

CAPÍTULO XXI
LA REFORMA AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL
Y SU IMPACTO EN LAS COMISIONES ESTATALES
DE DERECHOS HUMANOS. ALGUNAS REFLEXIONES
PARA SU REDISEÑO

Pedro R. TORRES ESTRADA¹

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La reforma constitucional que modifica la estructura y las potestades de las comisiones estatales de derechos humanos.* III. *Lo que hay que preguntarnos para rediseñar las nuevas instituciones locales de derechos humanos.* IV. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas constitucionales al sistema de justicia penal, juicio de amparo y de derechos humanos (esta última impacta en la reconfiguración de los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos)² marcan

¹ Director del Legado en Seguridad y Estado Constitucional de Derecho del ITESM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

² *Decreto* por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *El objeto de la reforma es pasar de un sistema penal mixto a un sistema penal acusatorio, aumentando las garantías de la víctima, del imputado y estableciendo un sistema de reparación del daño, así como el cambio de un sistema escrito a uno oral.*

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2011. *El objetivo de esta reforma fue actualizar el juicio de amparo a la realidad actual mexicana.*

Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de junio de 2011. *El objetivo de esta reforma fue el de incluir los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, el principio pro persona y el control difuso de constitucionalidad, aunado a ampliar las facultades de las comisiones de derechos humanos.*

un antes y un después dentro de nuestro derecho nacional, ya que, desde la creación de la Constitución de 1917 no se habían vivido cambios tan intensos ni tan profundos dentro de la ingeniería jurídica nacional en la forma de entender y aplicar el derecho y en especial los derechos humanos.³

Estas reformas son realmente un cambio de paradigma en el derecho mexicano, ya que, por un lado, se modifica nuestra influencia en el derecho romano-germánico para introducir figuras pertenecientes al derecho anglosajón y, por otro lado, modifica la tradicional forma cerrada que teníamos de entender y aplicar nuestro derecho, para abrirse al mundo con la incorporación de la normativa internacional en materia de derechos humanos y con la interpretación que hacen los tribunales internacionales de la misma.

Es importante reconocer que estas reformas tienen que modificar las estructuras de las instituciones estatales desde sus cimientos, ya que rompe con los paradigmas que nos habían guiado mental y operacionalmente. Esto pasa, naturalmente, por las *comisiones estatales de derechos humanos*.

En los primeros momentos de la *reforma* se focalizó la atención de estos cambios a los órganos jurisdiccionales, ya que el debate sobre la trascendencia de la reforma de derechos humanos se dio, en un primer inicio, en clave

³ Los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales deben ser la razón final del Estado democrático, es decir, la legitimación final del mismo. Los derechos humanos deben irradiar e informar no solo la redacción de las leyes y la interpretación que hagan los tribunales de las normas a la luz de la Constitución, sino que también deben dar claridad y guía a su posterior traducción en políticas públicas.

El diseño de la política pública debe procurar aspectos básicos como un buen diagnóstico del problema, la planeación de la política, el costo beneficio de la medida a implementar, los indicadores con los cuales se va a medir su efectividad, entre otros. Sin embargo, el elemento que debe guiar todo lo anterior es el derecho humano que se pretende tutelar y materializar a través de acciones puntuales.

Este aspecto, que puede resultar tan obvio y que se puede dar por hecho, no es tan sencillo y es uno de los puntos que más debilitan a la implementación de la política pública.

Toda la política pública pretende darle vida a un derecho humano; por ejemplo: la construcción y equipamiento de hospitales tiene como finalidad darle vida al derecho a la salud, el establecimiento de una política de préstamos hipotecarios pretende darle vigencia al derecho social de la vivienda.

Se tienen que identificar los elementos materiales que le dan vida a determinado derecho humano y, a partir de ahí, se tienen que fijar acciones concretas que estén encaminadas a cumplir con dichos elementos para no cometer el error de ver a los derechos como algo abstracto y desvinculado de las acciones puntuales que vayan a implementar. Torres Estrada, Pedro R., "El nuevo paradigma de los derechos humanos en México y su impacto en el diseño y la implementación de políticas públicas para reformar el Sistema de Justicia Penal", *Isotimia 6. Derechos Humanos y Sistema de Justicia Penal, Homenaje al profesor Jorge Carpizo McGregor*, México, Porrúa, 2011.

jurisdiccional, pues fueron los tribunales los que se encargaron de definir en sus sentencias el alcance de esta reforma.⁴

Ahora bien, el impulso y materialización de estas modificaciones constitucionales también se debe dar desde la comisiones de derechos humanos y, especialmente, desde las comisiones estatales, ya que, tanto los tribunales federales como los internacionales aplican el principio de subsidiariedad o, mejor conocido en nuestro amparo, como el principio de definitividad. También en los órganos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos este principio orienta sus actuaciones, de ahí lo importante de contar con instituciones locales fuertes que atiendan y contengan la violación de derechos humanos en sus respectivos estados y de la manera más cercana al problema y a la persona.

Si no se da esta fuerza desde lo local, el sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos tendrá una debilidad para lograr una protección rápida y efectiva en las instancias más cercanas a la persona. No obstante, en caso de no ser protegido en sede local, éste tendrá la posibilidad de subir su reclamo a los órganos nacionales e, incluso, internacionales para lograr su protección.

En este contexto, partimos de la idea que inspira el Federalismo en donde tanto los derechos como las instituciones deben de buscar ser mejoradas en los estados de la Unión para que, a partir de ahí, puedan ser tomadas como referente por la instancias nacionales. Ésta es la lógica del Federalismo: que las instituciones públicas locales se perfeccionen y, con ello, perfeccionen y se fortalezcan las instituciones y el modelo democrático nacional.

Sin embargo, en nuestra realidad esto no ha sido así. Los estados han sido receptores de muchos de los cambios que se han dado en la Federación

⁴ Al ser el caso Radilla el primero en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) condena al Estado mexicano por violaciones graves a los derechos humanos, ordenando una serie de medidas de reparación en concordancia con la gravedad de las violaciones, las autoridades mexicanas se vieron forzadas a establecer criterios para el cumplimiento de esta sentencia y de otras sucesivas que se emitan por parte de la CIDH. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación inició un proceso de consulta a trámite para establecer las obligaciones que, para el Poder Judicial de la Federación, derivan de la sentencia en el caso Radilla. En la resolución a dicho proceso, en julio de 2011, la Suprema Corte estableció, en primer lugar, que las sentencias de la CIDH en las que México sea parte son obligatorias para todas las autoridades mexicanas, siendo únicamente orientadores los criterios contenidos en sentencias en las que México no es parte. Asimismo, siguiendo los criterios establecidos por la CIDH, la Suprema Corte estableció que todos los jueces mexicanos, en el ámbito de su competencia, están facultados para hacer un control de convencionalidad, esto es, a aplicar tratados internacionales de derechos humanos en los casos que conocen. *Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia del 23 de noviembre de 2009.

por obligación, ya que, por medio de reformas constitucionales, se han tenido que forzar ajustes democráticos, principalmente por conducto de reformas al artículo 116 constitucional (artículo que le establece principalmente límites y obligaciones a los estados).

Aunque, en el caso que nos ocupa, para el fortalecimiento de las *comisiones estatales de derechos humanos*, dicha implementación fue por medio de la modificación al artículo 102 de la Constitución, para que las entidades federativas implementaran las nuevas reglas y figuras, que en la Federación ya funcionaban, ya que algunos estados no lo habían dispuesto y cuando lo hacían no blindaban en su Constitución y leyes locales a las nuevas instituciones,⁵ las cuales, en la práctica, resultaban endebles por falta de una buena ley estatal que les diera operatividad. Además, a esto hay que agregar la variable del sistema político local y su cultura política.

