

# ENTRE LA SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA Y LA INCIPIENTE COOPERACIÓN HORIZONTAL: LOS MECANISMOS DE RELACIÓN ENTRE LA COMISIÓN NACIONAL Y LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS

Between hierarchical subordination and incipient  
horizontal cooperation: the mechanisms of  
relationship between the National Commission  
and the State Human Rights Commissions

Óscar Moreno Corchete<sup>1</sup>

*Recepción: 22 de febrero de 2017*

*Aprobación para su publicación: 08 de marzo de 2017*

*Pp. 61-87*

## Resumen

A principios de los años noventa, la República Mexicana importa la figura del Ombudsman para adecuarla a su contexto interno. Entre sus profundas innovaciones, sobresale la adaptación de la institución a los requisitos del federalismo y, sobre todo, los mecanismos de relación entre todas las piezas construidas. En primer término, la Comisión Nacional conoce recomendaciones, acuerdos u omisiones de las Comisiones Estatales consideradas como una inconformidad por el ciudadano implicado. En segundo lugar, el

1 Doctorando en el Programa de Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca. Egresado del Máster en Democracia y Buen Gobierno de la Universidad de Salamanca con Premio Extraordinario. Graduado en Ciencia Política y Administración Pública por dicha Universidad. Correo electrónico: [oscardmoreno@usal.es](mailto:oscardmoreno@usal.es)

## ENSAYOS

Entre la subordinación jerárquica y la incipiente cooperación horizontal: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales de derechos humanos

organismo nacional también puede tramitar toda presunta violación a derechos humanos que, reuniendo ciertos requisitos, esté fuera de su ámbito competencial. Y finalmente, se construye una Federación que pretende, desde un plano horizontal, favorecer, estrechar y fortalecer la unidad de sus treinta y tres asociados. Sin embargo, estos diseños se ven abatidos por la realidad y por la racionalidad de los actores.

### Palabras clave

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisiones Estatales de Derechos Humanos, inconformidades, derecho de atracción y Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos.

### Abstract

*In the early nineties, the Mexican Republic imports the Ombudsman role to adequate it to its internal context. Among its profound innovations, what stands out is the institution's adaptation to the federalism's requirements and, above all, the mechanisms for relationship among all the components built. Firstly, the National Commission knows recommendations, agreements or omissions of the State Commissions considered as a disagreement by the citizen involved. Secondly, the national agency can also process any alleged human rights violation that, meeting certain requirements, is out of its competential scope. Lastly, a Federation is built and tries, from the horizontal level, to promote, strengthen and reinforce the unity of its thirty – tree associates. However, these designs are battered by reality and the rationality of the actors.*

### Key words

*National Commission for Human Rights, State Commissions for Human Rights, nonconformities, right of attraction and Mexican Federation of Public Organizations of Human Rights.*

**SUMARIO:** I. Introducción; II. El sistema de recursos como vía para mostrar la disconformidad con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos; 1. Judicializando el Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos; 2. Un nivel de protección de los derechos humanos equivalente; III. La facultad de atracción como poder discrecional de la Comisión Nacional para incidir en la distribución competencial; IV. La siempre relegada Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos; 1. La contienda entre fuerzas dentro de una organización institucionalizada; V. Cambio de título: “Entre la autonomía y el equilibrio entre poderes: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos”; VI. Conclusiones; Bibliografía y fuentes de consulta; y Anexo.

## I. INTRODUCCIÓN

Ocupar un vacío inaccesible para el resto de instituciones estatales. Pese al alargamiento que experimenta el siguiente concepto, consolidar una democracia encorsetada bajo la forma de un Estado constitucional que, por definición, abandera el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos humanos. Y controlar el poder<sup>2</sup> mientras se rompe con su tradicional vertebración, acuñada por Montesquieu. Estas tres nociones amalgaman la trascendental importancia del Ombudsman<sup>3</sup>, esa figura exótica que nace en los países escandinavos con los objetivos de supervisar la aplicación de las leyes por parte de la administración pública y conocer las irregularidades administrativas. Con posterioridad, la ruptura o, alternativamente, la reforma de sistemas no democráticos marca su adopción en la península ibérica, donde, además, se le atribuye la salvaguardia de los derechos declarados constitucionalmente; y, a partir de ahí, su clara exportación a América Latina, región en la que al denominado Ombudsman criollo se le encomiendan aún mayores desafíos, vinculados estos al enraizamiento de una cultura de los derechos humanos<sup>4</sup>.

La precedente deducción argumental permite alcanzar la pretensión de posicionarse en los Estados Unidos Mexicanos. Con diversos antecedentes de índole local y/o sectorial, el centralismo que proyecta la robustez presidencialista provoca el surgimiento, a través de un decreto presidencial, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1990. Entre las causas que explican su aparición, cabe citar:

- a) La necesidad de Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República, de incrementar su legitimidad interna. 1968, con la Matanza de Tlatelolco, constituye el año en el que el sistema mexicano empieza a quebrar, una coyuntura que se acentúa durante la década de los ochenta. En este período, se cometen graves y reiteradas violaciones de derechos humanos, sobre todo por parte de ministerios públicos y policías federales encargados de la lucha contra el narcotráfico<sup>5</sup>. Sumado a ello, ya en los años setenta emergen, con un notable desarrollo e impacto, colectivos encargados de reivindicar y defender aquellos derechos que amparan al ciudadano<sup>6</sup>.

2 Escobar, Guillermo, "Defensorías del Pueblo y Democracia", Quórum, España, núm. 13, 2005, p. 76.

3 Cualquier conceptualización del Ombudsman ha de aunar los siguientes elementos: accesibilidad; independencia; autonomía; imparcialidad; resoluciones no vinculantes; auctoritas o poder moral; y publicidad de sus actuaciones.

4 Natarén Nandayapa, Carlos F., La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005, pp. 26 – 66.

5 Carpizo, Jorge, "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos", Cuestiones Constitucionales, México, núm. 3, 2000, p. 27.

6 Velasco Yáñez, David, "El sistema ombudsman más caro del mundo... ¿y el más ineficiente?", Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad, México, vol. 2, núm. 63, 2015, p. 186.

## ENSAYOS

Entre la subordinación jerárquica y la incipiente cooperación horizontal: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales de derechos humanos

b) La presión externa, que da cabida a tener en cuenta tres aspectos. En primer término, la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, un beneficio que exige fortalecer la imagen en el exterior. En segundo lugar, la necesidad de un diseño que encaje en la ruta de la Organización de Naciones Unidas, cuya Asamblea General, previa acción de la Comisión de Derechos Humanos, adopta los Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos<sup>7</sup>, conocidos comúnmente como Principios de París<sup>8</sup>. Y por último, la obligación de materializar, en el ámbito interno, los esfuerzos conjuntos de la región latinoamericana, explicitados en el Instituto Latinoamericano del Ombudsman – Defensor del Pueblo y en la Federación Iberoamericana del Ombudsman.

c) La tendencia y, por ende, la influencia del resto de Estados del entorno, la mayoría de los cuales transita, entre 1976 y 1989, desde sistemas dictatoriales hacia regímenes democráticos, fijándose, al menos para instalar la silueta del Ombudsman, en los casos que ofrece la península ibérica.

Señalado lo anterior, la importación de la institución del Ombudsman o la imposición, por parte de instancias supranacionales, de un conjunto de directrices básicas para su construcción, nociones a las que ya se ha aludido indirectamente, no corrompen la idea consistente en la adaptación de tal entidad a cada contexto, una condición necesaria para asegurar el éxito en su implementación. Pues bien, los Estados Unidos Mexicanos es un buen ejemplo de ello<sup>9</sup>. Entre sus heterogéneas innovaciones, sobresale la capacidad para trasladar la ombudsmanía imperante en el mundo occidental a su propio fuero interno. Así, a raíz del proceso de

---

7 Naciones Unidas parte de la idea de que se deben confeccionar arreglos adecuados en el plano nacional para garantizar la aplicación efectiva de normas internacionales en materia de derechos humanos, por lo que su propio rol se reduce a “mero” catalizador. (Natarén Nandayapa, Carlos F., op. cit., pp. 66 – 67.). Sobre esta base, los Principios de París se dividen en cuatro categorías: competencias y atribuciones, destacando sobre todo la supervisión de contextos de violación de los derechos humanos; composición y garantías de independencia y pluralismo, apartado que plantea la representación plural de todas las fuerzas sociales, la autonomía con relación al Estado, la independencia financiera y el nombramiento por medio de acto oficial en el que se indica la duración del mandato; modalidades de funcionamiento, entre las que cabe enumerar el examen de asuntos de su competencia a través de la recepción de testimonios y documentación, la coordinación y comunicación entre sus propios miembros y con otros órganos encargados de la protección de los derechos humanos y la facultad de mostrar sus resultados a la opinión pública; y principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional, como buscar soluciones de conciliación, informar a los reclamantes de sus derechos y de los recursos a su alcance, transmitir a las autoridades las denuncias interpuestas o emitir recomendaciones. (González Pérez, Luis Raúl, “El sistema no – jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México”, *lus: revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México*, núm. 28, 2011, pp. 104 – 105.).

