

CAPÍTULO IV

LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS

Antecedentes inmediatos de la Comisión Nacional son los organismos creados a nivel estatal y local a partir de 1978, año en que se instala en el estado de Nuevo León la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos. Dado el carácter federal de la forma de Estado mexicana, se produjo el fenómeno descrito por el profesor Donald Rowat en Estados Unidos y Canadá,⁷² y que en general es el mismo que se ha presentado en la mayoría de los países con esta forma de Estado, a saber: la implantación inicial del *Ombudsman* a nivel estatal y local.⁷³

Algunos de estos organismos tenían realmente el carácter de *Ombudsman*, tales como el Procurador de Vecinos del municipio de Colima, la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del municipio de Querétaro, y la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes. Otros buscaban la defensa de los derechos humanos y el desarrollo social de minorías étnicas. Tal era el papel que desempeñaban la Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del

72 V. Rowat, Donald C., *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, op. cit., pp. 23-29, y 309 y ss.

73 Este es el mismo fenómeno que se ha producido en Australia, en donde la mayoría de los estados habían ya instituido la figura del *Ombudsman* cuando fue creado el *Ombudsman* federal en 1976 a través de la Australian Commonwealth Ombudsman Act de 1976. Mientras que en el Canadá y en los Estados Unidos se han introducido entidades semejantes al *Ombudsman* en las entidades federativas, mas no a nivel nacional. Ver Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones comparativas sobre el *Ombudsman*", en *Protección jurídica de los derechos humanos*, op. cit., pp. 204-208.

estado de Guerrero, y la Procuraduría de la Defensa del Indígena del estado de Oaxaca.⁷⁴

A raíz de la creación, en 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, numerosos estados crearon a nivel local organismos similares. Así, en Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Guerrero, Nayarit y Veracruz se crearon comisiones estatales ese mismo año, y un año después se establecieron en Baja California, Guanajuato y Tamaulipas. En su mayoría estas instituciones seguían el modelo establecido por la Comisión Nacional, en cuanto a su estructura y funcionamiento.

Es necesario recordar que de acuerdo con el primer Reglamento Interno de la Comisión, ésta era competente para conocer de quejas por presuntas violaciones de los derechos humanos de servidores públicos, sin distinción; por tanto, conocía también de las quejas imputadas a los funcionarios de los estados, y aun los municipales; en consecuencia, se desconocía en principio la existencia de las comisiones locales; y de la relación entre éstas y la Comisión Nacional sólo se ocupaban algunas disposiciones aisladas del Reglamento, que conferían al organismo nacional funciones de asesoría y apoyo respecto a sus similares locales.⁷⁵

Esta situación sufre una radical modificación a raíz de la reforma al artículo 102, numeral B, de la Constitución Política mexicana. En primer lugar, se encomienda a las legislaturas estatales la creación de organismos de protección de los derechos humanos en el ámbito de su competencia; es decir, los

74 Para mayor información sobre estos organismos nos remitimos a lo expuesto en el capítulo II de este trabajo, así como a Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*, op. cit. pp. 113-134 y Álvarez de Lara, Rosa Ma., *Legislación estatal en materia de defensa de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

75 Así, el artículo 5° del Reglamento establecía entre las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: "V. Apoyar y asesorar técnicamente, cuando así se le solicite, a las autoridades estatales y municipales en la constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos que las mismas creen;

VI. Establecer convenios de colaboración con organismos gubernamentales de las entidades federativas encargadas de la protección y defensa de los derechos humanos;"

Dentro de la misma tónica el artículo 8° entre las facultades del presidente de la Comisión constituía la de:

"XII. Establecer las relaciones con las comisiones estatales de derechos humanos;"

estados de la Federación. Luego se otorga a dichos organismos competencia, para conocer de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos por actos administrativos provenientes de cualquier autoridad o servidor público, de la que quedan excluidos los asuntos de carácter electoral, judicial y laboral. Por último, se le confiere al organismo nacional la facultad de conocer en segunda instancia de las decisiones de las comisiones locales. De esta manera se establecen los principales rasgos del sistema del *Ombudsman* mexicano, el cual se caracteriza por una especie de subordinación jerárquica de las comisiones locales a la Comisión Nacional, la cual obra como órgano rector del sistema, y ejerce control a través de los recursos de inconformidad y de queja, y de la facultad de atracción.⁷⁶

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto constitucional,⁷⁷ la Comisión procede a hacer un estudio de los organismos estatales ya existentes para determinar cuáles cumplían con los requisitos constitucionales para hacerles entrega de las quejas pendientes; sólo los reúnen las entidades de Baja California, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas.

