

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT**

**UNIDAD ACADÉMICA DE DERECHO**



**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO**

***LA COMISIÓN DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA  
EL ESTADO DE NAYARIT. ANÁLISIS DE SUS POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y DESARROLLO INSTITUCIONAL 2009-2013.***

**Tesis que para obtener el grado de Maestra en Derecho, presenta la  
Licenciada Gracia Patricia de Monserrat Bogarín Parra**

**Director de Tesis**

**Doctor José Miguel Madero Estrada**

*Agradezco principalmente a mis padres porque con su ejemplo me han forjado e impulsado a buscar siempre la superación.*

*A mi familia, por su apoyo y confianza, y por ser la principal motivación en mis proyectos.*

*A mi asesor, por ayudarme a concluir este proceso.*

**LA COMISIÓN DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA  
EL ESTADO DE NAYARIT. ANÁLISIS DE SUS POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y DESARROLLO INSTITUCIONAL 2009-2013.**

**LIC. GRACIA PATRICIA DE MONSERRAT BOGARÍN PARRA**

**DR. JOSÉ MIGUEL MADERO ESTRADA**

## Índice de abreviaturas

<b>Constitución Federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución Local:</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit
<b>Comisión Estatal:</b>	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit
<b>LOCDDH:</b>	Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit
<b>Reglamento Interior:</b>	Reglamento interior de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit
<b>Plan Rector:</b>	Plan Rector de Desarrollo de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit 2009-2013

## Índice

Introducción	5
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>Derechos humanos y el Ombudsman. Breve reseña histórica y nociones fundamentales</b>	
Nota Introdutoria	
I. Principales teorías sobre los Derechos Humanos y su Conceptualización	8
II. Antecedentes Internacionales del Ombudsman	13
II.1. Ombudsman Sueco	
II.1.1. Canciller de Justicia	13
II.1.2. Justitieombudsman	15
II.1.3. Ombudsman militar	18
II.2. Otros modelos de ombudsman escandinavos	
II.2.1. Dinamarca	19
II.2.2. Noruega	21
II.3. Expansión del Ombudsman	
II.3.1. Portugal	22
II.3.2. España	25
II.4. Modelo Latinoamericano	
II.4.1. Instituto Latinoamericano de Ombudsman	27
II.4.2. Primer Ombudsman en el Continente	27
III. Características esenciales del Ombudsman	29

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **Protección no jurisdiccional de los derechos**

#### **Humanos en México**

I. Introducción al Contenido del capítulo	33
II. Surgimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	34
III. Constitucionalización del organismo garante de la protección y defensa de los derechos humanos	37
III.1. Sistema Nacional de los organismos para la protección y defensa de los derechos humanos, a partir de la reforma constitucional de 1992	40
III.1.1. Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos	41
III.2. Reforma Constitucional de 1999	42
III.3. Breve explicación del contenido de la reforma al artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
III.3.1. Obligación de atender las recomendaciones y comparecencias de los servidores públicos	43
III.3.2. Facultad de investigar violaciones graves a derechos humanos	46
III.3.2. Cuestiones laborales	48
III.3.3. Designación de titulares	50

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. Regulación normativa**

I. Introducción al contenido del capítulo	52
II. Origen Constitucional del Organismo Protector Estatal	52
III. Estatuto Jurídico Actual	58
IV. Atribuciones de los órganos de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit	63

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **La comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. Análisis de su desempeño.**

I. Introducción al contenido del capítulo	69
II. Análisis del Plan Rector de Desarrollo de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit 2009-2013	70
III. Análisis integral de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. Estudio comparativo de los informes de labores correspondientes a los años 2009-2013	74

III.1 Protección y Defensa	80
III.2. Promoción y Observancia	87
III.3. Estudio, Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos	88
III.4. Cuestiones complementarias relativas al funcionamiento	92
<b>Puntos de Conclusión</b>	96
<b>Puntos de Propuesta</b>	99
<b>Fuentes de Información</b>	100

## **ANEXO**

- 1) Plan Rector de Desarrollo de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit 2009 - 2013

## Introducción

El presente trabajo recepcional centra su estudio en el desempeño de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, en adelante, Comisión Estatal, durante el periodo comprendido en los 2009 al 2013.

Por 26 años, los organismos protectores de derechos humanos han formado parte de nuestro sistema jurídico fungiendo como los principales promotores de la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos; así pues, dichos organismos cuentan con características esenciales que atendiendo a su origen y naturaleza jurídica les permiten actuar de manera específica en su mandato.