8 Velasco Yáñez, David, *ídem*.

9 Véanse las similitudes y diferencias entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mexicana y el Defensor del Pueblo español en:

Carpizo, Jorge, “Algunas semejanzas entre el Ombudsman español y el mexicano”, *Cuestiones Constitucionales, México*, núm. 9, 2003, pp. 67 – 100.

Carpizo, Jorge, “Principales diferencias entre el Ombudsman español y el mexicano”, *Cuestiones constitucionales, México*, núm. 10, 2004, pp. 5 – 31.

constitucionalización acaecido en 1992<sup>10</sup>, forja el llamado Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos, una gran e iconoclasta estructura que conjuga el Ombudsman con los requisitos del federalismo. Dicho entramado se encuentra compuesto por la ya mencionada Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, a pesar de sus variadas nomenclaturas y englobando también a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por treinta y dos Comisiones Estatales de Derechos Humanos. Las diferentes piezas se relacionan entre sí gracias a tres mecanismos. Por una parte, la facultad de atracción en manos del primer armazón citado y, en especial, el sistema de recursos a disposición de la ciudadanía para mostrar, ante la Comisión Nacional, su disconformidad con la atención prestada puntualmente por las Comisiones Estatales. De esta forma, la utilización de la descentralización como eje jerárquico – divisorio convierte al conjunto en una especie de Poder Judicial con “tribunales” de primera y segunda instancia. Y, por otro lado, la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, encargada de coordinar la actividad de los órganos locales a nivel nacional.

Sin duda, esta especificidad descrita convierte el modelo mexicano en un caso único. En suma, la relevancia del tema se acrecienta si se tiene en cuenta el papel secundario que suelen desempeñar las relaciones entre Ombudsmen territoriales en la literatura. Por lo tanto, el objetivo de las páginas venideras consiste en partir de la delineación teórica de cada uno de los instrumentos que habilitan la conexión entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos para, con posterioridad, analizar y valorar su utilidad real, tanto de manera individual como dentro de todo el conglomerado erigido.

## II. EL SISTEMA DE RECURSOS COMO VÍA PARA MOSTRAR LA DISCONFORMIDAD CON LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS

### 1. JUDICIALIZANDO EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

A tenor del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, englobado en el Capítulo IV, Del Poder Judicial, del Título Tercero: “(...) *La Comisión*

---

10 Tras aunar un sinnúmero de críticas en relación a su diseño y a su labor, se busca afianzar al Ombudsman por medio de su inclusión en el texto constitucional. Para ello, se forja un debate que enfrenta dos opciones: crear un solo órgano de carácter nacional y con delegaciones en cada entidad federativa dado que las figuras estatales independientes estarían sujetas a mayores presiones políticas y sociales de índole local; o dotar a cada Estado de una Comisión autónoma e independiente, la vía apoyada por los partidarios del respeto a la descentralización y por aquellos que consideran que los problemas han de resolverse en un enclave cercano a donde se presentan. (Carpizo, Jorge, “El sistema nacional no – jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México”, Anuario de derechos humanos, España, núm. 10, 2009, pp. 31 – 32.).

Por otra parte, también conviene señalar que los Estados participan en la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Según el artículo 135 c. de la misma, cualquier propuesta de modificación resulta finalmente viable si la mayoría de las legislaturas de estos la aprueban tras el voto positivo de dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión. (Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 131, 2011, p. 556.).

## ENSAYOS

Entre la subordinación jerárquica y la incipiente cooperación horizontal: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales de derechos humanos

*Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. (...)”*

De dicho mandato constitucional, reiterado en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se desprende que, mientras cada Comisión Estatal de Derechos Humanos conoce, en primera instancia, las supuestas violaciones a derechos humanos en las cuales intervienen autoridades de la entidad federativa a la que esta se adscribe<sup>11</sup>, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por su parte, se ocupa de: hipotéticos quebrantamientos en los que estén inmersos servidores públicos federales<sup>12</sup>; y, en última instancia, recomendaciones, acuerdos u omisiones perpetradas por sus homólogos en el ámbito estatal y apreciadas como una deficiencia por parte del ciudadano implicado<sup>13</sup>. De tal modo, el Ombudsman, capaz únicamente de emitir recomendaciones desprovistas de fuerza vinculante<sup>14</sup>, se inmiscuye en el ámbito procesal. Concretamente, la Comisión Nacional opera como aparato rector y controlador con el fin de establecer las directrices capaces de orientar la protección ulterior de los derechos humanos<sup>15</sup>; y las Comisiones Estatales soportan una especie de subordinación jerárquica<sup>16</sup>, un término muy discutido por la doctrina dentro de este contexto.

En todo caso, la capacidad del quejoso para manifestar su inconformidad se materializa mediante dos vías detalladas mínimamente a continuación.

En primer lugar, el recurso de queja<sup>17</sup> combate los vicios causados por procedimientos no cerrados por las Comisiones Estatales. Interponiéndose ante la Comisión Nacional sin que, previamente, se haya dictado resolución alguna, se alumbra en dos casos:

---

11 González Pérez, Luis Raúl, op. cit., p. 109.

12 Según el artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: “(...) Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional. (...)”. Asimismo, el precepto 16 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que: “(...) De igual manera, cuando en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucrados autoridades o servidores públicos de dos o más entidades federativas, la Comisión Nacional, de oficio, a solicitud del organismo local o de los quejosos, deberá conocer el asunto. En este caso, deberá acordarse la atracción del asunto. (...)”.

13 Fairen Guillen, Víctor, “El Ombudsman en México. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con recuerdos comparatistas”, *Revista de Estudios Políticos*, España, núm. 87, 1995, p. 10.

14 La carencia de fuerza vinculante de las recomendaciones es tal en el caso mexicano que el precepto 102, numeral B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afirma que: “(...) Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa (...)”.

15 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 62.

16 Julio Estrada, Alexei, *El Ombudsman en Colombia y en México: una perspectiva comparada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 65.

17 Regulado en los artículos 56 a 60 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en los preceptos 149 a 158 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- a) Durante el tratamiento de un formulario de queja, por omisiones que, ejercidas por un ente estatal, causen un perjuicio grave y puedan tener efectos en el resultado final. Bajo esta circunstancia, el plazo de presentación del recurso es de treinta días desde que el individuo afectado averigua dicha omisión.
- b) Transcurridos, al menos, seis meses desde la fecha de introducción del escrito, por la manifiesta inactividad de una entidad local en la tramitación de una queja.

Su resolución, tomada en un plazo inferior a sesenta días, adopta una de las siguientes fórmulas: recomendación dirigida al correspondiente órgano estatal para que subsane la omisión o inactividad recurrida; atracción del expediente de queja<sup>18</sup>; documento de no responsabilidad, destinado a la Comisión Estatal oportuna en caso de que los agravios sean falsos o infundados; o desechamiento, cuando el asunto queda sin materia, resulta infundado o es improcedente.

Y, en segundo término, el recurso de impugnación<sup>19</sup> se convierte en una opción viable en los siguientes supuestos:

- a) Ante resoluciones definitivas que, prescritas por un ente estatal, generen un perjuicio para el quejoso o, a juicio de este, no reparen debidamente la violación denunciada.
- b) Ante el insatisfactorio, deficiente o, incluso, nulo cumplimiento, por parte de una determinada autoridad, de una recomendación emanada de una entidad local. Dicha alternativa se distancia de la teleología que guía el presente escrito. Sin embargo, conviene señalar que, a priori, parece una opción bastante acertada para reforzar el estatus de los Ombudsmen.

Con un plazo de interposición de treinta días a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o del conocimiento de la postura final de la autoridad correspondiente, se coloca ante la oportuna Comisión Estatal para su remisión a la Comisión Nacional. Tras su tramitación, en un intervalo no superior a sesenta días hábiles se decreta un dictamen que acoge una de las siguientes formas: confirmación o modificación de la resolución del organismo estatal, formulando, en el segundo caso, una alternativa que tenga a dicho ente como destinatario; o declaración de suficiencia o insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación, sugiriendo otra al agente comprometido si irrumpe la segunda posibilidad enunciada.

---

18 El artículo 60 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos indica que: "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 que objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente".

19 Regulado en los artículos 61 a 66 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en los preceptos 159 a 167 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## ENSAYOS

Entre la subordinación jerárquica y la incipiente cooperación horizontal: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales de derechos humanos

### 2. UN NIVEL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EQUIVALENTE

Introducido el sistema de recursos, su evaluación pasa por tomar, manejar e interpretar los datos recogidos por la Comisión Nacional en los Informes Anuales<sup>20</sup> confeccionados entre 2001 y 2016, un período temporal suficientemente amplio para apreciar el peso real del método y su evolución a lo largo del tiempo.

El Gráfico I<sup>21</sup> muestra el porcentaje de actividad que, sobre el total de casos concluidos, representan los escritos de inconformidad resueltos entre 2001 y septiembre de 2016, último mes sobre el que el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional proporciona información en el momento de redactar este artículo. Sin duda, el volumen de trabajo que plantean los recursos, tasado en un 2.63%, resulta mínimamente significativo. Por su parte, de un análisis conjunto de los expedientes de queja, de orientación directa y de remisión se extrae que: de 2001 a 2015, experimentan un incremento de más de un 450%, un ascenso espectacular que se convierte en indicador de la creciente legitimidad que atesora el Ombudsman a medida que se expande y afianza sus raíces por todo el territorio del Estado; y, por otro lado, al hallarse siempre en superioridad numérica respecto a las inconformidades, estas quedan relegadas a un plano absolutamente secundario.