Por ejemplo, las normativas estatales en un tiempo no fijaban mayorías calificadas al interior del Congreso local para nombrar al encargado de velar por la fiscalización de los recursos públicos en el estado o las *comisiones estatales de derechos humanos* no tenían autonomía constitucional plena. En otros casos, las legislaturas locales han sido omisas en realizar leyes secundarias que le den vigencia a la Constitución federal y a la misma Constitución estatal.

Es decir, aunque la institución se encuentre prevista a nivel constitucional, ésta resulta ineficaz por la ausencia de una ley que le dé contenido, vigencia y aplicación. En este sentido, nos percatamos de que los legisladores locales deslegitiman la Constitución del estado al no crear el marco secundario que la haga normativa y, por lo tanto, la convierten en una norma sin aplicación o, siguiendo la clasificación de Loewenstein, en Constitución nominal y, en algunos casos, hasta semántica.⁶

⁵ De una revisión de la naturaleza jurídica que cada Constitución local reconoce a los organismos públicos de derechos humanos en el momento de la reforma, tenemos que: 16 gozaban de autonomía plena, personalidad jurídica y de patrimonio propio; 9 solamente gozan de autonomía técnica de gestión y presupuestaria, y 6 organismos públicos estatales sólo gozan de autonomía en las recomendaciones que emiten. Iniciativa de la senadora Rosario Ibarra (grupo parlamentario del PRD) *Gaceta* núm. 259 Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 25 de septiembre de 2008.

⁶ Constitución normativa. Sus normas dominan el proceso político o, a la inversa, el proceso del poder se adapta a las normas de la constitución. Para ser real y efectiva, la constitución tendrá que ser observada lealmente por todos los interesados y tendrá que estar integrada en la sociedad estatal, y está en ella. Constitución Nominal. Una Constitución podrá ser jurídicamente válida, pero si la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas, la constitución carece de realidad existencial. Constitución semántica. la conformación del

Las causas son variadas. En ocasiones, por falta de acuerdos políticos o, también, por intereses de las élites locales, ya que con la emisión de dichas leyes se podría desmontar el aparato autoritario con el que ellos se han visto beneficiados.⁷ Qué gobernador tiene la verdadera convicción democrática para no intervenir en el nombramiento y vida interna de la comisión estatal de los derechos humanos, por ejemplo.

Aunado a esto, algunos de los nombramientos claves para el buen desarrollo de equilibrios al interior de las instituciones locales pasan por ser a propuesta del gobernador y, a lo largo y ancho del país, vemos que a los gobernadores es frecuente que les gane su convicción de hombres de partido y no de hombres de Estado, ya que, en la mayoría de los casos, terminan proponiendo o impulsando a perfiles con dependencia y con lealtades predeterminadas que van a dañar la salud y fortaleza de la institución que se pretende fortalecer y legitimar.

Con lo anterior no se logra una verdadera independencia material que asegure que el ciudadano sienta que esa institución lo va a proteger, por lo tanto, muchas comisiones estatales terminan siendo instituciones endebles frente al poder.

El grado de innovación y de fortaleza de las Constituciones locales y de sus leyes secundarias a las nuevas tendencias del constitucionalismo democrático, así como la implementación de prácticas democráticas y de políticas públicas para materializar los cambios normativos, son un indicador para analizar cuáles estados de la República verdaderamente han querido democratizar el estado y cuáles lo han hecho sólo como una obligación impuesta desde la Federación y no por una convicción democratizadora local, como lo decíamos líneas arriba, lógica básica de los sistemas federales.

poder está congelada en el beneficio de los detentadores fácticos del poder, independientemente de que éstos sean una persona individual (dictador), una junta, un comité, una asamblea o un partido. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1986, p. 217.

⁷ Actualmente, la *justicia constitucional* en nuestro país está generando un profundo cambio en los diversos órdenes del Sistema Jurídico Nacional. Ejemplo de ello son los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, en los que se han establecido diversos medios jurisdiccionales de control constitucional. A pesar de que en estos estados ya existe la figura de la justicia constitucional local, ha sucedido lo mismo que pasó en el orden federal con las Controversias Constitucionales que ya existían desde 1917, pero que, hasta 1995, adquirieron eficacia, al crearse la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que fortaleció el Federalismo y la división de poderes. Justicia Constitucional Local. Suprema Corte de Justicia de la Nación, <https://www.scjn.gob.mx/normativa/Paginas/introduccion.aspx>.

Como ya mencionamos, si estudiamos los cambios realizados al artículo 116 y, en el caso que nos ocupa, el 102 de la Constitución federal, nos daremos cuenta de que la Federación ha obligado a los estados de la República a realizar modificaciones dentro del control del poder y a su diseño constitucional básico para lograr apuntalar instituciones que mejoren el respeto a los derechos humanos y aseguren el mejoramiento de la democracia local. Este artículo (116), conjuntamente con el 73, y la habilitación al centro de legislar por medio de leyes generales, ha sido cada vez más utilizado para intervenir en la vida interna de los estados e ir empujando desde la Federación los cambios que muchas veces los estados no han querido realizar.

En un Estado federal, una de sus principales características es que existen controles horizontales y controles verticales.⁸ En lo que acabamos de comentar en el párrafo de arriba, vemos claramente cómo los controles horizontales entre centro y periferia se activan para obligar a los poderes locales a que modifiquen sus estructuras en aras de ir perfeccionando la democracia local e, incluso, ir desmontando estructuras institucionales que respondan más a la estructura de un Estado autoritario que democrático. Así también, la idea es que, cuando el orden federal se separe de los principios democráticos o del respeto a los derechos humanos, éste pueda ser controlado, y esta posibilidad se debe de dar principalmente por medio del Senado de la República y en el voto que hacen las legislaturas de los estados a las reformas constitucionales, esto sólo por referirnos a controles institucionalizados.

Para terminar, es importante señalar que, si bien es cierto que van a existir modificaciones normativas que por sus características serán verdaderas “reformas de Estado”, y por estas últimas vamos a entender todas aquellas que modifiquen de una manera sustancial los derechos humanos o la estructura básica del Estado, considero que a esta tipología de reformas de Estado corresponde la reforma que a continuación analizaremos y de ahí la trascendencia e importancia de la misma.

⁸ Tal vez la ventaja principal del sistema federal es el freno contra los abusos del poder público. El mandato constitucional de equilibrio de poderes entre los Estados y el Gobierno federal fue adoptado por los padres de la Constitución para asegurar la protección de nuestras libertades fundamentales [...] Igual que la separación e independencia de distintas ramas del poder federal sirven para prevenir la acumulación de excesivos poderes en alguna de ellas. Un equilibrio saludable entre los Estados y la Federación reducirá el riesgo de tiranía o de abuso en cualquiera de los dos lados. Ballbé, Manuel y Martínez, Roser, *Soberanía dual y Constitución integradora. La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*, España, 2003, p. 44.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LA ESTRUCTURA Y LAS POTESTADES DE LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS

Como se menciona en los párrafos anteriores, tuvo que ser la Constitución federal la que viniera a obligar a los estados a darles elementos de fortaleza y blindaje a las *comisiones estatales de derechos humanos*.