Entonces, mediante el mecanismo de la entrega de expedientes, la Comisión ejerce otra forma de fiscalización de los organismos locales, tendiente a comprobar que éstos reúnan las condiciones establecidas constitucionalmente; únicamente cuando así fuera se les entregan los expedientes de quejas pendientes.

Dentro de la misma tónica, asegurar la constitucionalidad de los organismos estatales, la Comisión Nacional expide un documento en el cual se consignaban las características que debían reunir las comisiones estatales, acordes con el sentido

76 Sobre las razones que justifican este control ver notas 63 y 64.

77 Este artículo reza: "En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en los estados en los términos del presente decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Los estados que ya cuenten con dichos organismos recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional en un término de treinta días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el *Diario Oficial* de la federación.

Las legislaturas de los estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este Decreto para establecer los organismos de protección de los derechos humanos".

de la reforma constitucional y de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.⁷⁸

Dicho documento reproduce en términos generales los principios consagrados por la Ley de la Comisión Nacional, y reitera la necesidad de independencia y autonomía de los organismos estatales respecto de los gobiernos locales; además, hace mención de los requisitos que deben reunir los miembros de los órganos de las comisiones locales —principalmente el presidente y el Consejo—, tales como idoneidad moral, reconocimiento social, y no militancia en un partido político. Consignaba también la conveniencia de que las legislaturas participen en la designación de dichos órganos. Por último, hace referencia a las incompetencias de los organismos encargados de la protección de los derechos humanos, y de sus facultades y poderes en materia investigativa, entre otros aspectos.

La mayoría de las legislaturas estatales acogen las sugerencias y expiden leyes que en lo esencial son un fiel reflejo de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, adaptándola —claro está— a las peculiares características de cada estado. Actualmente los 32 estados de la Federación cuentan con organizaciones oficiales defensoras de los derechos humanos; y existe también una Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Así, la mayor parte de las comisiones locales siguen el modelo propuesto por la Comisión Nacional, constituyéndose como organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, con excepción de los ordenamientos de Jalisco, Sinaloa, Zacatecas, que le dan el carácter de organismo autónomo,⁷⁹ mientras que la ley de Nayarit establece que ésta es un “órgano desconcentrado

⁷⁸ Publicado en los anexos de la *Memoria del Simposio “Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos”*. Este texto fue enviado a todos los gobernadores de la República, con excepción de los estados de Baja California, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas.

⁷⁹ V. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, publicada en el *Periódico Oficial* del estado de Jalisco, tomo CCCXII, No. 31, febrero 23 de 1992. Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa. *Periódico Oficial* del estado de Sinaloa, tomo LXXX, No. 42, marzo 17 de 1993. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Zacatecas, *Periódico Oficial* del estado de Zacatecas, tomo CIII, No. 8, enero 27 de 1993.

del titular del Poder Ejecutivo, con personalidad jurídica e integración plural".⁸⁰

En lo relativo a la competencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 102, apartado B constitucional, y en la Ley de la Comisión Nacional, los organismos locales pueden conocer de quejas en contra de actos u omisiones administrativos provenientes de cualquier funcionario público de orden municipal o estatal. No son competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales; sin embargo, sí pueden conocer de actos administrativos del Poder Judicial de los estados. Este esquema de competencias es seguido por la casi totalidad de las comisiones estatales a excepción de lo previsto en las respectivas leyes de Chiapas, Sinaloa y Tabasco, que establecen que sus respectivas comisiones locales no podrán conocer de las violaciones a los derechos humanos imputadas al Poder Judicial estatal.⁸¹ Puesto que las leyes locales excluyen al organismo respectivo del conocimiento de violaciones de derechos humanos respecto a actos u omisiones administrativos del Poder Judicial, la Comisión Nacional sí puede conocer de esas violaciones en única instancia, conforme al Acuerdo 1/93 del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al que se hizo referencia en capítulos anteriores.

Una precisión muy importante introduce la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Guerrero en cuanto a la competencia de ésta en asuntos electorales, ya que faculta a la Comisión para conocer de afectaciones a las garantías individuales que se produzcan durante los procesos electorales.⁸² Las bondades de esta norma saltan a la vista, ya

80 Art. 4º, del Decreto No. 7339. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Nayarit, *Periódico Oficial* del estado de Nayarit, tomo CXLVIII, No. 42, 24 de noviembre de 1990.