Ahondando en esta última idea, se aprecian problemas de lento desenvolvimiento dado que, habitualmente, el número de recursos concluidos es inferior a la cuota de supuestos registrados y, consecuentemente, la Comisión Nacional conserva sumarios en trámite al iniciarse cada ejercicio anual. Esta conclusión se deduce a partir del Gráfico II<sup>22</sup>, el cual refleja, anualmente, la cuantía de expedientes de inconformidad interpuestos y cerrados desde 2001 hasta septiembre de 2016. Del mismo se extrae un corolario indiscutible: la cifra de casos presentados, descendiente únicamente en el intervalo comprendido entre 2004 y 2008, oscila entre trescientos y quinientos. De esta regla escapa 2015, con 632, y, si continúa con la tendencia mantenida hasta ahora, 2016, un hecho que reafirma la notoria vitalidad de la herramienta.

Pese a lo establecido con anterioridad, con una media anual, entre 2001 y 2015, de 432 apelaciones inscritas, se generarían trece inconformidades al año en el contexto de cada Comisión Estatal, un valor mínimo para su nivel de actividad real. Seleccionando como unidad de análisis el campo de acción en el que opera cada organismo estatal, el origen federativo de dichos documentos, incluyendo también los tres primeros trimestres de 2016, se advierte en el Gráfico III<sup>23</sup>. Así, en función de la cantidad de procesos en los que se encuentran inmersos

20 El Informe Anual es el principal mecanismo con que cuenta cualquier Ombudsman para: ante el Poder del Estado del que "depende", generalmente el Legislativo, rendir cuentas de su propia actividad; y otorgar información a los partidos políticos de la oposición acerca de la labor de la Administración e, indirectamente y salvo casos concretos, del Poder Ejecutivo.

21 Anexo.

22 Anexo.

23 Anexo.



ciudadanos, autoridades y/o la Comisión Estatal de una misma entidad federativa, estas se escinden en seis grupos:

- a) Con menos de 100: Baja California Sur, Durango, Colima, Campeche, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tlaxcala.
- b) Con entre 100 y 200: Aguascalientes, Baja California, Nayarit, Tabasco, Tamaulipas, Querétaro, Sinaloa, Coahuila de Zaragoza, Zacatecas, Hidalgo, Sonora, Yucatán y Puebla.
- c) Con entre 200 y 300: Chihuahua, Guanajuato, Oaxaca, Nuevo León y Michoacán de Ocampo.
- d) Con entre 300 y 400: Veracruz de Ignacio de la Llave y Chiapas.
- e) Con entre 400 y 500: Morelos, Jalisco, Estado de México y Guerrero.
- f) Con más de 500: Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

Entonces, el fenómeno objeto de estudio se extiende por todo el territorio del Estado a lo largo de todo el lapso temporal escogido. Frente a lo establecido, la categorización precedente no estima qué Comisiones Estatales protegen “bien” los derechos humanos y cuáles lo hacen “mal”. Para atisbar esta variable, habría que calcular qué porcentaje de los expedientes resueltos por cada entidad local desemboca en la interposición de una inconformidad. Probablemente, esta senda alternativa revelaría otras conclusiones, pero se ha desechado ante la dificultad para ubicar un denominador común fiable en los Informes Anuales de los entramados estatales.

Los alicientes mostrados hasta ahora generan la necesidad de responder a dos cuestiones íntimamente conectadas entre sí. La primera podría contar con la siguiente formulación: ¿Las Comisiones Estatales protegen adecuadamente los derechos humanos? Y, cuando la contestación es negativa, y habiendo corroborado ya la legitimidad<sup>24</sup> de la Comisión Nacional y del núcleo revisionista, se esboza una disyuntiva: ¿se acude a la Comisión Nacional debido a que la técnica es útil o simplemente porque está ahí, diseñada para recurrir a ella?

Previamente, cabe tener en cuenta la continua prevalencia del recurso de impugnación sobre el recurso de queja, una tendencia que también permite explicar el sobresaliente ascenso de

---

24 Siguiendo la visión de Linz, la legitimidad es la creencia de que las instituciones existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas. (Madueño, Luis E., “Legitimidad, descontento y desafección política en Venezuela: la reserva de un ‘goodwill’ con respecto al sistema”, *Ciências Sociais em Perspectiva*, Brasil, vol. 6, núm. 10, 2007, p. 55.).

## ENSAYOS

Entre la subordinación jerárquica y la incipiente cooperación horizontal: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales de derechos humanos

las inconformidades interpuestas en 2015. Tal afirmación se ejerce después de visualizar el Gráfico IV<sup>25</sup>, que divide el total de quejas solventadas en el período 2001 – 2015 en función del perfil legal que acogen en esta segunda y última instancia. De este modo, el quejoso vigila más detenidamente el contenido de la resolución emanante de una Comisión Estatal y su debido cumplimiento por parte de la autoridad señalada que la tramitación, o no, del sumario para alcanzar dicho colofón.

Respecto al recurso de queja, el Gráfico V<sup>26</sup> traza, aunque sin acoger todas las variantes enunciadas legalmente, el extenso abanico de mecanismos de conclusión aplicados entre 2001 y 2015. Pues bien, en el 98.05% de las ocasiones, la Comisión Nacional desecha el asunto al fundamentar que la supuesta omisión o inactividad no puede calificarse como tal. Y en lo concerniente al ínfimo porcentaje restante, conviene hacer mención de las cinco recomendaciones pronunciadas por la estructura nacional, aunque tan solo tres de ellas tienen como receptor una Comisión Estatal.

Por su parte, el Gráfico VI<sup>27</sup> repite el patrón del anterior centrándose ahora en el recurso de impugnación. De nuevo, la mayoría de los supuestos finalizan considerándose como desestimados o infundados. Ahora bien, también se observa una dilatación en el número de recomendaciones emitidas. De las 267 dictadas, trece van destinadas a una Comisión Estatal y el resto a diversas autoridades, un dato que fortalece la pervivencia del recurso de impugnación si se produce un déficit en la obediencia de una resolución por parte de servidores públicos. Para finalizar, con treinta y ocho ejemplos, la confirmación de los dictámenes provenientes de un órgano estatal queda desterrada a una posición bastante insignificante.

En definitiva, buscando una mejor protección de los derechos humanos, la revisión de la actuación de las Comisiones Estatales nace para canalizar la desconfianza depositada en ellas. Pero, ese diseño teórico inicial se ve abatido por la realidad. Aunque el sistema de recursos se ha transformado una actividad que, en manos de una Comisión Nacional ya afianzada, se puede tildar de constante, en tiempo y en espacio, y mínimamente al alza; lo cierto es que abarca un porcentaje paupérrimo de la gestión de los sujetos estatales.

Siguiendo esta línea para responder a las preguntas anteriormente esbozadas, el carácter que adopta la conclusión de las inconformidades impide determinar si las Comisiones Estatales protegen adecuadamente o no los derechos humanos, pero sí permite afirmar, con absoluta rotundidad, que las mismas proporcionan una protección equivalente a la que otorga el aparato nacional. Y ahí está la clave. Entonces, en aquellas coyunturas en las que el ciudadano, con razón o sin ella, se encuentra descontento, decide interponer un recurso de queja o, so-

---

25 Anexo.

26 Anexo.

27 Anexo.

bre todo, uno de impugnación porque mantiene la esperanza de una resolución a su favor. Sin embargo, tan solo se trata de un escalón perfilado para reprimir su insatisfacción. Esa es la “utilidad” que procura el sistema. Sí, las dieciséis recomendaciones dictaminadas en este marco suponen una aportación necesaria para la salvaguardia de los derechos. No obstante, dicha contribución puede multiplicarse si la inversión económica y temporal que suscita una práctica secundaria revierte en otro campo. Y es que no conviene olvidar que el amparo de los derechos exige un manejo efectivo, eficaz y eficiente de todos los recursos al alcance.

### III. LA FACULTAD DE ATRACCIÓN COMO PODER DISCRECIONAL DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA INCIDIR EN LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

En virtud de la participación de servidores públicos nacionales y/o estatales, el artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fija las competencias de los organismos encargados de defender los derechos humanos en los niveles federal y local<sup>28</sup>. Asimismo, se presta como carta de presentación de una excepción que rompe la regla general<sup>29</sup> en relación al reparto competencial. Dicha alteración se despliega en el artículo 60<sup>30</sup>, que faculta a la Comisión Nacional para atraer y tramitar un expediente si, en el contexto de un recurso de queja y de manera totalmente subjetiva, considera que: el asunto se reviste de importancia; y el órgano estatal encargado de gestionarlo hasta el momento puede tardar en expedir su respectiva resolución. Recurriendo nuevamente al Gráfico V, este marco justifica la atracción de once casos durante el período oscilante entre los años 2001 y 2015. Así considerada, la facultad de atracción constituye un arma casi imperceptible. Pero, sin rango de constitucionalidad, no se debe depositar la mirada únicamente en su primera, siguiendo la jerárquica escala normativa, referencia legal.