Bajo ese tenor, durante los años de existencia de las instituciones señaladas se han efectuado reformas a los ordenamientos legales cuya finalidad principal radica en dotarlos de fuerza normativa y facultades legales que les permitan permear en la sociedad y en las instituciones del estado y con la respectiva consecuencia de ser una opción efectiva en el logro al respeto de los derechos humanos, además de atender a los principales ordenamientos internacionales que establecen las normas y principios que deberán atender las instituciones protectoras de derechos humanos.

Así pues, la Comisión Estatal no ha sido ajena al fortalecimiento legal, sin embargo, no existen estudios que permitan determinar su eficacia y retroalimentar su funcionamiento derivado de las reformas legales a sus ordenamientos, tampoco que muestren los puntos débiles y fortalezas en su desempeño.

En base a lo anterior, el desarrollo de la investigación se enfoca en analizar la actuación del organismo local protector de derechos humanos, específicamente en el periodo 2009-2013, centrando el estudio en los programas implementados y su desarrollo, en contraste con las facultades legales con las que cuenta, de tal manera que sea posible determinar cómo funciona la institución y detectar los factores negativos y positivos en su actuación.

Consecuentemente, para el desarrollo de la presente investigación se emplearon los métodos deductivo, sistemático, estructural e histórico basado en fuente de información bibliográfica, con apoyo en legislación vigente durante el periodo en estudio, así como medios electrónicos.

La estructura del trabajo de investigación se presenta en cuatro capítulos. En un Primer Capítulo se detalla el origen sueco y evolución histórica de la figura conocida como ombudsman hasta definir sus características esenciales actuales derivado de la adaptación en el continente americano de la institución en estudio.

En el Segundo Capítulo, se muestra un panorama general respecto de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México, encomendada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y a las 32 Comisiones de las entidades federativas, transitando desde su nacimiento como organismos desconcentrados, su constitucionalización y el surgimiento del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos y su autonomía.

En cuanto al Tercer Capítulo, se examina la realidad normativa de la Comisión Estatal a partir de su creación y su origen constitucional, siguiendo con el análisis de su evolución jurídica, resaltando las principales reformas a su legislación interna, enfocadas principalmente en las atribuciones de los Órganos de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

Por lo que corresponde al Capítulo Cuarto, se realiza un análisis del desempeño de la Comisión Estatal, a partir de los objetivos y metas trazadas en el documento que habría de regir su actuación durante el periodo 2009- 2013 y de los programas implementados para su cumplimiento en concordancia con el marco normativo nacional, estatal e internacional, comparados con la información disponible a partir de los cinco informes presentados por el titular de la Comisión Estatal durante el periodo en mención.

Por último, se integran los puntos conclusivos y las propuestas derivadas de la presente investigación.

En corolario, por medio de este trabajo se pretende demostrar que, el fortalecimiento normativo de la Comisión Estatal y sus facultades legales no garantizan su desempeño eficaz, por lo que es necesario reorientar las acciones y programas que se dirigen a la población en general.

## CAPÍTULO PRIMERO

### Derechos humanos y el Ombudsman. Breve reseña histórica y nociones fundamentales.

#### Nota Introdutoria

Actualmente, el tema de los derechos humanos ha cobrado real importancia, tanto entre los miembros de la sociedad en general como por parte de las autoridades, quienes se han preocupado por atender las demandas sociales en pro del respeto y defensa de los mismos.

En ese sentido, y dado que continuamente se hará referencia al término derechos humanos y al ser estos, objeto de protección por parte de los organismos de protección no jurisdiccional, será necesario realizar una conceptualización de manera general, haciendo referencia a distintas teorías.

#### I. Principales teorías sobre los derechos humanos y su conceptualización

Existe la teoría iusnaturalista que sostiene que las personas al nacer gozan de todos los derechos y privilegios que le otorga la naturaleza<sup>1</sup>, es decir, los adquiere por el simple hecho de existir, y es por ello que bajo esta perspectiva son también denominados derechos naturales, son inherentes al ser humano anteriores y superiores al Estado<sup>2</sup>.

Esta corriente se agrupa bajo dos vertientes denominadas iusnaturalismo teleológico y iusnaturalismo racional. La primera de ellas, como su nombre lo indica, hace referencia a dios, argumentando que el hombre al ser criatura creada por él, debe ser diferente al resto de los seres de la naturaleza y debe ser respetado en su dignidad pues goza de derechos, los cuales son naturales, y voluntad de un ser

<sup>1</sup> Gómez Alcalá, Rodolfo Vidal, *La ley como límite de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, 1997, p. 2.

<sup>2</sup> Contreras Nieto, Miguel Ángel, *El derecho al desarrollo como derecho humano*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, p.3, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1532> consultado el 15 de enero de 2016.

superior. Por otro lado, se encuentra el enfoque del iusnaturalismo racional, el cual hace alusión a estos derechos bajo el supuesto de que son producto de la propia naturaleza, sin embargo, no refiere que sean dotados por la voluntad de un ser superior, sino que son motivo de que las personas poseen voluntad y razón<sup>3</sup>.

