

EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN EN LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS. COMENTARIO A LOS ARTÍCULOS 61 Y 62 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

José Luis Caballero Ochoa*

1. Artículo 61

“El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados Organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios Organismos Estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados Organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.”

La disposición subsiste íntegra desde la primera versión de la Ley en 1992², y desarrolla uno de los dos procedimientos de inconformidad previstos, tanto en el Capítulo IV de la propia Ley, como, de forma general, en el último párrafo del artículo 102 “B” de la Constitución, el recurso de impugnación. Este procede contra actos definitivos, ya sea de las autoridades con motivo de los informes que éstas rinden ante los organismos estatales de derechos humanos en relación al cumplimiento de las recomendaciones, o bien, de estos organismos con motivo de las resoluciones definitivas³ que emiten, a diferencia de lo que ocurre en el recurso de queja, procedente contra las omisiones o defecto en la aten-

* Académico de Tiempo del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

2 La Ley de la Comisión de Derechos Humanos no se reformó sino hasta noviembre de 2001, a raíz de la propia reforma del texto constitucional de 13 de septiembre de 1999, que otorgó plena autonomía a la CNDH.

3 Por resolución definitiva, se entiende según el artículo 158 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los Derechos Humanos”.

ción a los quejosos, salvo el supuesto —lo indica el propio artículo— que en los acuerdos de los organismos locales se violen ostensiblemente los derechos de aquellos, ante lo cual procede también la impugnación.

Nos encontramos aquí frente a una especie única de *Ombudsman* bi-instancial, ante un procedimiento de casación del órgano federal con respecto a las resoluciones de los organismos locales, que favorece que el quejoso tenga acceso a uno de los derechos inherentes al debido proceso, en este caso, la posibilidad de recurrir la resolución de autoridad que le haya sido adversa, lo que incluso puede implicar la modificación de la recomendación emitida por el organismo correspondiente en la entidad federativa.

Es importante notar que, por una parte, la inconformidad se genera para combatir resoluciones de organismos locales, pero se presenta ante el organismo nacional, y por otro lado, no se prevé el recurso cuando el expediente se ha tramitado ante la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como señala de forma contundente el artículo 47 de la propia ley⁴. ¿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?

Originalmente, con anterioridad a la reforma constitucional de 1992, se había pensado en la creación de delegaciones en las entidades federativas de un único organismo nacional, lo que hubiese sido un grave error, al considerar a los estados —como frecuentemente ha ocurrido en la organización jurídico-política de nuestro país— como menores de edad, no aptos para implementar sus propias figuras e instituciones, y ulteriormente, hubiese entorpecido el desarrollo de estas comisiones como órganos constitucionales autónomos. Finalmente, se optó porque cada entidad federativa desarrollara su propio organismo de forma independiente. Así, el artículo 2º transitorio de la reforma de comentario, indica que las legislaturas de los estados dispondrían de un año para llevar a cabo la instauración de los organismos locales respectivos.

Por su parte, en la exposición de motivos de esta reforma, y habida cuenta de la conveniencia de contar con comisiones locales, se estimó que la substanciación de las inconformidades que se interpusieran ante el organismo nacional *permitiría unidad de criterios en lo que hace a la forma, términos y medios para salvaguardar los derechos humanos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza judicial*.

Así pues, la unidad de criterio en las resoluciones de los organismos protectores de derechos humanos ha sido la razón para hacer confluir en el organismo nacional la tramitación de las inconformidades. De cualquier manera, desde luego que subsiste un control desde el centro, una delegación parcial de la *autoritas* de los órganos locales al federal, por cuanto se contempla la revisión de los actos definitivos por parte de éste, lo que por otro lado, puede resultar muy conveniente en el sentido de que favorece que las comisiones en las entidades federativas actúen conforme a derecho y sustenten sus resoluciones de forma impecable, a fin de gozar de una mayor autonomía real. Por otra parte, el recurso de impugnación tiene la bondad de someter a un escrutinio ulterior los infor-

4 A la letra: "En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso."

mes definitivos que presentan las autoridades locales en relación al cumplimiento de las recomendaciones, lo que amplía el control del *Ombudsman* sobre la actuación de los gobernantes.

Con respecto al punto referente a la ausencia de un mecanismo de esta naturaleza ante los actos definitivos en la esfera de competencia federal, me parece que sería de fundamental introducir un control interno, que permitiese recurrir las resoluciones definitivas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de manera especial las recomendaciones, o lo que es más importante aún, la falta de ellas.

Por otra parte, en el ámbito internacional, México ha suscrito los principales instrumentos en materia de derechos humanos, algunos de los cuales accionan mecanismos procesales específicos para su tutela, pero no cuentan con la posibilidad para recurrir sus resoluciones. En el caso concreto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no es posible impugnar sus sentencias; su fallo, como señala el artículo 67 de la Convención Americana, es *definitivo e inapelable*⁵.

Tampoco es posible considerar que de alguna manera esta jurisdicción internacional sea una especie de impugnación de las resoluciones de los organismos domésticos, sino que es claro que, habiendo el peticionario agotado los recursos internos, activa estos mecanismos procesales por los que se podría fincar una responsabilidad internacional al Estado, considerando exclusivamente la posible violación de los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Los criterios del sistema interamericano son claros en el sentido de que sus resoluciones no constituyen una instancia procesal ulterior en la revisión de los actos de los Estados parte de la Convención Americana. La figura, conocida como la "formula de la cuarta instancia", considera que las decisiones de los tribunales internos, siempre que sean imparciales e independientes, no están sujetas al escrutinio de los órganos del sistema interamericano, como si fuese una última revisión de los criterios jurisdiccionales. Al respecto, en el caso *Marzióni vs. Argentina*, tramitado ante la Comisión Interamericana, se precisa:

"50. El carácter de esa función constituye también la base de la denominada 'fórmula de la cuarta instancia' aplicada por la Comisión, que es congruente con la práctica del sistema europeo de derechos humanos. La premisa básica de esa fórmula es que la Comisión no puede revisar las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia y aplicando las debidas garantías judiciales, a menos que considere la posibilidad de que se haya cometido una violación de la Convención.