Prácticamente cuatro meses es la horquilla temporal que dista entre la publicación de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la entrada en vigor de su Reglamento Interno, un tiempo suficiente para ahondar, mediante el precepto 157, en el procedimiento sintetizado en el artículo 60 de la norma, así como para multiplicar las hipótesis que viabilizan el poder de atracción. En definitiva, esta herramienta, en manos de la Comisión Nacional, también procede bajo las siguientes coyunturas:

---

28 Beltrán Gaos, Mónica, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia. Servicio de Publicación, 2005, p. 162.

29 Cada Comisión Estatal de Derechos Humanos conoce, en primera instancia, las supuestas violaciones de derechos humanos en las cuales están involucradas las autoridades de la entidad federativa a la que esta se adscribe. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ocupa de: en primera instancia, presuntas violaciones en las que intervenga un servidor público federal; y, en segunda y última instancia, recomendaciones, acuerdos u omisiones cometidas por sus equivalentes estatales y consideradas como una deficiencia por parte del ciudadano implicado. Además, cuando en un mismo caso se encuentren inmersas autoridades de la Federación y de las entidades federativas o municipios, la potestad recae en el seno de la Comisión Nacional.

30 Según el artículo 60 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: “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”.

## ENSAYOS

Entre la subordinación jerárquica y la incipiente cooperación horizontal: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales de derechos humanos

- a) Siguiendo en el seno de las inconformidades, y según el artículo 172<sup>31</sup>, cuando, tras un recurso de queja o de impugnación, una Comisión Estatal o una cierta autoridad no prueba, en el intervalo temporal marcado reglamentariamente, el acatamiento de una recomendación formulada por la Comisión Nacional. Verdaderamente, se trata de una disposición que carece de sentido ya que resulta inviable que el aparato nacional atraiga un expediente que ya atesora al haber gestionado la disconformidad. Por tanto, el único valor reside en incluir la facultad de atracción como una de las tácticas de conclusión del recurso de impugnación. Sin embargo, retomando ahora el Gráfico VI, su éxito parece discutible porque, entre 2001 y 2015, solo se ha aplicado en una ocasión.
- b) Planteando nuevas singularidades dentro de la distribución competencial: a tenor del precepto 16<sup>32</sup>, si, en un mismo hecho, se hallan implicados servidores públicos de dos o de más entidades federativas; y, por otra parte y en función de un fragmento del artículo 14<sup>33</sup>, en caso de que lo solicite un ente estatal o el titular del mismo esté impedido para conocer el asunto.

Aparcando esta cadena de licencias relativamente potenciadoras, las continuas reformas reglamentarias también transforman la atracción en un poder independiente de cualquier entorno, como los trazados hasta el momento, capaz de cortar sus alas. En consecuencia, según el contenido del artículo 14<sup>34</sup>, el derecho de atracción se conceptualiza como la capacidad con que cuenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para, con el objetivo de lograr unidad en la investigación, conocer cualquier presunta violación a los derechos humanos que, atribuida a autoridades o servidores públicos de rango estatal<sup>35</sup>, conjugue los siguientes requisitos:

- 
- 31 A la luz de la disposición 172 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: "Si el organismo local o la autoridad a la que se dirigió una recomendación derivada de un recurso de queja o de un recurso de impugnación, no remite las pruebas de cumplimiento dentro del plazo fijado en el anterior artículo, se hará pública dicha circunstancia. En este caso, la Comisión Nacional podrá atraer el expediente de queja en cuestión para la investigación y envío a la autoridad correspondiente, según sea el caso, de la recomendación, documento de no responsabilidad o la determinación que corresponda".
- 32 El artículo 16 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que: "(...) De igual manera, cuando en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucrados autoridades o servidores públicos de dos o más entidades federativas, la Comisión Nacional, de oficio, a solicitud del organismo local o de los quejosos, deberá conocer el asunto. En este caso, deberá acordarse la atracción del asunto. (...)".
- 33 El precepto 14 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos afirma que: "(...) También podrá ejercerse la facultad de atracción a solicitud expresa de alguno de los organismos locales o bien cuando el titular de dicho organismo local se encuentre impedido para conocer el asunto. (...)".
- 34 A tenor del artículo 14 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: "La facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley podrá ejercerse cuando se trate de una presunta violación a derechos humanos que por su naturaleza trascienda el interés de la entidad federativa e incida en la opinión pública nacional, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad. (...) Al ejercer la facultad de atracción de una queja originalmente de la competencia de un organismo local, la Comisión Nacional deberá emitir un acuerdo suscrito por su presidente. El acuerdo de atracción será notificado de inmediato por el visitador general correspondiente al organismo local, así como a la autoridad identificada como presuntamente responsable. De igual manera, se requerirá al organismo local la remisión de todas las constancias y diligencias con que cuente en relación con el asunto sobre el cual se acordó la atracción".
- 35 Bernal Ballesteros, María José, Garantías extraordinarias de protección de los derechos humanos. Un estudio comparado entre España y México, Tesis Doctoral para obtener el título de Doctor en Derecho, España, Universidad de Santiago de Compostela, 2014, p. 195.

- a) Superación del interés de la entidad federativa.
- b) Incidencia en la opinión pública nacional.
- c) Especial gravedad.

Permaneciendo la Comisión Estatal atañida como factible sede de apoyo, dicha técnica: re-fuerza la senda de judicialización de la estructura del Ombudsman ya que también se trata de una competencia en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, sin duda, reproduce el problema diagnosticado en el artículo 60 de la Ley. Así, los criterios que justifican la atracción adolecen de una falta de operacionalización<sup>36</sup>, proceso que, a través de la instauración de indicadores, permite concretizar la medición de las variables y, de tal manera, fundamentar adecuadamente el empleo del mecanismo analizado en cada coyuntura presentada. De lo contrario, el poder de atracción funge como un escudo inquebrantable a la hora de amparar todo antojo de tramitación de la Comisión Nacional que excede las fronteras que encuadran su propio campo de acción. Ese gigante, o enano según el interés unilateral del propio entramado nacional, concibe un poderoso halo de desconfianza entre los actores en juego e, in extremis, la entrada de poderes ajenos para dirimir conflictos competenciales. En este sentido, la auctoritas de los Ombudsmen ya se encuentra herida después de la continua intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para solventar asuntos como el nombramiento de titulares de los entes, las relaciones laborales desplegadas en su seno o la propia credibilidad de la institución.

En cualquier caso, la imperiosa necesidad de una fundamentación significativa no ha de enmascarar las bondades de un instrumento diseñado para evitar aquellas circunstancias que ponen en peligro el resultado de una investigación al mismo tiempo que para fijar bases que orienten a las Comisiones Estatales en su práctica futura.

#### **IV. LA SIEMPRE RELEGADA FEDERACIÓN MEXICANA DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS**

Ni en la disposición 102, numeral B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de sus sucesivas reformas. Tampoco en el contenido de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Y ni siquiera en el Reglamento Interno se despliega referencia alguna hacia la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos.

36 Al igual que sucede con los comunicados dictados por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para anunciar el ejercicio del derecho de atracción, la última recomendación emitida por tal entidad tras ejercer dicho poder únicamente realiza una mera concatenación de los hechos que conducen a tomar una decisión amparada normativamente, constituyendo estas dos fuentes los pilares sobre los que se asienta tal decisión. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación N° 49/2016. Sobre la deficiencia en la seguridad y en la atención a las adicciones en el centro de reinserción social de Colima, que derivó en la pérdida de vida de 13 personas, Ciudad de México, 24 de octubre de 2016.).

## ENSAYOS

Entre la subordinación jerárquica y la incipiente cooperación horizontal: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales de derechos humanos

El escaso poder que concentra la Comisión Nacional en el seno de esta estructura evidencia un profundo recelo hacia la misma, conceptualizada, a la luz del artículo 1 de sus propios Estatutos, como: *“Asociación con personalidad jurídica y patrimonio propio que se integra por los organismos de protección de los derechos humanos a que hace alusión el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*.

Creada en el año 1993, se trata de una alianza voluntaria regida jurídicamente por los ya apuntados Estatutos, el Reglamento que complementa los mismos y los Acuerdos de la Asamblea General que inciden en ambas fuentes. Por otro lado, su financiación procede de: aportes constantes de los asociados; donativos de personas o instituciones ajenas; y percepciones deducidas de eventos, promociones, seminarios, programas de estudio o cursos. Y por último, como certifica el Gráfico VII<sup>37</sup> al agrupar las entidades federativas en cuatro partes, razones de organización y funcionamiento de la Federación conducen a dividir el Estado en cuatro zonas a las que coadyuva la Comisión Nacional en función de su propio mandato constitucional y legal.