81 El artículo 3º del Decreto No. 5, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Chiapas establece: "La Comisión Estatal de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio del estado de Chiapas para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos estatales, con excepción de los del Poder Judicial del estado". En idénticos términos están redactados los artículos 3º de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Sinaloa y 3º del decreto 0392. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Tabasco.

82 Artículo 8º del decreto No. 7339 Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del estado de Guerrero y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas, *Periódico Oficial*, septiembre 26 de 1990.

que permite al organismo estatal, velar por el respeto de algunos de los derechos fundamentales en un sistema democrático, mientras que simultáneamente al restringir las facultades de la Comisión a la violación de las garantías individuales, la deja por fuera del espinoso problema de la calificación de las elecciones, la cual debe corresponder únicamente a las autoridades electorales. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 12 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Nayarit, disposición que también faculta al organismo estatal a intervenir en los conflictos laborales en los que intervenga alguna autoridad administrativa y presuntamente se hayan violado garantías individuales y sociales.⁸³ Igualmente, el *Ombudsman* de Baja California desde su creación ha venido conociendo de violaciones a los derechos políticos.

En virtud de la ley que la regula, la Comisión de Derechos Humanos del estado de Zacatecas puede conocer aun de actos u omisiones administrativos de las autoridades laborales y electorales, así como de actos cometidos por los medios de comunicación.⁸⁴ Es de destacar la originalidad de la dispo-

83 El artículo 12° de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del estado de Nayarit establece: "La Comisión se abstendrá de intervenir en los siguientes casos:

—En cuestiones jurisdiccionales de fondo

—En los asuntos que legalmente corresponde al Ministerio Público

—En los conflictos laborales en que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patronos.

Tendrá competencia en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y presuntivamente se haya violado garantías individuales y sociales;

—En la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales electorales, o a los congresos local y federal. Podrá intervenir en caso de violación de las garantías individuales que se cometan durante los procesos comiciales, y

—Cuando corresponda el conocimiento de la violación de derechos humanos a la Comisión Nacional o a la de otra entidad federativa por encontrarse involucrada una autoridad federal o de otro estado; sin perjuicio de que se tomen las medidas relativas del caso; remitiendo la denuncia o queja correspondiente a la Comisión respectiva.

84 El artículo 4° de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Zacatecas establece: "La Comisión de Derechos Humanos del estado de Zacatecas es competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputables a autoridades o servidores públicos de carácter estatal y municipal, y por lo que hace al Poder Judicial, autoridades laborales y electorales, sólo se admitirán o conocerán cuando se trate de actos u omisiones administrativos de carácter procesal que no diriman controversia alguna.

sición, pues extiende el control de la Comisión a materias excluidas por la mayoría de los ordenamientos. En cuanto a los asuntos de naturaleza laboral y electoral, las precisiones que introduce el artículo limitan la competencia de tal manera que en principio no irían en contra de lo dispuesto por el artículo 102 B constitucional, ya que claramente dispone que sólo podrán ser examinados los actos de trámite que no resuelvan el fondo del asunto. Si en un asunto de naturaleza laboral interviene una autoridad o servidor público, no hay razón alguna que justifique que los actos de éste no sean materia de control del *Ombudsman*, igual respecto de los actos de las autoridades electorales. Asimismo, la Comisión estatal de Zacatecas puede ejercer control sobre los medios de comunicación, por lo que funge como una especie de *Ombudsman* de la prensa.⁸⁵ Es interesante analizar las consecuencias que implica la aplicación de esta disposición; en primer lugar, extiende el control de la Comisión sobre particulares; además, atribuye competencia a un organismo público en una materia tan sensible como es la libertad de información. La ley en cuestión no precisa qué tipo de medidas puede tomar la Comisión en contra de los medios de comunicación encontrados culpables de violación a los derechos humanos, lo que suscita mayores dudas acerca de la conveniencia de esta atribución.

Tenemos entonces que a pesar de lo dispuesto por el artículo 102, literal B, de la Constitución Política mexicana respecto a la incompetencia de los organismos de protección de los derechos humanos, tanto el de carácter federal como

La Comisión de Derechos Humanos podrá conocer excepcionalmente sobre actos cometidos por los medios de comunicación cuando por información no acorde a la verdad legal e histórica cause daño moral a las personas.

