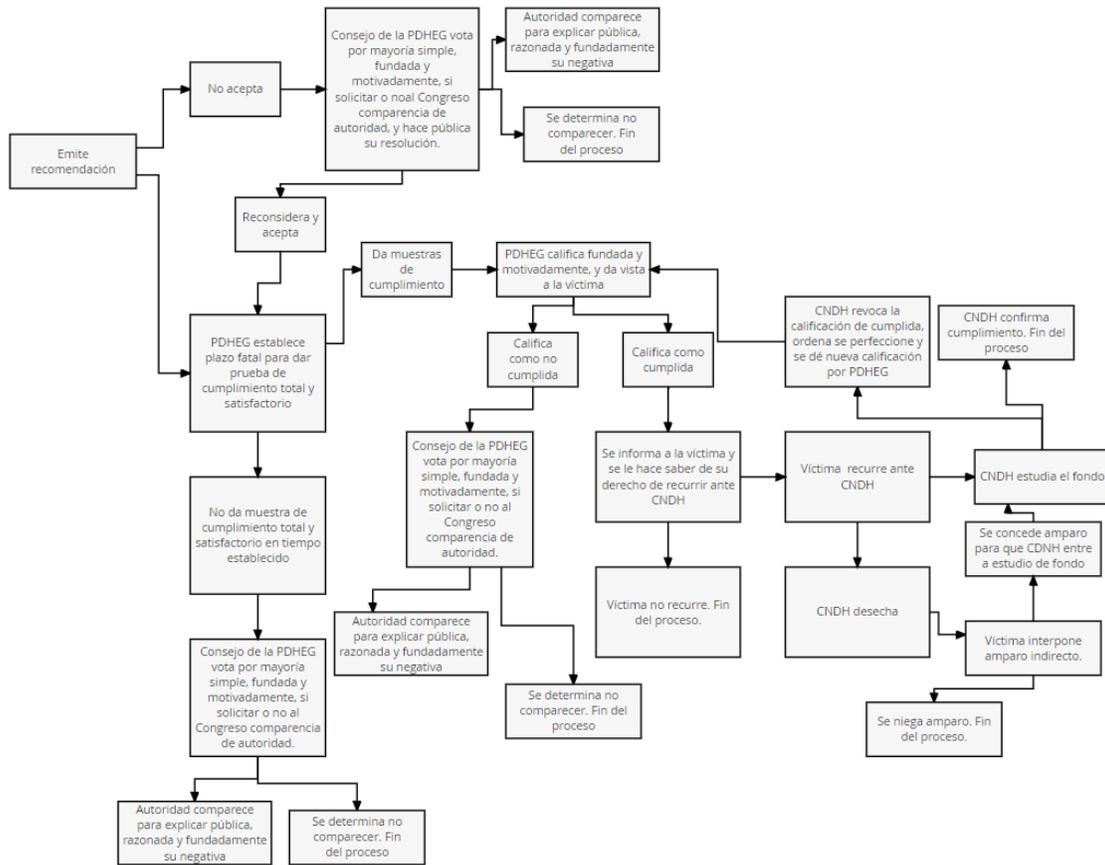


Figura 4. Diagrama del proceso integral de seguimiento con las propuestas del presente trabajo.

Para ello, es necesario que normativamente se establezca que el OPPDH que emita la recomendación, dentro de la misma razonará y expondrá el tiempo necesario para su cumplimiento. Podría establecerse la posibilidad de una única prórroga, pero en todo caso debe establecerse un término fatal, después de la cual de oficio se tendrá como no aceptada o no cumplida satisfactoriamente si la autoridad no da contestación cabal dentro del plazo.

A nivel tanto normativo como de política pública, se debe establecer que las calificaciones de: a) aceptación o no aceptación, y b) de cumplimiento, cumplimiento no satisfactorio o no cumplimiento, deben hacerse por un acuerdo fundado y motivado por parte del titular de la PDHEG, de una forma similar a la recomendación. En esta inteligencia tanto las recomendaciones como su seguimiento deben hacerse públicas efectivamente, de manera mensual y actualizarse, ya sea en la página de la PDHEG así como de la autoridad recomendada.

En caso de que la PDHEG resuelva fundada y motivadamente que la recomendación fue cumplida satisfactoriamente, dará vista a la quejosa y se le informará que tiene la opción de recurrir dicha decisión ante la CNDH, para que sea el organismo nacional quien determine si la calificación del organismo estatal fue adecuada, o bien, establece la necesidad del perfeccionamiento del cumplimiento y una nueva calificación por parte del órgano estatal. Deberá establecerse un número máximo de veces que se podrá recurrir un cumplimiento inadecuado o nulo, y cuando se llegue a ese límite establecer que se tendrá por no cumplida, ello a fin de evitar simulaciones y cumplimiento parciales intermitentes.