Tras esta breve introducción, el objetivo de la asociación radica en favorecer, estrechar y fortalecer la unidad de sus treinta y tres asociados. Orbitando como instancia de apoyo debido a que sus miembros conservan el derecho a someter determinados asuntos a su conocimiento y a solicitar su respaldo ante temas relevantes, para cumplir la finalidad marcada cuenta con un conjunto de atribuciones que, enumeradas en el precepto 5 de los Estatutos, jamás pueden llegar a invadir la esfera competencial de sus integrantes. En función del interés del presente artículo, las mismas son:

- a) Instaurar y fomentar operaciones de coordinación conducentes a la investigación académica, estudio, promoción, observación, divulgación, difusión y protección de los derechos humanos.
- b) Establecer mecanismos de cooperación entre los diversos organismos.
- c) Intercambiar experiencias acerca de la sustanciación de los procesos que, durante la investigación de quejas, realizan sus asociados.
- d) Otras: fortalecer los principios de autonomía, independencia y autoridad moral de sus componentes; brindarles apoyo económico, de gestión, material o técnico; organizar eventos y publicaciones para avivar la cultura en materia de derechos humanos; diseñar y ejecutar programas de capacitación y actualización de servidores públicos, órganos, procedimientos y sistemas de la administración pública; formular ideas de reforma de los ordenamientos jurídicos y de las prácticas administrativas; e implantar y coordinar

---

37 Anexo.

proyectos con la finalidad de prevenir y eliminar comportamientos que conlleven violaciones a derechos humanos.

Para la consecución de este denso espectro de funciones, emergen dos órganos:

- a) La Asamblea General<sup>38</sup>, máxima autoridad, se halla conformada por representantes de todos los miembros. Contando con capacidad reformista y disolutoria, su labor consiste en acordar, ratificar y vigilar todos los actos y operaciones de la Federación. Celebrando reuniones Ordinarias, con periodicidad semestral, y Extraordinarias, en cualquier tiempo y cuantas veces sea necesario sin abordar asuntos generales; las decisiones se toman por mayoría simple, contando el Presidente con voto de calidad, y de ellas emanan acuerdos con carácter obligatorio para todas las partes.
- b) El Comité Directivo<sup>39</sup>, sobre el que recae la dirección, coordinación y administración de la Federación, acciones sobre las que debe rendir cuentas. Prestando ayuda y apoyo a los integrantes de la agrupación, se halla conformado por: el Presidente, quien también ostenta la Presidencia de la Asamblea General y propone las líneas y políticas a seguir; el Secretario; el Tesorero; y cuatro Vicepresidentes, uno por cada zona para alcanzar la representación de todo el territorio y encargados de auxiliar al Presidente y de dirigir el trabajo e informar en su zona. Con una duración en el cargo de dos años sin reelección inmediata, las tres primeras figuras son seleccionadas por la Asamblea General. Dicho esto, este organismo encuentra auxilio en la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional y desahoga asuntos por medio de Comisiones de Trabajo permanentes<sup>40</sup> o, si germina una cuestión trascendental para el conjunto, temporales<sup>41</sup>.

## 1. LA CONTIENDA ENTRE FUERZAS DENTRO DE UNA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONALIZADA

En 2003, y después de la aprobación de dieciséis Comisiones Estatales y de la Comisión Nacional, el Presidente de la Federación firma un acuerdo de cooperación con la Unión Europea

---

38 Regulada en los artículos 7 a 14 de los Estatutos de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos.

39 Regulado en los artículos 15 a 31 de los Estatutos de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos.

40 Según el precepto 28 de los Estatutos de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, las Comisiones de Trabajo Permanentes, las cuales aún perviven, son: Honor y Justicia; Estudio y Consulta Legislativa; Políticas Públicas; Relaciones con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Representación ante la Federación Iberoamericana del Ombudsman; Publicaciones; Asuntos Internacionales; Información Automatizada; Comunicación Social; Convenios de Colaboración de la Federación; y Relaciones Institucionales.

41 Actualmente, la repartición de cargos refleja una sobrerrepresentación de la Zona Oeste, que dirige la Presidencia, la correspondiente Vicepresidencia y cuatro Comisiones permanentes, frente a una infrarrepresentación de la Zona Sur, con la respectiva Vicepresidencia, la Tesorería y una única Comisión. Por su parte, la Secretaría a favor de la Zona Este parece suplirse con dos Comisiones más en la Zona Norte.

## ENSAYOS

Entre la subordinación jerárquica y la incipiente cooperación horizontal: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales de derechos humanos

para fortalecer el sistema nacional de comisiones de derechos humanos, hecho que también se pretende concertar con la Fundación MacArthur. Pero, meses después, la entidad federal y dieciocho entes locales deciden cancelarlo al infringir, a su juicio, la esfera legal. Según Human RightsWatch<sup>42</sup>, la Comisión Nacional ejercita un rol activo a la hora de tomar dicha decisión y sus trabajadores manifiestan que el órgano adecuado para encargarse de tal proyecto es aquel donde ellos están empleados.

Esta coyuntura demuestra, nuevamente, la exigua voluntad del organismo nacional para contribuir, con su participación, a la evolución de la Federación. Quizá, tal circunstancia se motiva gracias a dos factores: aunque no se encorseta en ninguna de las ya referidas zonas, una situación en pie de igualdad con cada una de las Comisiones Estatales; y, en especial, la carencia de poder fáctico. Ciertamente, los propios miembros eligen quiénes ocupan los puestos directivos y que la Comisión Nacional no salga beneficiada después del posicionamiento de las diferentes piezas en el tablero puede tener dos significados: reflejando esa tensión entre fuerzas centrípetas y centrífugas dentro de todo Estado con descentralización del poder político, el resto de actores la aprecian como un rival en el ámbito competencial; o/y estos consideran que existen candidatos más cualificados para desempeñar las tareas encomendadas, lo que debería constituir un incentivo para que el entramado nacional intente erigirse, fruto de su esfuerzo, en una incuestionable potencia en materia de derechos humanos. En cualquier caso, esta actitud de “pasotismo” por parte de la Comisión Nacional también explica la falta de amarras legal y constitucional de la Federación, un escollo a esquivar de cara su necesario impulso.

Aparcando esta infructífera conexión vertical que, realizada desde un plano horizontal, atenta contra el objetivo primordial de la Federación, en el desglose de sus funciones se habla de dos conceptos sobre los que se asienta el principio de colaboración. Por una parte, la coordinación, definida como *“una actividad que realiza un órgano coordinante para imponer en los entes coordinados una actuación conjunta que evite los problemas de solapamiento que para el correcto funcionamiento de las instituciones implicadas tendría la ausencia de esta coordinación”*<sup>43</sup>. Y por otro lado, la cooperación, entendida como un coejercicio activo y prácticamente voluntario que, llevado a cabo por órganos en situación de igualdad y con una vinculación recíproca, busca la consecución de fines de interés común<sup>44</sup>.

42 Human RightsWatch, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica, México, Human RightsWatch, 2008, pp. 115 – 118.

43 Fernández Rodríguez, José Julio, “Defensor del Pueblo y Defensorías Autonómicas: Reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca”, *Teoría y Realidad Constitucional*, España, núm. 26, 2010, p. 268.

44 Alberti Rovira, Enoch, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 14, 1985, pp. 155 – 156.

Sánchez Morón, Miguel, “Las relaciones de coordinación y cooperación entre administraciones públicas en España”, *Reforma y Democracia*, Venezuela, núm. 1, 1994, p. 5.



Conforme al contenido de la web de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, a la que se ha de criticar su falta de actualización y de difusión de todas las acciones realizadas, el principal mecanismo que mueve esta estructura son las asambleas o congresos. Tras los mismos, los miembros suscriben declaraciones que difuminan los términos antes abordados dado que acciones de cooperación conducen a estadios de coordinación. Estas hojas de ruta incluyen: aspectos generales y reiterativos, como el compromiso por atender a cualquier víctima de un delito o del abuso de poder en cualquier parte del país<sup>45</sup>, junto a otros con mayor concretización, como la posición en torno al Derecho constitucional a la Protesta Social Pacífica<sup>46</sup>; descripciones acerca del estado puntual de multitud de derechos<sup>47</sup>, ya se encuentren en el olvido o en el seno de la opinión pública tras ciertos sucesos; y, por último, exhortaciones a la sociedad<sup>48</sup> y, sobre todo, a las autoridades públicas<sup>49</sup> con el objetivo de que contribuyan al fomento de las líneas de actuación acordadas en las reuniones. Con el grueso límite de no poder adentrarse en las competencias de sus asociados, la exposición precedente parece clamar la obligación de que los miembros continúen apostando por esta vía debido a que la voluntariedad y la constancia que exige la práctica del principio de colaboración ya se tienen fruto de la institucionalización de la Federación. Además, se trata de una opción adecuada para las Comisiones Estatales que, en ciertas coyunturas, deben librarse de presiones externas y de un presupuesto reducido; y, sin lugar a dudas, los organismos públicos de derechos humanos han de escoger su propio camino a recorrer.

## V. CAMBIO DE TÍTULO: “ENTRE LA AUTONOMÍA Y EL EQUILIBRIO ENTRE PODERES: LOS MECANISMOS DE RELACIÓN ENTRE LA COMISIÓN NACIONAL Y LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS”

En 2014, Amnistía Internacional<sup>50</sup> diagnostica la existencia tanto de patrones basados en violaciones a derechos humanos como de impunidad, una circunstancia que invita a los Estados Unidos Mexicanos a enfrentar serios retos y que coloca al Sistema Nacional de Protección

45 Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, Declaración de Puebla, XXXVI Congreso Nacional Ordinario de la FMOPDH, Puebla, 25 de mayo de 2012.