La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo, ni podrá pronunciarse sobre la culpabilidad o no del procesado sentenciado.

⁸⁵ La prensa sueca fue la primera en designar un *Ombudsman* encargado de recibir e investigar las quejas que se formulen por faltas a la moralidad profesional e intromisión en la vida privada de las personas. Es designado por las organizaciones de prensa; sin embargo, conserva autonomía e independencia respecto de éstas. Se trata de una institución de carácter privado, cuya autoridad es fundamentalmente de carácter moral y proviene precisamente de la voluntaria sujeción de los medios de comunicación a su control; a pesar de esto puede imponer sanciones a quienes violan la ética profesional, tales como obligarlas a publicar rectificaciones, pagar indemnizaciones a los afectados, entre otras. Actualmente la mayoría de los grandes periódicos del mundo cuentan con este tipo de *Ombudsman*.

los entes locales, tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, algunas comisiones han sido facultadas por sus respectivas legislaturas estatales para conocer de tal clase de asuntos. A pesar de que algunas de estas disposiciones contienen precisiones —como la que establece la Ley de Zacatecas, y que limita la competencia de la Comisión en la materia sólo a los actos de carácter procesal—, en principio estas facultades serían contrarias al mandamiento constitucional, puesto que éste establece una prohibición genérica sin hacer distinciones entre actos de trámite y actos definitivos en asuntos laborales y electorales, prohibición que es recogida por el artículo 7º de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disposiciones de esta naturaleza son una fuente de posibles conflictos teniendo en cuenta que la Comisión Nacional, mediante los recursos de queja y de impugnación, puede conocer de asuntos que competen en primera instancia a los organismos estatales, y de esta manera podría terminar revisando decisiones de las comisiones locales respecto de actos de naturaleza laboral o electoral que están excluidos de su competencia por expresa disposición legal.

En cuanto a la integración de las comisiones locales, ninguna de las leyes examinadas se aparta del esquema propuesto por la Comisión Nacional: un órgano ejecutivo: el presidente, un cuerpo colegiado de participación ciudadana: consejo, una secretaría ejecutiva; y los funcionarios encargados de realizar la investigación y elaborar el proyecto de recomendación: los visitadores. La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del estado de Guerrero cuenta además con un órgano especializado encargado de intervenir en los casos de desaparición involuntaria de personas: el Comité para la Investigación de Desaparición Involuntaria de Personas.⁸⁶ En cuanto al nombramiento del presidente y de los

⁸⁶ Dicho Comité está integrado por tres miembros del Consejo a invitación del presidente de la Comisión y presidido por el Visitador General de acuerdo con el artículo 33 de la Ley. Sus funciones las establece el artículo 35 de la misma ley, y consisten en recibir información sobre los asuntos de desaparición involuntaria de personas, escuchar a los denunciantes y formular las recomendaciones que correspondan; nótese que en este caso un cuerpo colegiado está facultado para emitir recomendaciones. Artículos 10, 33, y 35, de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del estado de Guerrero y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas, *Periódico Oficial*, septiembre 26 de 1990.

miembros del Consejo, todas las leyes estatales prevén sin excepción la participación tanto del titular del Poder Ejecutivo local como de las legislaturas de los estados, bien fuera la designación por parte del gobernador del estado y la posterior ratificación del nombramiento por el Congreso; o bien la selección por parte del órgano Legislativo entre los candidatos propuestos por el gobernador. El presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es designado por el presidente de la República, quien podrá consultar a las organizaciones sociales para hacer su elección, sin estar obligado a atender la opinión de éstas; el candidato propuesto por el Ejecutivo federal debe ser aprobado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; de igual manera se integra el Consejo interno de esta dependencia.

La Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Durango establece un complejo mecanismo de designación con objeto de permitir la participación popular en este proceso. Así, al presidente de la Comisión lo nombra la Legislatura del estado de terna propuesta por el gobernador, que resulta de una consulta pública que realiza el titular del Ejecutivo. Los consejeros los nombra el Congreso a propuesta de las instituciones educativas de nivel superior y de los ayuntamientos del estado.⁸⁷ Para garantizar que en el Consejo de la Comisión tengan cabida los más diversos actores sociales, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Guerrero establece que entre sus integrantes se deberá contar con representantes de distintas profesiones y actividades, tales como médicos, abogados, periodistas, representantes de etnias indígenas, una mujer preferentemente miembro de alguna organización que busque la promoción y defensa de la mujer en el estado,⁸⁸ disposiciones en el mismo sentido contienen las leyes de Hidalgo y Nayarit.