Para iniciar, la reforma constitucional adiciona que todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Esta parte de la reforma introduce un elemento que busca armonizar y darle vida al principio de legalidad al pedirle a las autoridades que funden y motiven su negativa a aceptar una recomendación, este criterio ya lo había fijado también la Suprema Corte, con referencia a otro órgano que guarda similitudes institucionales, como es en el caso de las entidades de fiscalización superior en los estados, en lo relacionado a los informes y observaciones que emiten estos órganos de fiscalización de los recursos públicos para que sean aprobados por los congresos estatales. En su momento, la Corte emitió la siguiente resolución:

CUENTA PÚBLICA. EL HECHO DE QUE EL INFORME TÉCNICO QUE RINDA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE ZACATECAS NO OBLIGUE A LA LEGISLATURA A APROBAR O RECHAZAR EN SUS TÉRMINOS AQUÉLLA, NO LA EXIME DE ACATAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Es decir, la sujeción al principio de legalidad del acto de aprobación de la cuenta pública, aleja la posibilidad de que una decisión de carácter eminentemente técnico se torne en una decisión política guiada por la afinidad política del Ayuntamiento auditado y de la mayoría de la Legislatura Local, o en una cuestión sujeta a negociación política, vicios que afectan la credibilidad de la actividad estatal y que pueden poner en riesgo la gobernabilidad.⁹

⁹ Clave: P./J., núm. 19/2004 Controversia constitucional 12/2003, Municipio de Río Grande, Estado de Zacatecas, 20 de enero de 2004.

Observamos cómo aquí la Corte obliga a motivar y fundamentar cuando la votación del Congreso local se aparte del informe que emite la entidad de fiscalización. Vemos cómo la reforma constitucional retoma este principio y lo plasma para el caso de las resoluciones de las comisiones estatales de derechos humanos. Es decir, la autoridad que no acepta la recomendación debe motivar y justificar por qué se niega a aceptarla.

Como se puede percibir, esta parte de la reforma también resulta especialmente importante porque establece mecanismos de control político que va a activar a los partidos y a sus bancadas al interior del Congreso y, a su vez, va a activar controles sociales, como pueden ser la prensa,¹⁰ la opinión pública y organizaciones no gubernamentales al momento de llamar a la comparecencia al servidor público que no acepta la resolución, y que no modifica sus políticas públicas para cumplir con los estándares básicos de respeto a los derechos humanos planteados en la recomendación.

De tal manera que el titular a quien se le realiza esta recomendación pueda tener una presión política importante que pudiera desembocar en su renuncia o la remoción del funcionario que no acepta la misma; en caso contrario, el costo político lo va a pagar, indirectamente, el titular del órgano ejecutivo. Otro supuesto es que, si no renuncia y tampoco es removido, puede costarle electoralmente al partido del gobierno en las siguientes elecciones, sólo por mencionar algunos de los efectos que puede traer esta parte de la reforma constitucional y la repercusión de esta nueva figura.

Así también, la reforma establece que las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. Ésta, consideramos, es una de las partes más representativas de la reforma, ya

¹⁰ Ése es, justamente, el sentido que, en general, atribuye Ely al control, como manifestación de la capacidad de fiscalización de los gobernantes por los gobernados, a fin de garantizar que gobierne la mayoría y se evite, al mismo tiempo la tiranía de esa mayoría. Estos controles pueden clasificarse en políticos y jurídicos, siendo propio de los primeros su carácter subjetivo y su ejercicio voluntario por el órgano, autoridad o sujeto de poder. En el control político quien limita es, a su vez, quien controla (aunque puede ocurrir que, a veces, la eficiencia de su control no esté tanto en dicho control efectuado por él como en la posibilidad de que ese control pueda poner en marcha controles ejercitados por otros); y así, las limitaciones supraorgánicas, interorgánicas e intraorgánicas se corresponden con controles también supra, inter e intraorgánicos. Ejemplo de los primeros sería el ejercitado a través de las elecciones; de los segundos, la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento, y de los terceros, la dependencia de cada ministro respecto al presidente del gobierno. Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 131.

que, al menos formalmente, se blinda institucionalmente a la Comisión,¹¹ porque se fortalece en la independencia de sus decisiones y en su estructura orgánica ya que su fuerza y autonomía estatal emana directamente de su estatus constitucional.¹²

En los estados de la República, ahora sí las Comisiones tendrán (al menos formalmente) una total autonomía constitucional e independencia política y económica frente a los otros poderes locales. Resultaba inexplicable cómo algunas comisiones estatales aún no tenían esta fortaleza institucional. Si bien hay que reconocer que hubo loables casos donde, con ese modelo se lograron avances, éste se debía principalmente a la personalidad y habilidad de su titular y no a un tema de diseño institucional. El anterior esquema estaba realizado para que las comisiones tuvieran injerencias tanto políticas como económicas en el seno de las mismas.

En lo relacionado a la forma de elección de los titulares de este organismo, la reforma fija que la elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

Hasta hace muy poco tiempo, los gobernadores de los estados principalmente mandaban su propuesta al Congreso de los estados. Si bien era el Congreso local quien elegía,¹³ se daba la posibilidad de crear cierta lealtad

¹¹ Las legislaturas de las entidades deben asegurarse de que dichos organismos cuenten con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

¹² Órganos Constitucionales autónomos. Son aquellos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional. Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 29, <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>, fuente consultada el 7 de octubre de 2013.

¹³ Campeche, artículo 9o., Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. Coahuila, artículo 10, Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila. Chiapas, artículo 11, Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Guerrero, artículo 13, párrafo segundo ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas. Nuevo León, artículo 99, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Tabasco, artículo 10, Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Ta-

inicial con el órgano ejecutivo que lo proponía, además de que iba aparejada del apoyo de su mayoría en el Congreso y, claro, con el voto de la oposición para sacar la propuesta con mayoría cualificada.

El que exista transparencia en la elección del titular permite la introducción de importantes controles políticos y sociales que logren identificar un perfil que no sólo debe tener conocimiento en materia de derechos humanos, sino que también debe tener autoridad, independencia personal y de grupo, liderazgo, así como el respaldo social para poder darle solidez y legitimidad a la institución y a sus recomendaciones. Este funcionario debe de infundir “miedo moral” a las autoridades, por lo cual debe tener un sólido prestigio en la comunidad.

Por su parte, en la regulación que tengan que hacer los congresos de los estados de los preceptos de procedimiento de consulta pública, sobre la cual también fija que tendrá que ser transparente. Al respecto se tienen que cuidar el formato de la elección del presidente para que no vaya a resultar un proceso asambleario en la definición de las propuestas y que se convierta en un procedimiento inmanejable que vaya a derivar en mucha presión política al proceso de selección, lo que haga que los partidos se polaricen y que se corra el riesgo de que, por falta de consenso, se quede acéfala mucho tiempo la presidencia de la Comisión. Para prever esta contingencia, es importante que se regule claramente el proceso por el cual el Consejo nombre provisionalmente a quien asuma las funciones temporales de la presidencia y se mantenga la regularidad institucional de la Comisión.

Otra de las innovaciones de la reforma constitucional es que incorpora el principio de subsidiaridad al sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, es decir da la posibilidad de que las legislaturas de los estados soliciten a la Comisión Nacional que investigue hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos en su estado.

En los modelos federales, el principio de subsidiaridad consiste¹⁴ en que la instancia más cercana a los hechos conozca de los mismos y los resuelva;¹⁵ sin embargo, este principio también puede aplicar en sentido contra-

maulipas, artículo 19, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas eran algunos de los estados que tenían este mecanismo de elección.