51. (...) La función de la Comisión consiste en garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados partes de la Convención, pero no puede hacer las veces de un tribunal de

⁵ En este sentido, el quejoso no puede siquiera acudir directamente a la Corte, ya que de conformidad con el artículo 61.1 de la Convención Americana, "sólo los Estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a decisión de la Corte".

alzada para examinar supuestos errores de derecho o de hecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia.”⁶

El análisis comparado permite identificar la peculiaridad de este recurso, cuyo mérito es, precisamente, la unificación de criterios de actuación en torno a los mecanismos de tutela de los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano. Asimismo, la dinámica propia del recurso de impugnación, al revisar resoluciones definitivas de organismos locales por parte del nacional, constituye una especie de federalización *sui generis* en el ámbito de los órganos constitucionales autónomos.

2. Artículo 62

“El recurso de impugnación deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya, así como las pruebas documentales que se consideren necesarias. A su vez, el Organismo Estatal de Derechos Humanos deberá enviar, con la instancia del recurrente, un informe sobre la Recomendación que se impugna con los documentos justificativos que considere necesarios”

Si el artículo 61 se aboca a los supuestos de procedencia del recurso de impugnación, esta disposición refiere los pasos de la dinámica procesal en la substanciación del mismo, concretamente, los elementos que deberán allegar al órgano revisor, tanto el recurrente, como la comisión estatal que haya generado el acto controvertido, o en su caso, la autoridad.

A partir de estos elementos —descripción de los hechos y razonamientos en que se sustenta el promovente, documentos probatorios, así como el informe del organismo estatal sobre la resolución impugnada— el órgano revisor podrá integrar su criterio para resolver la inconformidad.

Se trata, pues, de que verdaderamente se pueda contar con un recurso efectivo. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que por recurso efectivo se entiende aquél que es adecuado y eficaz. Un recurso adecuado será aquél cuya función, en el sistema de derecho interno de un Estado, sea la idónea para proteger la situación jurídica infringida; la eficacia conlleva el hecho de producir el resultado para el que fue previsto⁷, de tal suerte que el análisis del expediente, integrado debidamente por la documentación aludida, pueda generar convicción en el órgano revisor respecto de la resolución impugnada.

Asimismo, esta disposición cumple con el alcance del derecho de audiencia previsto en el artículo 14 constitucional en lo referente a las formalidades que garantizan el debido proceso. En efecto, esta garantía de seguridad jurídica de primerísimo orden en

6 *Marzióni v. Argentina*, Caso No. 11673, Informe Anual Comisión I.D.H. 1996, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc.7 rev., 14 de marzo de 1997, p. 76, párrafos 50 y 51.

7 Véase: Corte I.D.H. Caso Velásquez Rodríguez, Etapa de Fondo, Sentencia del 29 de julio de 1988. serie C, No. 4, párrafo 61 s.s.)

nuestro sistema constitucional, señala que todo acto de privación por parte del Estado deberá estar sujeto a un juicio en tribunales previamente establecidos, de conformidad con las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y en el que se cumplan los elementos de formalidad esenciales en el procedimiento.

Estas formalidades incluyen la posibilidad de que las partes sustenten –como indica este artículo– una *descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya la inconformidad*, así como el ofrecimiento y desahogo de las pruebas. En realidad, ya la misma interposición del recurso es una manera de cumplir con las formalidades necesarias para garantizar el debido proceso, en este caso del quejoso ante el organismo estatal de derechos humanos.

Especial relevancia reviste la oportunidad probatoria, que consiste –en palabras del Doctor Héctor Fix-Zamudio– *en la ocasión equilibrada y razonable para los justificables con el fin de que les sea posible ofrecer, y en su caso, intervenir en el desahogo de los medios de prueba, si se toma en cuenta que los elementos de convicción poseen trascendencia esencial en el proceso, pues de los mismos depende el contenido de la sentencia*.⁸

Efectivamente, estos elementos probatorios son de trascendencia esencial para el recurrente, ya que pueden provocar la revocación del acto definitivo con las pruebas documentales que considere relevantes en la instancia del recurso; trascendentes para la comisión local, que hará lo propio tratando de justificar la resolución definitiva que se impugna, es decir, la recomendación; trascendentes, al fin, para la autoridad en caso de que se controvierta el informe definitivo que presente con respecto al cumplimiento de las recomendaciones. Sin embargo, en este caso específico, me parece que de forma paralela a la substanciación del recurso, es preciso un control del órgano legislativo, que conozca el alcance del informe definitivo y, que en su caso, pueda incidir en que la autoridad cumpla cabalmente con la recomendación.

De la tramitación adecuada de la impugnación, dependerá en buena medida el éxito de las pretensiones del recurrente. Claro está, que el punto toral radica en la labor que lleve a cabo el organismo local de derechos humanos en la tramitación del expediente de queja de forma impecable y apegada a derecho.

⁸ Héctor Fix-Zamudio, "Eficacia de los instrumentos protectores de los derechos humanos", Anuario Mexicano de Derecho Internacional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, II – 2002, p. 26.