No obstante que una de las recomendaciones consignadas por el documento emitido por la Comisión Nacional sobre las características que debían reunir los organismos locales de

87 Artículo 5°. Decreto 93 Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Durango, *Periódico Oficial*, mayo 23 de 1993.

88 Artículo 11 de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del estado de Guerrero y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas, *Periódico Oficial*, septiembre 26 de 1990.

defensa de los derechos humanos, al que hemos hecho referencia anteriormente, desaconsejaba la militancia partidista de los miembros del Consejo de tales entes,⁸⁹ principio que ha sido celosamente respetado en la integración del Consejo de la Comisión Nacional, la Ley de Guerrero establece que necesariamente deben hacer parte del órgano colegiado del ente local representantes de los partidos políticos,⁹⁰ y en algunas comisiones locales, pese a no estar expresamente contemplado algo semejante en la normatividad que las regula, se han conformado los Consejos consultivos con reconocidos militantes de partidos políticos; tal es el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En principio, esto iría en menoscabo de la independencia y autonomía de los entes encargados de la defensa de los derechos humanos, una de cuyas principales garantías la constituye precisamente su distanciamiento respecto del acontecer político; sin embargo, puesto que las figuras socialmente reconocidas por su activismo en pro de los derechos humanos, y por lo tanto los candidatos idóneos para integrar los consejos, son generalmente destacados miembros de partidos políticos, y que una buena parte de las denuncias presentadas ante las comisiones tienen origen directa o indirectamente en la actividad partidista,⁹¹ fue necesario dar cabida a representantes de los partidos políticos en los consejos de las comisiones locales, aun a riesgo de hacer peligrar la independencia de éstas. Sin embargo, de esta manera se crea un factor potencial de con-

89 El numeral cuarto del citado documento establece: "4. Que los miembros de los consejos de las Comisiones Locales sean los más calificados y no tengan participación activa partidista. Que estén igualmente integrados predominantemente por personas ajenas a la administración pública, y sólo excepcionalmente y en proporción limitada por servidores públicos de singular dedicación y ejemplaridad. En ningún caso es recomendable que formen parte ex officio de estos consejos los titulares de las distintas áreas de gobierno, y menos aún de las instituciones más propensas a recibir recomendaciones. La pertenencia a estos Consejos debe ser sobre méritos personales, y no a partir de una representación institucional". Anexos de la *Memoria del simposio "Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos"*, op. cit., p. 190.

90 Artículo 11 de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del estado de Guerrero y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas, *Periódico Oficial* del estado de Guerrero, septiembre 26 de 1990.

91 Un número significativo de las quejas presentadas ante los organismos encargados de la defensa de los derechos humanos se refieren a presuntas violaciones a los derechos humanos de los militantes de los partidos políticos de la oposición.

flicto en aquellos organismos que están impedidos de conocer de actos y resoluciones de los organismos electorales debido a que una de las constantes reclamaciones de los partidos de la oposición ha sido que los entes encargados de la defensa de los derechos humanos sean competentes en casos de violación a los derechos electorales.

El Decreto 49 del 10 de marzo de 1991, Ley de la Procuraduría de Derechos Humanos de Baja California, en su artículo 9^o establece que el procurador será elegido por el Congreso del estado de una terna propuesta por el gobernador; pese a que no se dispone la participación popular en este proceso para la designación del primer procurador, el Ejecutivo estatal dirigió una convocatoria a todas las personas interesadas en el tema, a los medios de comunicación, a los académicos y a las organizaciones no gubernamentales, solicitando candidatos a ocupar el cargo. Entre los propuestos se seleccionó a los integrantes de la terna presentada a la legislatura estatal. Un mecanismo de la misma naturaleza se empleó para la integración del consejo consultivo de la institución.⁹² De esta manera se aseguró la participación ciudadana en la integración de los órganos de la Procuraduría.

En lo relativo al procedimiento, siguen con fidelidad el propuesto por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: se inicia con la presentación de la queja, que puede ser formulada por cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos, así no sea el afectado por la presunta violación, con excepción de la Ley del estado de Guerrero, que sólo legitima para presentar denuncias a los directamente afectados por la violación;⁹³ la investigación también puede iniciarse de oficio cuando se tenga conocimiento de una presunta conculcación de los derechos humanos. La Ley de la Comisión de Derechos Humanos de Baja California establece que la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección

92 V. Pérez Canchola, José Luis, "Tendencias y perspectivas de los organismos estatales de derechos humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos", en *Memoria del simposio "Tendencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos"*, op. cit., pp. 41 y ss.