¹⁴ Torres Estrada, Pedro Rubén, “El modelo federal mexicano a la luz de los modelos comparados. La necesidad de la incorporación en la Constitución de los principios de subsidiaridad y solidaridad como principios informadores y delimitadores del sistema de competencias”, *Isotimia, Revista Internacional de Teoría Política y Jurídica* 2, México, 2009, p. 96.

¹⁵ Las funciones del principio así proclamado son dos: el acercamiento de las decisiones de los poderes públicos a los ciudadanos y la garantía de la transparencia y la democracia. De tal suerte sirve a la garantía del respeto del espacio competencial propio de los estados

rio. Es decir, que cuando la instancia más cercana al problema no tiene la capacidad para afrontar el problema o ha sido rebasada por la magnitud del mismo, puede solicitar a otra instancia que, en el caso que nos ocupa, sería de los estados hacia la Federación, que le ayude a enfrentar la problemática y resolverla.¹⁶

En este sentido, la posibilidad de sacar el problema de las instancias locales es una práctica de los Estados federales, en donde se busca que, en ciertas ocasiones y bajo ciertos supuestos, se permitan activar los controles verticales que pueden realizar los órganos federales y que tanto ha preocupado tener a los teóricos y políticos, para combatir las tiranías locales que frecuentemente se pueden formar en la periferia del Estado federal. De ahí lo valiosa de que esta posibilidad pueda existir para activar controles exteriores a los del estado.¹⁷

miembros y, por tanto, de la preservación de la estructura descentralizada del poder público. Opera a favor de la transparencia y la democracia en la medida en que el expresado contraste requiere una suficiente justificación de la procedencia de cada acción comunitaria y su explicación, así como el diseño de aquella en términos simples, coherentes, eficaces. En todo caso, la subsidiariedad: i) opera solo en el plano propio de las decisiones sobre la toma de decisiones, pero no en la ejecución de éstas, no actuando, pues, en la fase ejecutiva del ciclo de gestión pública, sencillamente porque la situación pretendida por la subsidiariedad ya está plenamente garantizada por el principio de ejecución indirecta del derecho comunitario; ii) no afecta en ningún caso a la atribución de competencias (con la consecuente improcedencia del cuestionamiento, desde el principio de la procedencia del ejercicio de tales competencias), ni a la limitada competencia de la competencia de que, a tenor del artículo 308 TCE, goza la UE para precisar en su favor los poderes necesarios para alcanzar los objetivos propios. Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho administrativo. Instituciones generales: bases, fuentes, organización y sujetos, actividad y control*, Barcelona, Ariel, 2003, p. 57.

¹⁶ Al trasplantar este principio al ámbito del reparto de competencias territoriales, la autoridad central debe actuar si y solo si las tareas asignadas no pueden ser ejercidas a un nivel territorial más inmediato al gobernado. Pero se ha reconocido el riesgo que deben padecer las entidades territoriales dado que la Corte Constitucional de este mismo país podría ser sumamente arbitraria al definir la entidad que estimaría con mayor capacidad para llevar a cabo los fines planteados (tal como lo haría un actor político). Tortolero Cervantes, Francisco, *Un principio de subsidiariedad para México. ¿Otra maniobra para centralizar el poder?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 617.

¹⁷ El Federalismo moderno implica un “constitucionalismo dual” compuesto por una Constitución federal y tantas constituciones estatales como estados conformen la Unión Federal. La garantía democrática del Estado federal se encuentra integrada en la Constitución federal. Pero la Constitución estatal debe contar con un diseño institucional que facilite la protección de los derechos de los gobernados y preserve el orden democrático. Sólo como medida de precaución subsidiaria, la Constitución federal debe contar con instrumentos expresos de intervención a favor del gobierno federal que lo habiliten para garantizar el respeto a los derechos y al orden democrático en los estados. Cabe señalar, por último, otra importante cualidad del federalismo dual: su capacidad de experimentación. El Federalismo le

Por otro lado, una de las herramientas que desde el punto de vista jurídico resultan de muy alta relevancia fue la que se le dio a las comisiones locales con la reforma al artículo 105 constitucional de fecha 14 de septiembre de 2006, que consistió en el acceso a interponer *acciones de inconstitucionalidad*¹⁸ ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación al habilitar a “los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.¹⁹

permite a un pueblo intentar experimentos en sus constituciones estatales que, en cambio, no podrían ser intentadas en un Estado centralizado. En este último, toda modificación constitucional es necesariamente nacional y, consecuentemente, afecta al todo. Por ello, inevitablemente, existe posibilidad de provocar disturbios políticos generalizados. Por contraste, “una comunidad política relativamente pequeña como puede ser un estado norteamericano, hace y deshace sus leyes con facilidad; los errores que se pueden llegar a cometer no son muy serios, y pueden ser corregidos con rapidez. [De esta manera] otros estados se benefician de la experiencia de una ley o método que ha trabajado bien o mal en el estado que lo ha intentado”. Barceló Rojas, Daniel A., *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense, Federalismo y Estado de derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 50.

¹⁸ Cuando hay control difuso o desconcentrado al estilo norteamericano, por ejemplo, la vía procesal para elevar un expediente que se ha tramitado y decidido en el tema constitucional en instancias inferiores, a la Corte Suprema o al órgano supremo de control de constitucionalidad, puede ser un recurso de inconstitucionalidad que opera como una especie de apelación para temas constitucionales. En Argentina se le llama “recurso extraordinario”, y es el vehículo que permite llevar a la Corte Suprema sentencias dictadas por tribunales inferiores en materia de amparo, *habeas corpus*, *habeas data*, acciones declarativas y cualquier proceso donde se hayan debatido temas constitucionales. En ciertos países, la ley denomina “recurso por inconstitucionalidad” (en México es denominada acción de inconstitucionalidad) a lo que en verdad es una acción directa o principal de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso con efectos *erga omnes*. Pedro Sagüés, Néstor, *El sistema de derechos magistratura y procesos constitucionales en América Latina*, México, Porrúa, p. 70.

¹⁹ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.-...

a)...

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a)...

...

(Reformado, D.O.F. 10 de Junio de 2006)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República, que vulneren los derechos hu-

Esta posibilidad puede cambiar de manera importante la actual concepción de las comisiones estatales, porque si bien es cierto que su fuerza estribaba en la presión política y mediática que creaban sus recomendaciones, ahora también tienen la posibilidad de activar mecanismos de control jurídico para la protección de derechos humanos, en los cuales una instancia ahora jurídica e independiente del estado, como es la Suprema Corte ahora, puede controlar las leyes emanadas del legislativo estatal.

Esta nueva facultad debe de obligar a las comisiones estatales a fortalecer también a sus consejos consultivos ya que esta competencia le da un arma frente a los poderes del estado, y también puede jugar en contra de la fortaleza y legitimidad de la institución. ¿A qué me refiero con esto? A que van a existir momentos en donde surjan temas locales que lleven aparejada una gran carga de tipo político y moral y estoy pensando, en leyes como la de la despenalización del aborto, matrimonio de personas del mismo sexo o adopción de menores por matrimonios de personas del mismo sexo, entre otros, en donde anteriormente, al no tener competencia para interponer una acción de inconstitucionalidad, quedaba la comisión librada políticamente de esa presión social y mediática; pero, ahora, la presión de actuar o de no actuar puede ser muy intensa, ya sea por parte de los grupos liberales o de los grupos conservadores, según sea la ley que se pretenda que se impugne constitucionalmente.