46 Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, Declaratoria del Distrito Federal, XLI Congreso Nacional Ordinario de la FMOPDH, México, D.F., 9 de diciembre de 2014.

47 Prueba de ello es: Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, Declaración de la Ciudad de México, XLIV Congreso Nacional Ordinario y Asamblea General de la FMOPDH, Ciudad de México, 16 y 17 de junio de 2016.

48 Sirva a modo de ejemplo: Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, Declaración de Nuevo Vallarta, XXXIX Congreso Nacional Ordinario de la FMOPDH, Nayarit, 1 de noviembre de 2013.

49 Como ejemplificación: Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, Declaración de Guadalajara, XXXV Congreso Nacional Ordinario de la FMOPDH, Jalisco, 11 de noviembre de 2011.

50 Amnistía Internacional, Los retos de México en materia de derechos humanos. Memorandum de Amnistía Internacional para el Presidente Enrique Peña Nieto, Londres, Amnesty International Publications, 2014, p. 3. Siguiendo esta misma línea, véanse: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de derechos humanos en México, Estados Unidos, Organización de Estados Americanos, 2015.

Brigadas Internacionales de Paz – Proyecto México, Panorama de la Defensa de los Derechos Humanos en México: Iniciativas y Riesgos de la Sociedad Civil Mexicana, México, Brigadas Internacionales de Paz – Proyecto México, 2013.

## ENSAYOS

Entre la subordinación jerárquica y la incipiente cooperación horizontal: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales de derechos humanos

No Jurisdiccional de los Derechos Humanos en un estado de obligada acción. Así, la red de Ombudsmen tejida a lo largo del extenso territorio estatal debe optimizar sus formas de actuación con el objetivo de satisfacer las esperanzas, internas y externas, depositadas en ella.

Tal y como ya se ha indicado, una de las grandes peculiaridades del modelo mexicano es la capacidad de revisión de las resoluciones de los organismos locales por parte de la estructura nacional. A raíz de los datos examinados en el primer epígrafe, se deduce la siguiente conclusión: el sistema de inconformidades carece de utilidad debido a que las Comisiones Estatales brindan una protección de los derechos humanos equivalente a la Comisión Nacional, de modo que el ciudadano recurre a él simplemente porque se trata de una vía que está ahí.

Aunque las cifras hablan por sí solas, la erradicación de los controvertidos recursos se puede fundamentar aún en mayor grado. Para ello, hay que tantear una discusión que, mínimamente recurrente en la literatura, provoca un choque entre dos posturas opuestas ejemplificadas a continuación:

- a) La capacidad para recurrir, ante el órgano nacional, las recomendaciones, acuerdos y omisiones de las entidades estatales no implica jerarquía y, por ello, todas las piezas gozan de autonomía<sup>51</sup>.
- b) El planteamiento de una segunda instancia gestora es una medida que va más allá de la naturaleza, funciones y propósitos de los Ombudsmen<sup>52</sup>.

Desde una visión particular, resulta sorprendente el énfasis que pone cualquier Estado, como México a través de sus reiteradas reformas constitucionales, para desligar esta organización del resto de poderes si dicha tenacidad se compara con el completo olvido de la presión que un Ombudsman central, como la Comisión Nacional, puede ejercer, y ejerce, sobre sus homólogos territoriales. Probablemente, la tensión entre el centro y la periferia no otorga suficiente fuerza a esta última para forjar ese divorcio.

Partiendo de este cimiento, la institución enjuiciada, gracias a su elección por el Poder Legislativo, emerge como un representante indirecto del demos que necesita, por medio de su actividad, darse a conocer a este para confeccionar, desplegar y asegurar su arma principal: el poder moral o auctoritas. Frente a tal idea, los recursos abren una discusión en la que ciertos razonamientos que deben de apreciarse como válidos desde el mismo momento en que se dictan son conducidos a un debate público moral. Por tanto, la mera acción de interponer una apelación ya supone cuestionar ese poder moral de los entes estatales y, si bien no lo pa-

51 Carpizo, Jorge, "El sistema nacional no – jurisdiccional..." cit., p. 32.

52 Cedillo, Miguel Ángel, "La Comisión Nacional de Derechos Humanos: ¿justicia para la democracia?", Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, México, vol. 37, núm. 149, 1992, pp. 105 – 106.

rece a simple vista, también pone en juego el estatus de la Comisión Nacional. De esta forma, esta se ve forzada a aglutinar una mayor reputación y credibilidad que el resto para que sus recomendaciones, un terreno del que no puede salir<sup>53</sup>, manteniendo en pie el edificio de doble planta construido.

Sin auctoritas, el Ombudsman se reduce a polvo porque su capacidad de incidencia en materia de derechos humanos resulta completamente nula. En definitiva, se manifiesta como preferible la alternativa de desterrar las inconformidades y, como consecuencia, proporcionar una dosis superior de autonomía e independencia a las Comisiones locales, aunque supuestos muy esporádicos queden desprotegidos, que la opción de poner entre las cuerdas, diaria e infructíferamente, la esencia que vigoriza a cualquier Defensor del Pueblo.

Realizando un planteamiento contrafactual, después de la argumentación precedente aún sobreviven dos instrumentos encargados de desarrollar las relaciones entre la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos. En lo referido al derecho de atracción, su débil motivación, derivada de la falta de operacionalización de los criterios que lo facultan, lo convierte en una pequeña o en una potente arma, según los designios del ente nacional, capaz de cubrir cualquier anhelo de tramitación alejado del abanico competencial de este. Y con respecto a la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, se ha de seguir enfatizando, por ejemplo a través de su amarre constitucional o de la inclusión de más elementos dentro de este cajón de sastre, porque institucionaliza un principio de colaboración abaluartado por la coordinación desde un plano cooperativo.

Ambos mecanismos muestran: la desconfianza y la tensión reinante entre la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales; y su labor como actores racionales que deciden centrarse en aquellos focos de los que pueden extraer mayor cuota de poder. Y, además, entre ellos no se aprecia un choque funcional porque, mientras la Federación trabaja en un plano más abstracto, la atracción opera con supuestos concretos. Pues bien, estos tres puntos, precisamente, inclinan la balanza hacia la pervivencia de los dos engranajes ya que se genera una especie de equilibrio entre poderes o, expresado de otro modo, una tirantez constante entre fuerzas centrípetas y centrífugas que se transforma en el motor del conglomerado, una hipótesis argumentada seguidamente.

Mediante el ejercicio de la facultad de atracción con carácter motivado, a la Comisión Nacional se le presenta la oportunidad de: coordinar temas todavía no abordados desde una perspectiva común; y, especialmente, expedir recomendaciones ejemplarizantes no solo con el fin de orientar la labor ulterior de las entidades estatales, sino también de conseguir, por méritos

---

53 Armienta Calderón califica la recomendación en el trámite de recursos como tibia y asistemática, por lo que apuesta por la conversión del organismo estatal en un verdadero ente judicial. (Armienta Calderón, Gonzalo M., El 'Ombudsman' y la protección de los derechos humanos, México, Ed. Porrúa, 1992, p. 61 y sig.).

## ENSAYOS

Entre la subordinación jerárquica y la incipiente cooperación horizontal: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales de derechos humanos

propios, puestos de poder en el fuero interno de la Federación. En suma, el trabajo bien hecho enfatiza la voluntariedad y la constancia que solicita la mancomunidad, fructificando así las hasta ahora nubladas conexiones verticales. Por su parte, como contrapartida, de las Comisiones Estatales depende: la determinación de la posición que desempeña el órgano nacional en el seno de la asociación común e igualitaria; y la constricción de la sombra que proyecta la Comisión Nacional, ya sea por medio del mayor desarrollo del principio de colaboración o por el robustecimiento de la propia Federación para que sirva como instancia real de apoyo cuando el contexto que rodea un caso hace peligrar su adecuada resolución por parte de los entes locales.

### VI. CONCLUSIONES

Derivando de un mandato interno y externo, la República Mexicana importa y adapta la institución del Ombudsman atribuyéndole, entre otras, dos características definitorias:

- a) Federalización, mediante la exigencia constitucional de construir, en cada entidad federativa, Comisiones Estatales de Derechos Humanos, las cuales cohabitan con la Comisión Nacional como sede federal; y la conformación de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, una plataforma que relaciona a esos treinta y tres órganos.
- b) Judicialización, a través de dos funciones que recaen sobre la Comisión Nacional: la capacidad de conocer recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos de carácter estatal cuando así lo solicita la ciudadanía; y la facultad de atracción.

Con tal descripción como base, la teleología de la investigación consistía en, primero, delimitar teóricamente y, después, valorar la utilidad real, de manera tanto individual como conjunta, de los ya mencionados mecanismos encargados de establecer vínculos entre las partes que integran el Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos.

Pues bien, el sistema de inconformidades constituye el claro ejemplo de un adecuado diseño teórico, pero con carácter coyuntural debido a que la realidad actual lo inhabilita. Como las entidades estatales prestan un nivel de protección de los derechos humanos equivalente al del ente nacional, el citado instrumento deviene inútil y potencialmente peligroso porque no se puede manipular, diariamente y sin ningún sentido, la auctoritas de los Ombudsmen.