De tenerse por no cumplida o no aceptada, es necesario que normativamente se establezca que el órgano que decidirá la pertinencia o no de solicitar la comparecencia de la autoridad ante el congreso, sea el Consejo de la PDHEG, el cual deberá fundar y motivar su resolución por mayoría simple, lo que dotará de mayor legitimidad a la decisión, y se aprovechará una de las notas características de los organismos mexicanos, que es precisamente contar con un órgano colegiado de integrantes con alta calificación en el tema.

De esta forma, se asegura que sea el organismo estatal quien tenga la responsabilidad de determinar: a) la aceptación o no, así como b) el cumplimiento, o incumplimiento de sus recomendaciones, con el deber de exponer públicamente el por qué se decide utilizar o no la garantía política connatural a estos organismos.

Estas propuestas respetan el actual diseño constitucional que otorga a la CNDH la facultad de alzada, la cual continuará con la posibilidad de revisar la omisión o indebida calificación de aceptación o no aceptación y cumplimiento o incumplimiento de las recomendaciones dictadas por la PDHEG.

En un país como México que tiene grandes retos en materia de derechos humanos, además de ampliar el catálogo de derechos humanos, resulta vital hacer efectivas las garantías para el goce de los mismos, por lo cual es tiempo de discutir los procesos de los OPPDH para hacerlos más efectivos.

El primer paso para este fin, es fortalecer la garantía política de la que están dotados, y llevar a esta garantía a la discusión pública, para que tanto las recomendaciones como su cumplimiento sea conocidas de manera verdadera por la opinión pública y puedan ser exigidas conforme a su teleología, de otra forma es solo simulación.

Fuentes consultadas

- Acuña Llamas, F.J. (2000), El Ombudsman en las democracias modernas, México: Revista de Administración Pública 195
- Acuña Llamas, F.J. (1997), Una reflexión y una propuesta, de cara a la posible revisión del Estatuto normativo de la CNDH (El ombudsman mexicano) México: Boletín Mexicano de Derecho Comparado (5).
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1993), Resolución de la Asamblea General 48/134 sobre Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.
- Cardenas, S. (2014) Chains of Justice, Estados Unidos de América: University of Pennsylvania Press
- Carpizo, J. (1993). Derechos humanos y ombudsman. **México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.**
- Carpizo, J. (2012) El sistema nacional no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones. En Figueroa Bello, A. (Coord.) Los derechos humanos en los umbrales del siglo XXI: Una visión interdisciplinar
- Castañeda, M (2011), La Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos en México, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2018), Informe de seguimiento de recomendaciones.
- Declaración de Viena (1993)
- Espinoza Hernández, R; (2016) Las recomendaciones de la CNDH. El control del poder y la protección de derechos humanos. Alegatos núm. 93
- Fairén Guillén, V. (1995), El Ombudsman en México. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con recuerdos comparatistas”, Revista de Estudios Políticos, núm. 87.
- Ferrer Mac-Gregor, E y Fix Zamudio H, (2013) Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional, UNAM-Marcial Pons, Madrid

Global Alliance of National Human Rights, (s.f.) Accreditation. <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/default.aspx> (consultada el 02 de abril de 2018)

Global Alliance of National Human Rights, A brief history of NHRIs. <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HistoryNHRIs.aspx> (consultada el 02 de abril de 2018)

Global Alliance of National Human Rights, Chart of the status of the national institutions. https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf

GANHRI (2018), Observaciones generales del Subcomité de Acreditación, Recuperado de https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/SP__GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf

González Pérez, L. R. (2011). El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México. México: IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla.

Goslinga Remírez, L.; Hernández García, A.; Ibarra Romo, M. (2002) Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990 – 2002, México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Kjaerum, M (2003) National Human Rights Institutions implementing Human Rights, Dinamarca: Danish Institute for Human Rights, p. 6-7.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos , artículo 66.

Ley para la protección de los derechos humanos en el estado de Guanajuato, artículo 2.

Ley que crea la Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato (1994); artículo 39
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010), Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; engrose de la sentencia del amparo en revisión 426/2013.

Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato (2017) Informe de actividades XIII enero diciembre 2016

Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,

Semanario Poder Judicial de la Federación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de prensa 006/2018, 10 de enero de 2018.