Por esta razón, creo que la facultad de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene que venir respaldada de una votación mayoritaria por parte del Consejo Consultivo de la Comisión, así como también la decisión de no interponer la acción de inconstitucionalidad. Por esta razón, como ya lo comentamos arriba con el caso del presidente de la Comisión, es importante que la elección de los consejeros se busque que los mismos sean hombres independientes política e ideológicamente. Al igual que el presidente, los integrantes del consejo de la Comisión deben de despertarle al gobernador y a todo su aparato gubernamental “miedo moral”.

No podemos negar que cada estado de la República va a tener su federalismo moral, es decir que habrá estados que tengan mayor tendencia ideológica y política a ser liberales y otros a ser conservadores, esto evidentemente va a influir en la configuración del Congreso local y puede, indirectamente, influir en la integración de los consejos. No obstante, el órgano legislativo

manos consagrados en esta Constitución, Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

https://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Analisis%20Reformas/CPEUM-105.pdf

debe buscar que el Consejo tenga una pluralidad de perfiles, pues de lo contrario, esta situación puede revertirse en contra de la legitimidad del Consejo. Al final, donde todos piensan igual, alguien no está pensando.²⁰

Es importante decir que, antes de decidir interponer o no interponer una acción de institucionalidad ante la Suprema Corte, el presidente de la Comisión tendría que estar obligado a escuchar a su Consejo consultivo o, incluso, si así lo llega a considerar la ley local, esta capacidad del presidente tendría que venir avalada por la mayoría de los miembros de la Comisión. Creo que esto pudiera ser viable ya que la legitimidad les viene, tanto al presidente como a los miembros del Consejo, directo del órgano legislativo. Además, despresurizaría políticamente al presidente al ser una decisión colegiada.²¹

En este contexto, la facultad de acudir a las acciones de inconstitucionalidad es la capacidad de controlar horizontalmente, en caso de la justicia constitucional local, o verticalmente, en el caso de la justicia federal, las decisiones de las mayorías. Al principio, la naturaleza de las acciones de inconstitucionalidad fueron para proteger a las minorías, porque, quien podía

²⁰ Las razones para la creación del Consejo fueron principalmente las siguientes: a) existía, y con razón, desconfianza de la sociedad hacia cualquier órgano creado por el Poder Ejecutivo; b) el presidente de la CNDH iba a enfrentarse a los grandes violadores de derechos humanos principalmente miembros de procuradurías y corporaciones policíacas, y se quería que tuviera el respaldo de personalidades nacionales con prestigio y credibilidad; c) para que desempeñara funciones parecidas a las de un órgano legislativo interno, que discutiera y aprobara los aspectos generales e importantes de la Comisión, y d) para que fuera una especie de contralor de la misma. Carpizo, Jorge, "Sistema Nacional No-Jurisdiccional de Defensa de los Derechos Humanos", *Isotimia. Revista Internacional de Teoría Política y Jurídica*, México, núm. 2, p. 27.

²¹ Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde:

XX.- Someter a la aprobación del Congreso del Estado la propuesta que le presente respecto a los cargos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Ordinarias del Tribunal de Justicia Administrativa y Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 63, fracción XXII, 98 y 99 de esta Constitución;

Artículo 99. Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán designados de la siguiente manera: El Titular del Poder Ejecutivo propondrá al Congreso del Estado, candidato a la Magistratura para su aprobación, la que se realizará previa comparecencia de la persona propuesta, por el voto secreto de, cuando menos, las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la comparecencia. Si el Congreso no se encontrase reunido, la Diputación Permanente convocará de inmediato a un Período Extraordinario de Sesiones. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Artículo 18. A los integrantes del Consejo los designará el Titular del Poder Ejecutivo, con la ratificación del Congreso del Estado o de la Comisión Permanente, en los recesos del mismo. Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

acudir a la Corte era, principalmente, un 33%²² del órgano legislativo,²³ no obstante, se ha ido abriendo la legitimación a otros órganos del Estado para ir protegiendo de la tiranía de las mayorías a ciertos temas que resultan básicos para que el Estado constitucional democrático y el federalismo funcione, como es el caso de la protección a los derechos humanos.

En algunos estados de la República es muy común que el gobernador tenga fuerte influencia en los Poderes Legislativo y Judicial del estado, por eso lo importante que es hacer que esta facultad pueda ir abriendo y democratizando las instituciones locales, fortaleciendo los derechos humanos y el respeto a la Constitución, como ya ha sucedido con el juicio de amparo y las controversias constitucionales.

La reinterpretación de los derechos humanos por parte de la Corte en los últimos años indudablemente va a cambiar el paradigma de cómo los hemos venido entendiendo y aplicando en las entidades federativas.

²² El 33% de los diputados y senadores del Congreso de la Unión (en números absolutos, esto concita a 167 de 500 diputados y a 43 de 128 senadores mexicanos). Salvando las modalidades de composición que cada ordenamiento depara a sus cámaras legislativas, resulta evidente que, en principio, las minorías del Congreso de la Unión padecen mayores dificultades en la consecución de tal *quórum*-legitimación (comparándoles con las minorías españolas). A pesar de que esta problemática se anuncia pronto de forma aritmética, más importante será inferir cómo aumenta la desprotección constitucional de las minorías parlamentarias, en la medida que tienda a vaciarse de contenido su principal instrumento procesal, tal como parece ser la tendencia de ambos ordenamientos. Eraña Sánchez, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, México, Porrúa, 2004, p. 235.

²³ La reivindicación del estudio del recurso de inconstitucionalidad, no solo en su aspecto sustantivo, sino también en su articulación procesal, por parte de los constitucionalistas, supone centrar la atención en que su regulación, tanto en la Constitución Española como en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se ha planteado, como la de todo proceso, como elemento instrumental de una jurisdicción específica, la constitucional, marcada por el órgano al que se ha encomendado en exclusiva aquella jurisdicción, configurada como una función constitucional. La relación entre el Tribunal Constitucional, como órgano constitucional al que la Norma fundamental encomienda la función esencial de garantía de su propia superioridad, la jurisdicción constitucional como el conjunto de competencias atribuidas a aquel Tribunal para hacer efectiva su función, y el proceso directo de inconstitucionalidad, que instrumenta la efectividad del proceso que viene marcada por las especiales características de la función de garantía que asume el Tribunal Constitucional y que se proyectan, tanto en su significación y estructura, cuanto en su propia actividad procesal. La legitimación del Defensor del Pueblo se configura, en teoría, como la menos política de la articulación del artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, siendo su decisión de interponer el recurso estrictamente personal y no condicionada a su petición por parte de los ciudadanos, petición que, de existir, no le obliga en absoluto a interponer dicho recurso. García Martínez, Asunción, *El recurso de inconstitucionalidad. El proceso directo de inconstitucionalidad*, España, Trivium, 1992, pp. 11 y 153.

A pesar de lo importante de la facultad de poder acudir a la Corte por parte de las comisiones estatales, éstas la han utilizado muy poco y en los informes de la Suprema Corte se refleja que, desde que se instauró esta nueva potestad, en 2006, sólo han existido 3 recursos por parte de comisiones estatales.²⁴ Me sorprende este dato, sobre todo porque en los últimos años los estados han reformado importantes leyes que pueden impactar en los derechos humanos, como son el caso de los códigos penales y el de procedimientos penales, así como leyes orgánicas que rigen a las instituciones de seguridad y de justicia.