Por su parte, el derecho de atracción, esa capacidad de la Comisión Nacional para, si se reúnen ciertos requisitos, tratar asuntos situados fuera de su rango competencial, muestra la postura racional de dicho actor. Por un lado, a nivel de creación ya que, inicialmente planteado como un escudo prácticamente imperceptible, se expande rápidamente para convertirse en una posibi-

alidad recurrente capaz de tapar cualquier agujero. Y por otra parte, en términos de actuación porque la falta de operacionalización de los criterios que lo facultan provoca un inmenso estiramiento destinado a acoger cualquier caso deseado.

Por último, y aquejada de la misma escasez bibliográfica que la herramienta anterior, la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, que desempeña una labor de coordinación desde un plano cooperativo horizontal y desde la absoluta constancia voluntaria, refleja la lógica de las Comisiones Estatales, que, aprovechando la flexibilidad normativa, impiden la entrada de la Comisión Nacional en los puestos de poder. En cualquier caso, dicho acceso tampoco constituye la ambición primordial del entramado nacional.

Para finalizar, se propone transitar desde lo que es hoy, unas relaciones definidas por la subordinación jerárquica y por la incipiente cooperación horizontal, hacia lo que debe ser en un futuro, una vinculación regida tanto por la autonomía de los órganos como por el equilibrio entre poderes. Para ello, se apuesta por eliminar el sistema de recursos y, en suma, por concretizar la atracción al mismo tiempo que potenciar la Federación. De esta manera, aparece una balanza que equilibra las fuerzas dispares y que, sin interferencias de índole competencial, provoca la prevalencia del interés por aumentar los dominios de uno mismo reduciendo los del contrario sobre la inhabilitadora desconfianza mutua.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

- ALBERTI ROVIRA, Enoch, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 14, 1985, pp. 135 – 177.
- Amnistía Internacional, *Los retos de México en materia de derechos humanos. Memorandum de Amnistía Internacional para el Presidente Enrique Peña Nieto*, Londres, Amnesty International Publications, 2014.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., *El ‘Ombudsman’ y la protección de los derechos humanos*, México, Ed. Porrúa, 1992.
- BELTRÁN GAOS, Mónica, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia. Servicio de Publicación, 2005.
- BERNAL BALLESTEROS, María José, *Garantías extraordinarias de protección de los derechos humanos. Un estudio comparado entre España y México*, Tesis Doctoral para obtener el título de Doctor en Derecho, España, Universidad de Santiago de Compostela, 2014.
- CARPIZO, JORGE, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 131, 2011, pp. 543 – 598.
- , “El sistema nacional no – jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México”, *Anuario de derechos humanos*, España, núm. 10, 2009.

## ENSAYOS

Entre la subordinación jerárquica y la incipiente cooperación horizontal: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales de derechos humanos

- , “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 3, 2000, pp. 27 – 51.
- CEDILLO, Miguel Ángel, “La Comisión Nacional de Derechos Humanos: ¿justicia para la democracia?”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, vol. 37, núm. 149, 1992, pp. 83 – 108.
- ESCOBAR, Guillermo, “Defensorías del Pueblo y Democracia”, *Quórum*, España, núm. 13, 2005, pp. 72 – 89.
- FAIREN GUILLEN, Víctor, “El Ombudsman en México. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con recuerdos comparatistas”, *Revista de Estudios Políticos*, España, núm. 87, 1995, pp. 9 – 34.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “Defensor del Pueblo y Defensorías Autonómicas: Reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca”, *Teoría y Realidad Constitucional*, España, núm. 26, 2010, pp. 259 – 284.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl, “El sistema no – jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México”, *Ius: revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, núm. 28, 2011, pp. 99 – 122.
- Human RightsWatch, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*, México, Human RightsWatch, 2008.
- JULIO ESTRADA, Alexei, *El Ombudsman en Colombia y en México: una perspectiva comparada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- MADUEÑO, Luis E., “Legitimidad, descontento y desafección política en Venezuela: la reserva de un ‘goodwill’ con respecto al sistema”, *Ciências Sociais em Perspectiva*, Brasil, vol. 6, núm. 10, 2007, pp. 49 – 74.
- NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Las relaciones de coordinación y cooperación entre administraciones públicas en España”, *Reforma y Democracia*, Venezuela, núm. 1, 1994.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.
- VELASCO YÁÑEZ, David, “El sistema ombudsman más caro del mundo... ¿y el más ineficiente?”, *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, México, vol. 2, núm. 63, 2015, pp. 185 – 220.

### Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 05 de febrero de 1917 e incorporándose su última reforma el 15 de agosto de 2016.

Estatutos de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, modificación aprobada por los miembros de la Federación en Asamblea General Extraordinaria celebrada el 16 de febrero de 2006.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada el 29 de junio de 1992 e incorporándose su última reforma el 02 de abril de 2014.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, modificación publicada el 29 de septiembre de 2006 e incorporándose su última reforma el 09 de septiembre de 2016.

Informes Anuales, Recomendaciones y Declaraciones

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016.

-----, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.

-----, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013. Tomo I*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014.

-----, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012. Tomo I*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013.

-----, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012.

-----, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011.

-----, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2010.

-----, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009.

-----, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2008.

-----, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007.

-----, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006.

-----, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.

-----, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.

-----, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003.

-----, *Informe de actividades del 16 de noviembre del 2000 al 31 de diciembre de 2001*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.

## ENSAYOS

Entre la subordinación jerárquica y la incipiente cooperación horizontal: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales de derechos humanos

-----, *Recomendación N° 49/2016. Sobre la deficiencia en la seguridad y en la atención a las adicciones en el centro de reinserción social de Colima, que derivó en la pérdida de vida de 13 personas*, Ciudad de México, 24 de octubre de 2016.

Consejo Consultivo, *Informe mensual. Septiembre 2016*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016.

Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, *Declaración de la Ciudad de México*, XLIV Congreso Nacional Ordinario y Asamblea General de la FMO-PDH, Ciudad de México, 16 y 17 de junio de 2016.

-----, *Declaratoria del Distrito Federal*, XLI Congreso Nacional Ordinario de la FMOPDH, México, D.F., 9 de diciembre de 2014.

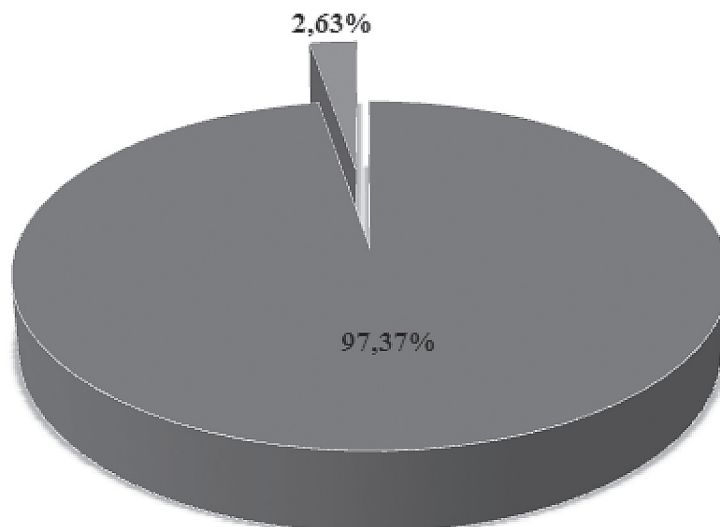
-----, *Declaración de Nuevo Vallarta*, XXXIX Congreso Nacional Ordinario de la FMO-PDH, Nayarit, 1 de noviembre de 2013.

-----, *Declaración de Puebla*, XXXVI Congreso Nacional Ordinario de la FMOPDH, Puebla, 25 de mayo de 2012.

-----, *Declaración de Guadalajara*, XXXV Congreso Nacional Ordinario de la FMOPDH, Jalisco, 11 de noviembre de 2011.

## ANEXO

Gráfico I: Volumen de trabajo que representan los expedientes de inconformidad concluidos entre 2001 y septiembre de 2016 sobre el total de asuntos tramitados en dicho período.