93 Artículo 21 de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del estado de Guerrero y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas. *Periódico Oficial*, septiembre 26 de 1990.

Ciudadana no podrá conocer de actos que se estén debatiendo ante una instancia jurisdiccional.⁹⁴

En general, se conceden amplias facultades para llevar a cabo la investigación al órgano encargado de adelantarla; sin excepción se permite la práctica de visitas e inspecciones, citar a servidores públicos, el acceso a documentos públicos aun a aquellos que tienen el carácter de reservado, así como la facultad de tomar medidas cautelares para evitar la consumación de violaciones a los derechos humanos.

En cuanto a la naturaleza de las recomendaciones, todos los ordenamientos coinciden en que éstas tendrán el carácter de autónomas, no vinculatorias y públicas. Con una peculiaridad propia del sistema mexicano: las recomendaciones pueden ser revisadas por órgano rector del sistema.⁹⁵

Respecto a las relaciones entre las comisiones estatales y los funcionarios públicos, se establece por regla general el deber de cooperación de estos últimos en las actuaciones que adelanten los organismos locales, así como las responsabilidades en que incurrir los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas ante las comisiones. En términos generales, se reproduce lo que dispone en la materia la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una importante innovación introduce la Ley de la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California. De acuerdo con el artículo 35 de dicha ley, la Procuraduría en la recomendación que emita puede solicitar al superior inmediato del funcionario infractor, la aplicación de algunas de las medidas disciplinarias contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En algunos estados el proceso descentralizador ha sido llevado más lejos. Tal es el caso de Nayarit, en donde se

94 El artículo 27 del Decreto 49 que crea la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana establece: "La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana, no podrá conocer de quejas y denuncias contra actos de la administración contra los que se haya interpuesto recurso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o ante cualquier otra instancia jurisdiccional competente".

95 Una de las características principales que señala la doctrina es que las recomendaciones no pueden ser objeto de revisión, y así ha sido consagrado en la totalidad de las legislaciones que regulan la institución del *Ombudsman*.

crearon comisiones municipales de derechos humanos y justicia administrativa, competentes para conocer en el ámbito municipal de violaciones a los derechos humanos, cada uno de estos organismos cuenta con un presidente elegido por el cabildo municipal de terna propuesta por el alcalde.⁹⁶ En otros estados, persiguiendo la misma intención, descentralizar la protección de los derechos humanos y hacerla más asequible a los ciudadanos, se ha dividido territorialmente la competencia de los funcionarios de las Comisiones. Tal es el caso, por ejemplo, de Baja California.⁹⁷

Las organizaciones oficiales defensoras de los derechos fundamentales se agruparon en la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, encargada de coordinar a nivel nacional la actividad de las organismos locales.

Numerosas voces se han pronunciado a favor de una ampliación de la competencia de las comisiones locales de defensa de los derechos humanos, extendiéndola a los asuntos laborales y electorales. Sus partidarios no se limitan a las organizaciones no gubernamentales y voces aisladas de la sociedad civil, sino que entre ellos también se cuenta un número creciente de funcionarios y consejeros de los organismos estatales para la defensa de los derechos humanos; por lo que cabe esperar que este movimiento fructifique y se traduzca en una reforma constitucional que amplíe el ámbito de competencias de estos organismos.

⁹⁶ *La Jornada*, noviembre 17 de 1993, p. 38.

⁹⁷ El artículo 12 del Reglamento Interior de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del estado de Baja California establece: "Para el despacho de los asuntos de la Procuraduría, la competencia de los subprocuradores se distribuirá territorialmente de la siguiente manera:

I) Un subprocurador tendrá jurisdicción sobre los asuntos originados dentro del territorio del municipio de Mexicali y se denominará subprocurador zona Mexicali.

II) Otro subprocurador tendrá jurisdicción sobre los asuntos originados dentro del territorio de los municipios de Tijuana, Ensenada y Tecate, y se denominará subprocurador zona Costa.

La distribución de competencias aquí prevista se determina sin perjuicio de que el procurador, cuando lo estime pertinente, conozca y atienda personalmente cualquier asunto planteado a la Procuraduría.