Por otro lado, resulta importante mencionar que, con la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011, y con la interpretación de la Suprema Corte, en fecha 3 de septiembre de 2013, al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011²⁵ se tiene también que cambiar el modelo de actuación de las comisiones estatales, donde se van a requerir un sólido servicio civil de carrera con servidores públicos con un alto grado de especialización y conocimiento, ya no sólo del derecho nacional, sino también del derecho internacional ratificado por México, así como de la interpretación que realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues el reto será elevar el diálogo jurídico que se da entre los operadores de un sistema de justicia penal.

En pocas palabras, las comisiones estatales ahora también se convierten en guardianes, no sólo de la constitucionalidad sino también de la convencionalidad,²⁶ al tener la posibilidad de controlar los estándares de actuación

²⁴ Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí (2006), Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas (2007), Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008). Suprema Corte de Justicia de la Nación. Portal de Estadística Judicial. Acciones de Inconstitucionalidad, Análisis estadístico. http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis_ai.aspx.

²⁵ DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos no se relacionan en términos jerárquicos, sino que deben armonizarse a través de la utilización del principio pro persona. En este sentido, los derechos humanos, con independencia de su fuente, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de Tesis 293/2011.

²⁶ Los tribunales, tanto nacionales como internacionales, deben interpretar de manera armónica el ordenamiento jurídico aplicable y, para ello, deben verificar la compatibilidad

de la autoridades a la luz de estos marcos e instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, teniendo también como herramienta básica de interpretación de esta nueva realidad el principio pro-persona. Además de los instrumentos internacionales, va a ser un insumo básico para las comisiones, la interpretación que realiza la Corte Interamericana sobre los Derechos Humanos, la cual ahora resulta vinculante para todas las autoridades mexicanas dependientes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).²⁷

Como ya hemos comentado, en México aún hay estados en donde su ingeniería constitucional, legal y política responde a modelos políticos autoritarios. Es por esto que el reto de una nueva configuración de las comisiones en los estados es ir desmontando esa estructura autoritaria como en su momento se dio en el orden federal, creo que es un momento histórico y de reto para las comisiones locales de legitimarse, ya que, en muchos estados, su *autoritas* ha ido en retroceso por el mal diseño institucional, así como por el papel de sus titulares y la de sus consejos.

Además de la competencia ya mencionada, en la reforma constitucional de 2011 se adiciona la capacidad para la Comisión Nacional para poder interponer acciones de inconstitucionalidad en el siguiente supuesto: “En contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte”.

De lo anterior se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad no sólo por violaciones a los derechos humanos contenidos en la Constitución, derivados de la expedición de leyes federales, estatales del Distrito Federal o tratados internacionales, sino que, también, se podrá utilizar este mecanismo cuando una de las normas mencionadas transgreda alguno de los derechos contenidos en los tratados internacionales de que México sea parte.

de unas normas con otras. Lo que se conoce como control de convencionalidad es, precisamente, ese ejercicio de verificación de compatibilidad entre normas internas e internacionales, buscando la solución más favorable a la protección de los Derechos Humanos. Arenas Bátiz, Carlos Emilio, *El nuevo modelo de control de constitucionalidad y de convencionalidad en materia de derechos humanos a partir de la reforma de 2011. Según dos perspectivas antagónicas “internacionalistas vs soberanistas”*, México, Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León, 2013, p. 45.

²⁷ Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

II...

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Esta inclusión tiene dos aspectos importantes a considerar. El primero, que es posible que un tratado internacional violente el contenido de otro tratado. Al respecto, la Suprema Corte, por medio de la resolución de la contradicción de tesis 293/2011, ya mencionada, determinó que los derechos humanos contenidos en tratados internacionales tendrán jerarquía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, con independencia de su fuente, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano; supuesto bajo el cual es posible que un tratado internacional que violente derechos humanos quede, por sentencia, fuera del sistema normativo mexicano por violentar un derecho humano, aunque el origen de éste sea otro tratado internacional.

Es importante señalar que dicha facultad de ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de tratados internacionales, se le confiere únicamente a la Comisión Nacional, ya que las comisiones estatales están imposibilitadas para atacar un tratado internacional que violente derechos humanos, aunque sí pueden impugnar leyes locales que vayan en contra de la Constitución y de tratados internacionales ratificados por México utilizando, entre otros métodos de interpretación, el principio *pro-persona*.

Para terminar este epígrafe, hacemos la puntualización de que el Artículo Transitorio del Decreto Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 y, en el mismo, en su apartado séptimo, obligaba a las legislaturas locales a realizar las adecuaciones que correspondan en un plazo de un año contado a partir de la vigencia del decreto en comento, plazo que feneció el 10 de junio de 2012.

En estados como Nuevo León, su legislatura adecuó su marco constitucional en decreto emitido el 30 de agosto de 2012, publicado en fecha 17 de septiembre del mismo año y establece un plazo de 260 días contados a partir de la vigencia del Artículo Transitorio del Decreto 357 para adecuar la ley que crea la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, a la fecha de hoy (4 de noviembre de 2013), ya el plazo otorgado por el constituyente local ha terminado para emitir la ley, por lo cual ya hay una violación constitucional por omisión legislativa del legislador estatal.

La obligación de reformar sus organismos de defensa de los derechos humanos proporciona una buena oportunidad para reflexionar sobre ellos no sólo en Nuevo León, sino en todo el sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos. Es decir, ante las nuevas realidades en el alcance de los derechos humanos, es determinante actualizar o

renovar las instituciones y organismos que le deben dar vida a este nuevo paradigma cultural y normativo.

III. LO QUE HAY QUE PREGUNTARNOS PARA REDISEÑAR LAS NUEVAS INSTITUCIONES LOCALES DE DERECHOS HUMANOS

Las reformas constitucionales que hemos estado revisando van a ser definidas y desarrolladas en las leyes secundarias estatales que van a determinar las competencias, la organización, el funcionamiento y los procedimientos de las comisiones estatales de derechos humanos. Este tipo de oportunidades normativas para reformar una institución deben ser aprovechadas para no caer en un gatopardismo en donde modifiquemos la norma pero que las prácticas de la institución no se modifiquen, hay que evitar en reformas de tan alta importancia el fetichismo legislativo.

Como ya se dijo, se están reformando en los estados gran parte de los marcos jurídicos que le pueden impactar de manera directa al contenido de los derechos humanos, como es caso del Código Penal, así como de las leyes que regulan sus cuerpos de seguridad y justicia; en este sentido, si la Comisión no está atenta y vigilante, se pueden cometer excesos y retrocesos en este proceso tan intenso que vive el país de cambios normativos que termina (al menos en una primera etapa) en 2016²⁸ con la implementación de un nuevo sistema de justicia de corte acusatorio. En este momento, las comisiones de derechos humanos deben de estar atentas a la premisa del Estado constitucional que consiste en que, a mayor poder a la autoridad, mayores controles a la misma.

Ahora es el momento de estar diseñando la norma que le va a dar vigencia a la nueva estructura de las comisiones locales, pero también es momento de ir eligiendo a los nuevos perfiles técnicos y directivos que le van a dar vida a las nuevas instituciones estatales, el proceso de designación del personal y de sus directivos es estratégico para la fortaleza de la institución.