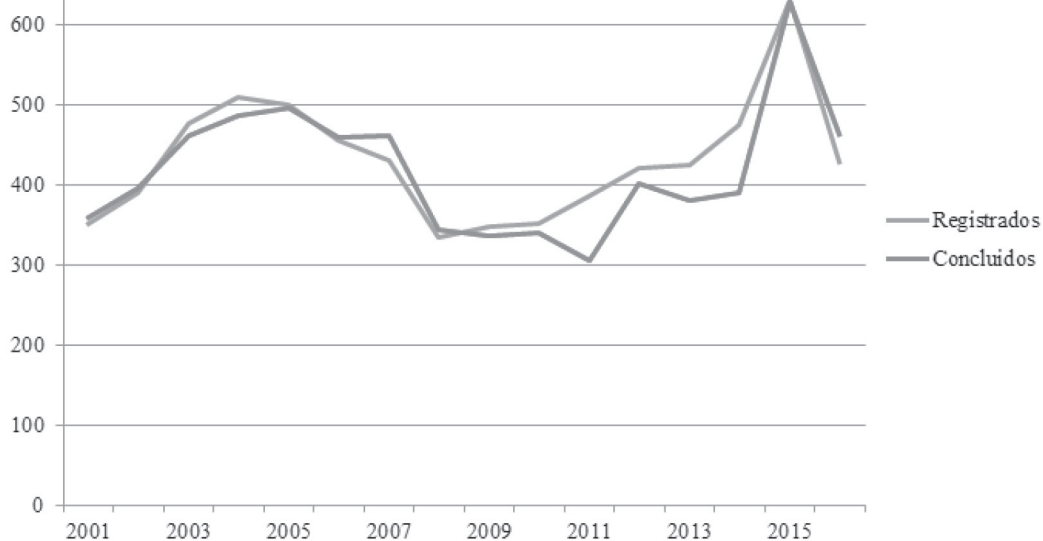


■ Expedientes de queja, de orientación directa y de remisión ■ Expedientes de inconformidad

Fuente: Elaboración propia a partir de los correspondientes Informes Anuales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

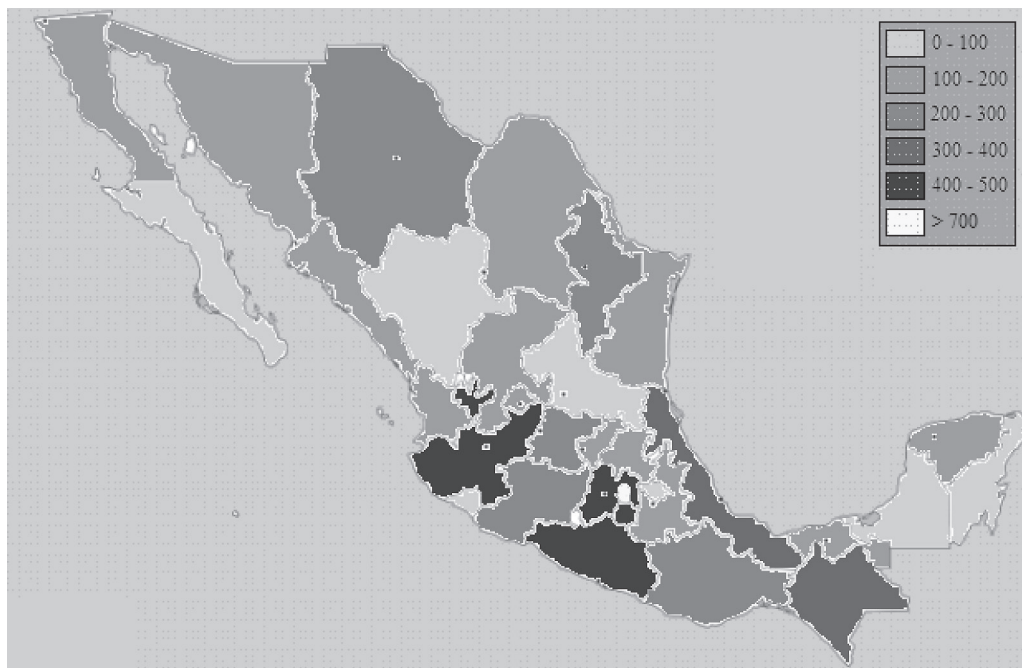


Gráfico II: Número de recursos de inconformidad anualmente registrados y concluidos entre 2001 y septiembre de 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de los correspondientes Informes Anuales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Gráfico III: Procedencia federativa de las inconformidades registradas entre 2001 y septiembre de 2016.

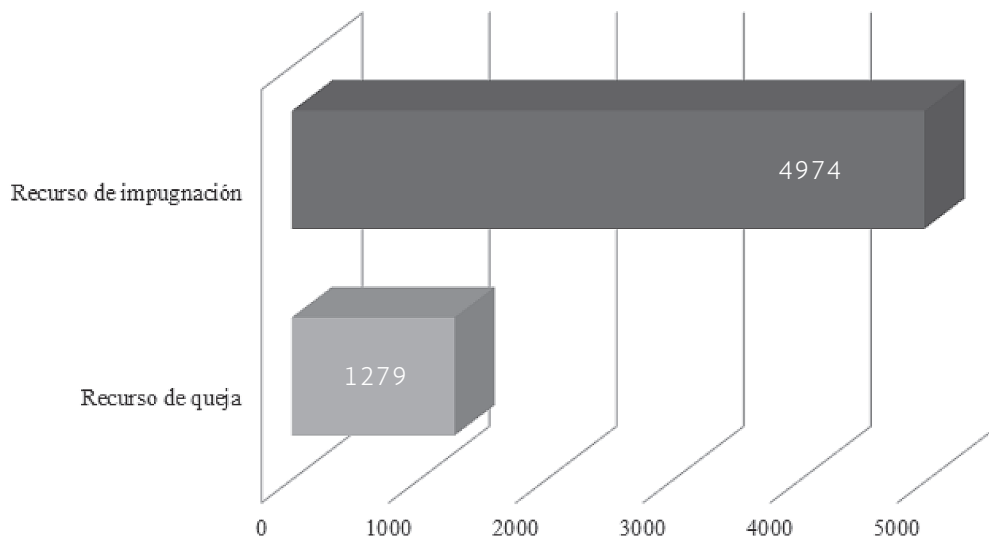


Fuente: Elaboración propia a partir de los correspondientes Informes Anuales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## ENSAYOS

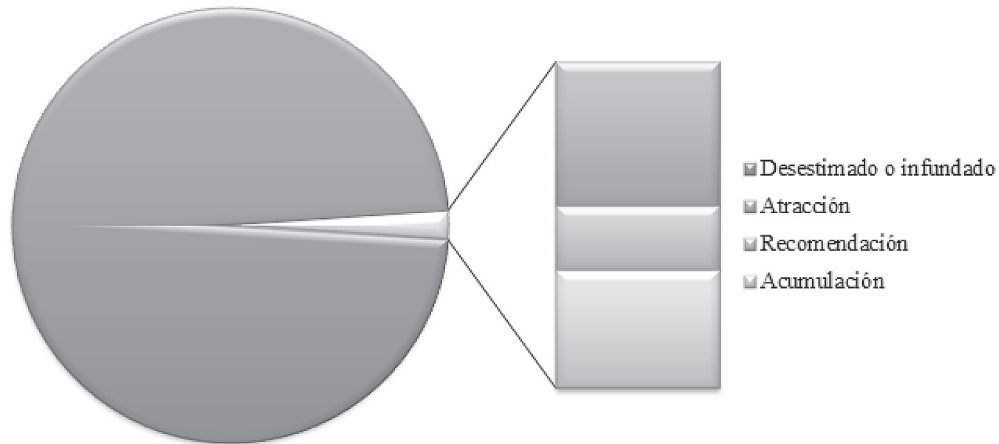
Entre la subordinación jerárquica y la incipiente cooperación horizontal: los mecanismos de relación entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales de derechos humanos

Gráfico IV: Número de recursos de impugnación y de queja concluidos entre 2001 y 2015.



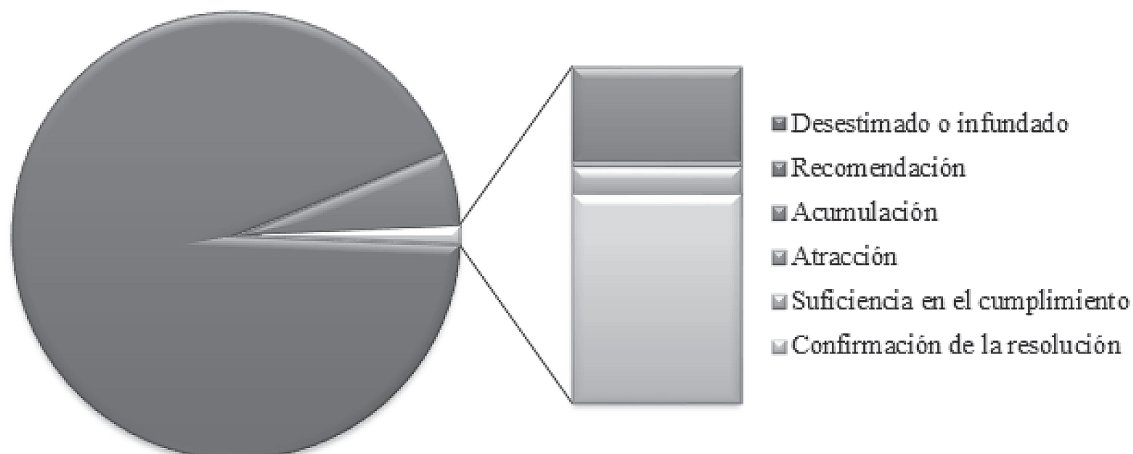
Fuente: Elaboración propia a partir de los correspondientes Informes Anuales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Gráfico V: Formas de conclusión de los recursos de queja tramitados entre 2001 y 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de los correspondientes Informes Anuales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Gráfico VI: Formas de conclusión de los recursos de impugnación tramitados entre 2001 y 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de los correspondientes Informes Anuales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Gráfico VII: Zonas en que se escinde la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos.



Fuente: Elaboración propia.