

COMENTARIO AL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

José Luis Caballero Ochoa^[1]

“El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados Organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios Organismos Estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados Organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.” (Artículo 61 Ley CNDH)

El artículo subsiste íntegro desde la primera versión de la Ley en 1992, y desarrolla uno de los dos procedimientos de inconformidad previstos, tanto en el Capítulo IV de la propia Ley, como, de forma general, en el último párrafo del artículo 102 “B” de la Constitución, el recurso de impugnación. Este procede contra actos definitivos, ya sea de las autoridades con motivo de los informes que éstas rinden ante los organismos estatales de derechos humanos en relación al cumplimiento de las recomendaciones, o bien, de estos organismos con motivo de las resoluciones^[2] que emiten, a diferencia de lo que ocurre en el recurso de queja, procedente contra las omisiones o defecto en la atención a los quejosos, salvo el supuesto – lo indica el propio artículo- que en los acuerdos de los organismos locales se violen ostensiblemente los derechos de aquellos, ante lo cual procede también la impugnación.

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

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

de autoritarismo de corte centralista? ¿Un juego de atribuciones de un organismo “superior” sobre otros, ante la urgencia de controlar el poder desde el centro?

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

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

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

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

Por otra parte, en el ámbito internacional, México ha suscrito los principales instrumentos en materia de derechos humanos, algunos de los cuales accionan mecanismos procesales específicos para su tutela, pero no cuentan con la posibilidad para recurrir sus resoluciones. En el caso concreto de la Convención Americana de Derechos Humanos y sus dos órganos competentes, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana^[3], no se ha previsto que el quejoso pueda impugnar las recomendaciones de la Comisión y aún menos las sentencias de la Corte, cuyo fallo – señala el artículo 67 de la Convención Americana – *será definitivo e inapelable*^[4].

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

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

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

51. (...) La función de la Comisión consiste en garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados partes de la Convención, pero no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar supuestos errores de derecho o de hecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia.”^[5]

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

Bibliografía:

- CARPISO, Jorge, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, número 3, julio – diciembre de 2000, p. 27 – 51.
- CORRAL, Carlos y GONZALEZ RIVAS, Juan José (Comps.) Código Internacional de Derechos Humanos, Madrid, Editorial COLEX, 1997.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, voz: “Medios de impugnación”, *Diccionario jurídico mexicano I– O*, Décima primera edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio, (Coord.), La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.
- LOPEZ UGALDE, Antonio y SARRE Miguel, *Alternativas para la recuperación del Ombudsman. Nuevo marco constitucional y legal*, Documento de trabajo 26, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., 1999.

[1] Académico de Tiempo del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

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

[3] México ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos en 1981. Esta aceptación implica automáticamente que la Comisión puede conocer casos que involucren al Estado parte en la Convención. Sin embargo, para que la Corte pueda ejercer su jurisdicción contenciosa, es preciso llevar a cabo una aceptación expresa de su competencia, que México otorgó finalmente en 1998.

[4] En este sentido, el quejoso no puede siquiera acudir directamente a la Corte, ya que de conformidad con el artículo 61.1 de la Convención

Americana, "sólo los Estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a decisión de la Corte".

⁵⁴ *Marzioni v. Argentina*, Caso No. 11673, Informe Anual Comisión I.D.H. 1996, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc.7 rev., 14 de marzo de 1997, p. 76, párrafos 50 y 51.