En este proceso, también es importante ir reflexionando sobre lo realizado por la comisión hasta este momento en el Estado por medio de un diagnóstico crítico y útil para el rediseño de la institución. Hay que revisar por ejemplo, su impacto en la creación o modificación de leyes que se expedieron localmente, impulsadas por la Comisión, para mejorar la condición de los derechos humanos en la entidad; también hay que revisar el número de

²⁸ La Reforma Constitucional de 2008 fijó como plazo máximo para que estuviera implementada la reforma penal en todo el país el 18 de junio de 2016.

investigaciones que realizó, sus resultados y conclusiones, así como la repercusión de las mismas.

Además, es importante examinar el número de recomendaciones que se emitieron, la calidad de las mismas, sus alcances, así como el impacto que éstas tuvieron frente a las autoridades señaladas y si, derivado de éstas, hubo algún cambio sustancial en sus políticas públicas o, también, revisar si se dio la remoción o renuncia de algún funcionario involucrado en la violación de derechos humanos.

En este punto me quiero detener, por la importancia que deben de tener las comisiones no sólo para promoción y protección de los derechos elementales como la libertad, la integridad humana o, incluso, la vida, sino lo determinante que tienen que ser para proteger otros derechos que también son afectados como producto de la realización de una política pública y estoy pensando en la defensa de derechos humanos como el de gozar de un medio ambiente adecuado, el acceso a la función pública o el derecho a la no discriminación. Asimismo, es importante revisar si han interpuesto alguna acción de inconstitucionalidad contra alguna disposición local, ya sea ante la justicia constitucional local o ante la federal.

En este sentido, es determinante decir que, en un Federalismo como el mexicano, la idea es que los estados puedan ampliar la cantidad y calidad de los derechos humanos protegidos en su esfera interna, es decir, lo que fija la Constitución es un piso y no un techo de derechos. Por esta razón, las comisiones estatales deben ser activistas permanentes para la progresión de los derechos humanos en su realidad local y del mejoramiento de sus instituciones democráticas.

Siguiendo con la necesidad de conocer la fortaleza institucional de las comisiones locales, hay que identificar si el número de recomendaciones o intervenciones de la Comisión han guardado alguna relación con el aumento o descenso de la incidencia delictiva y su combate. Es decir, si aumentaron las intervenciones o recomendaciones al mismo tiempo que aumentaron los operativos policiacos, si se mantuvieron o, incluso, bajaron. A mayor actividad de políticas públicas del estado, principalmente en temas de seguridad, mayor tiene que ser el actuar y vigilancia de las comisiones.

Aunado a lo anterior, también va a resultar básico conocer por medio de encuestas, la percepción que tiene el ciudadano y los líderes de opinión sobre su comisión estatal y esto correlacionarlo con el número de denuncias y de solicitudes de intervención que se han presentado en los últimos años, para ver las tendencias de las mismas e, incluso, compararla con estados que puedan tener similares condiciones para obtener un marco de referencia y

un primer parámetro para identificar si la ciudadanía confía cuantitativamente y cualitativamente en la Comisión.

Así también, hay que ver con qué fortalezas institucionales ha contado la institución, por ejemplo, conocer cómo han sido sus presupuestos en los últimos años, si éstos van creciendo en términos absolutos, con cuánto personal cuenta la institución, el perfil de los empleados, si tiene un servicio civil de carrera, cuáles son los métodos de selección de su personal, cuáles son los salarios de estos funcionarios y su perfil de especialización, así como revisar si hay mecanismos de evaluación y metas claras de la institución.

En este sentido, también sería importante evaluar cómo ha sido el papel del Consejo Consultivo de la Comisión, valorando, por ejemplo, cuántas veces se reúne a lo largo del año, revisar y conocer las actas y minutas de sus reuniones para saber cuáles han sido sus resoluciones más importantes, qué temas han sido los que han ocupado su agenda y qué tanta participación tienen en las decisiones de la presidencia de la Comisión.

En este sentido, va a ser determinante en esta reestructura de las comisiones locales el papel de los consejos. Es importante que las comisiones tengan fuertes equilibrios internos donde sus integrantes puedan plantear sus propuestas y opiniones al presidente de la Comisión, pero sobre todo que el presidente se sienta arropado por el respaldo del órgano colegiado ante posibles embates de los poderes institucionalizados y no institucionalizados del Estado.

IV. CONCLUSIONES

El cambio normativo que están viviendo las comisiones estatales debe ser asumido como un cambio, no sólo de normas, sino sobre todo de instituciones. Es por esto que no debe bastar el conocer el alcance de las nuevas disposiciones constitucionales, sino, sobre todo, cómo se le va a dar vida a estos nuevos marcos jurídicos que van a guiar a las comisiones locales. No basta con cambiar en la norma el actual sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos en los estados, sino que lo que hay que modificar es la política del sistema actual y las inercias que no han funcionado. Buena parte de los estados mexicanos aún se encuentran en su transición política para dejar de ser estados con una fuerte influencia autoritaria en sus prácticas y formas de ejercer el poder. Es en este contexto donde las comisiones locales se deben de convertir en agentes de control y equilibrios en las entidades frente a los poderes públicos y privados.

Ahora bien, también hay que decir que otro de sus más difíciles retos es que, en muchos estados, el principal enemigo y agresor de los derechos humanos ha dejado de ser el de los poderes públicos para que ahora sea la delincuencia organizada, la que de manera constante y sistemática, imponga miedo en regiones del país, dejando con esto sin vigencia muchos de los derechos básicos de la persona, como la vida, la integridad personal, la libertad de expresión, el derecho de tránsito, por mencionar algunos.

Como todos sabemos, donde hay miedo no hay libertad y donde no hay libertad no hay democracia. Éste es ahora el gran reto de las comisiones locales en su papel no sólo de buscar en los poderes públicos acciones *de no hacer*, es decir de no cometer violaciones a los derechos humanos con sus acciones o políticas públicas, sino que las comisiones locales deben de presionar a los estados para que implementen políticas públicas *de hacer*. Es decir, de actuar mediante sus acciones y políticas en contra de todos aquellos factores institucionales y no institucionales que están ultrajando derechos humanos, como es en el caso de la delincuencia organizada. Esta interpretación ya se dejó ver en el caso del “campo algodonerero” en donde quedó en evidencia la falta de eficacia de las políticas públicas de género²⁹ por parte del gobierno mexicano.

Esta reforma debe ser la punta de lanza para que las comisiones estatales se conviertan en verdaderos agentes de cambio y de presión, para acelerar la aún inacabada transición política en algunas entidades de la República.³⁰ Mientras no entendamos que, aunque es cierto que la legitimidad de los gobiernos deriva, en un primer momento, de elecciones libres y justas, la consolidación de ésta se da en la medida en que se aseguran y se respetan los derechos humanos en el ámbito de su competencia.

²⁹ 11. Esta Sentencia constituye *per se* una forma de reparación... (véase el anexo de este documento).

³⁰ Las razones de este cambio hacia la democracia tienen más de una explicación en el mundo. Seguramente esto es producto de la desconfianza de los ciudadanos hacia regímenes autoritarios y totalitarios que les siegan canales de expresión y que tienden a violar los derechos humanos en un clima de inestabilidad ajeno a las instituciones confiables del Estado de Derecho Democrático. Una probable transición democrática en México no debe circunscribirse a ciertas reformas jurídicas de carácter político o electoral. Esta afirmación no niega que determinadas reformas jurídicas o institucionales tengan un efecto liberalizador en el régimen. Lo que quiere señalar es que éste se ve afectado por la interacción de un sinnúmero de elementos o factores: sistema electoral, sistema de partidos, gobierno presidencial, atribuciones del Poder Judicial y del Poder Legislativo, Federalismo, municipio, forma de composición y de funcionamiento de estos órganos, etcétera. Cárdenas, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 19 y 145.

Anexo

11. Esta Sentencia constituye *per se* una forma de reparación.

12. El Estado deberá, conforme a los párrafos 452 a 455 de esta Sentencia, conducir eficazmente el proceso penal en curso y, de ser el caso, los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos, conforme a las siguientes directrices: i) se deberá remover todos los obstáculos *de jure* o *de facto* que impidan la debida investigación de los hechos y el desarrollo de los respectivos procesos judiciales, y usar todos los medios disponibles para hacer que las investigaciones y procesos judiciales sean expeditos, a fin de evitar la repetición de hechos iguales o análogos a los del presente caso; ii) la investigación deberá incluir una perspectiva de género; emprender líneas de investigación específicas respecto a violencia sexual, para lo cual se deben involucrar las líneas de investigación sobre los patrones respectivos en la zona; realizarse conforme a protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos de esta Sentencia; proveer regularmente de información a los familiares de las víctimas sobre los avances en la investigación y darles pleno acceso a los expedientes, y realizarse por funcionarios altamente capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género; iii) deberá asegurarse que los distintos órganos que participen en el procedimiento de investigación y los procesos judiciales cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios para desempeñar las tareas de manera adecuada, independiente e imparcial, y que las personas que participen en la investigación cuenten con las debidas garantías de seguridad, y iv) los resultados de los procesos deberán ser públicamente divulgados para que la sociedad mexicana conozca los hechos objeto del presente caso. 13. El Estado deberá, dentro de un plazo razonable, investigar, por intermedio de las instituciones públicas competentes, a los funcionarios acusados de irregularidades y, luego de un debido proceso, aplicará las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a quienes fueran encontrados responsables, conforme a lo expuesto en los párrafos 456 a 460 de esta Sentencia. 14. El Estado deberá realizar, dentro de un plazo razonable, las investigaciones correspondientes y, en su caso, sancionar a los responsables de los hostigamientos de los que han sido objeto Adrián Herrera Monreal, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos,

de conformidad con lo expuesto en los párrafos 461 y 462 de esta Sentencia. 15. El Estado deberá, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia, publicar en el Diario Oficial de la Federación, en un diario de amplia circulación nacional y en un diario de amplia circulación en el estado de Chihuahua, por una sola vez, los párrafos 113 a 136, 146 a 168, 171 a 181, 185 a 195, 198 a 209 y 212 a 221 de esta Sentencia y los puntos resolutive de la misma, sin las notas al pie de página correspondientes. Adicionalmente, el Estado deberá, dentro del mismo plazo, publicar la presente Sentencia íntegramente en una página electrónica oficial del Estado. Todo ello de conformidad con el párrafo 468 de esta Sentencia. 16. El Estado deberá, en el plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia, realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, en relación con los hechos del presente caso, en honor a la memoria de Laura Berenice Ramos Monárrez, Esmeralda Herrera Monreal y Claudia Ivette González, en los términos de los párrafos 469 y 470 de la presente Sentencia. 17. El Estado deberá, en el plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia, levantar un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez, en los términos de los párrafos 471 y 472 de la presente Sentencia. El monumento se develará en la misma ceremonia en la que el Estado reconozca públicamente su responsabilidad internacional, en cumplimiento de lo ordenado en el punto resolutive anterior. 18. El Estado deberá, en un plazo razonable, continuar con la estandarización de todos sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con base en una perspectiva de género, conforme a lo dispuesto en los párrafos 497 a 502 de esta Sentencia. Al respecto, se deberá rendir un informe anual durante tres años. 19. El Estado deberá, en un plazo razonable y de conformidad con los párrafos 503 a 506 de esta Sentencia, adecuar el Protocolo Alba, o en su defecto implementar un nuevo dispositivo análogo, conforme a las siguientes directrices, debiendo rendir un informe anual durante tres años: i) implementar búsquedas de oficio y sin dilación alguna, cuando se presenten casos de desaparición, como una medida tendiente a proteger la vida, libertad personal y la integridad personal de la persona desaparecida; ii) establecer un trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad para dar con el paradero de la persona; iii)

eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio como exigir investigaciones o procedimientos preliminares; iv) asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda; v) confrontar el reporte de desaparición con la base de datos de personas desaparecidas referida en los párrafos 509 a 512 supra, y vi) priorizar las búsquedas en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas de búsqueda. Todo lo anterior deberá ser aún más urgente y riguroso cuando la desaparecida sea un niño. Al respecto, se deberá rendir un informe anual durante tres años. 20. El Estado deberá crear, en un plazo de seis meses a partir de la notificación de esta Sentencia, una página electrónica que deberá actualizarse permanentemente y contendrá la información personal necesaria de todas las mujeres, jóvenes y niñas que desaparecieron en Chihuahua desde 1993 y que continúan desaparecidas. Dicha página electrónica deberá permitir que cualquier individuo se comunique por cualquier medio con las autoridades, inclusive de manera anónima, a efectos de proporcionar información relevante sobre el paradero de la mujer o niña desaparecida o, en su caso, de sus restos, de conformidad con los párrafos 507 y 508 de esta Sentencia. 21. El Estado deberá, dentro del plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia y de conformidad con los párrafos 509 a 512 de esta Sentencia, crear o actualizar una base de datos que contenga: i) la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional; ii) la información personal que sea necesaria, principalmente genética y muestras celulares, de los familiares de las personas desaparecidas que consientan –o que así lo ordene un juez– para que el Estado almacene dicha información personal únicamente con objeto de localizar a la persona desaparecida, y iii) la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada que fuera privada de la vida en el estado de Chihuahua. 22. El Estado debe continuar implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género; perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres dirigidos a funcionarios públicos en los términos de los párrafos 531 a 542 de la presente Sentencia. El Estado deberá informar anualmente, durante tres años, sobre la implementación de los cursos y capacitaciones. 23. El Estado deberá, dentro de un plazo razonable, realizar un programa de educación destinado a la población en general del estado

de Chihuahua, con el fin de superar dicha situación. A tal efecto, el Estado deberá presentar un informe anual por tres años, en el que indique las acciones que se han realizado con tal fin, en los términos del párrafo 543 de la presente Sentencia. 24. El Estado debe brindar atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones estatales de salud especializadas, a Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, Adrián Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Cecilia Herrera Monreal, Zulema Montijo Monreal, Erick Montijo Monreal, Juana Ballín Castro, Irma Josefina González Rodríguez, Mayela Banda González, Gema Iris González, Karla Arizbeth Hernández Banda, Jacqueline Hernández, Carlos Hernández Llamas, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos, si éstos así lo desean, en los términos de los párrafos 544 a 549 de esta Sentencia. 25. El Estado deberá, dentro del plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia, pagar las cantidades fijadas en los párrafos 565, 566, 577, 586 y 596 de la presente Sentencia por concepto de indemnizaciones y compensaciones por daños materiales e inmateriales y el reintegro de costos y gastos, según corresponda, bajo las condiciones y en los términos de los párrafos 597 a 601 de la presente Sentencia. 26. La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado 156 cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma. Dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, el Estado deberá rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento. *Cumplimiento de la sentencia en el caso González y otras (campo algodonero)*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. http://www.campoalgodonero.org.mx/sites/default/files/descargablestatico/Sentencia_Campo_Algodonero.pdf.