Bajo el argumento de esta teoría se puede resaltar que los derechos humanos son previos a cualquier sistema normativo, sin que se desconozca propiamente su existencia, pues en dado caso le corresponde al propio Estado el desarrollo y protección de los mismos.

Por otra parte, la teoría iuspositivista señala que es el propio Estado el que otorga los derechos, por lo tanto, los derechos humanos son aquellos que se derivan de su actividad normativa<sup>4</sup>; es decir, si queremos verlo de manera contraria al enfoque iusnaturalista, se puede establecer que la teoría iuspositivista no desconoce ciertos derechos, sin embargo, no los considera como tales hasta en tanto sean otorgados o reconocidos a las personas mediante los ordenamientos legales.

Se destaca por otro lado, la teoría de los derechos humanos que pretende explicar el origen de éstos dentro de la historia, es decir, a partir del momento en el que surgen.

La principal referencia de esta filosofía gira en torno a que el ser humano es producto de la convivencia en sociedad, y que conforme va pasando el tiempo se va percatando que es poseedor de la dignidad humana, por lo que crea valores y mecanismos o garantías para protegerlos ya que son indispensables para la vida plena de los seres humanos y su convivencia en la sociedad; es decir, los derechos humanos, son producto de la historia de los seres humanos, de su evolución, transformación y superación.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *Derechos Humanos*, sexta edición, México, Porrúa, pp.27 y 28.

<sup>4</sup> Contreras Nieto, Miguel Ángel, *op. cit.*

<sup>5</sup> Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D. *Op. Cit.*

Bajo esta postura, se busca crear un concepto de derechos humanos de acuerdo a las necesidades de las personas a lo largo de la historia, argumentando que van de la mano con la formación de las personas y por ende, constantemente deben ser sometidos a un proceso de verificación dentro de la misma historia para efecto de analizar su conservación, supresión y surgimiento.<sup>6</sup>

En ese orden de ideas, a continuación se establecen distintas definiciones de derechos humanos, atendiendo a las orientaciones o pensamientos señalados con antelación.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado".<sup>7</sup>

Rodolfo Lara Ponte señala que los derechos humanos "constituyen el espacio por el que la persona humana hace valer su dignidad ante el poder del Estado".<sup>8</sup>

Para Luigi Ferrajoli son "derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo, cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status, la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas".<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Gómez Alcalá, Rodolfo Vidal, *Op. Cit.* p. 46

<sup>7</sup> Disponible en [http://www.cndh.org.mx/Que\\_Son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos) consultado el 17 de enero de 2016.

<sup>8</sup> Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 20.

<sup>9</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, cuarta edición, Madrid, Trotta, 2004, p. 37.

El Ministro Juan N. Silva Meza refiere que "toda persona es titular de una serie de derechos que encuentran fundamento en su propia dignidad y se identifican con el conjunto de libertades y prerrogativas que requiere para vivir y alcanzar su pleno desarrollo individual y social: los derechos humanos".<sup>10</sup>

Desde la perspectiva de Miguel Ángel Contreras Nieto, "los derechos humanos son aquellas facultades o atributos que poseen todos los seres humanos sin excepción alguna, por la sola razón de su pertenencia al género humano. Estos derechos se hallan sustentados en valores éticos, cuyos principios se han traducido históricamente, al ser reconocidos por los Estados, en normas de derecho positivo nacional e internacional".<sup>11</sup>

Para otros autores, los derechos humanos son "demandas moralmente sustentadas y con pretensiones de legitimidad".<sup>12</sup>

En ese sentido, y al tener una percepción de los derechos humanos, conviene señalar que de acuerdo con el artículo 1º de nuestra Constitución Federal y a partir de la Reforma Constitucional de Junio del 2011 se establece que en los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos, los cuales son reconocidos<sup>13</sup> en dicha Constitución, así como en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. Asimismo, se estipula que todas las

---

<sup>10</sup> Silva Meza, Juan N. en *Los Derechos Humanos y su protección por el Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, disponible en [http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST\\_2012/85660/85660.pdf](http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST_2012/85660/85660.pdf) consultado el 22 de mayo del 2016.

<sup>11</sup> Contreras, Nieto, Miguel Ángel, *10 temas de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2003, p. 99 disponible en <http://biblia.jundicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1531> consultado el 25 de mayo del 2016.

<sup>12</sup> Vázquez Luis Daniel y Serrano, Sandra, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica", en Carbanell, Miguel y Salazar Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, 2da ed. México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 137.

<sup>13</sup> La cursiva es mía, pues pretendo hacer hincapié en la importancia de que, a partir de la reforma en mención, la Constitución no otorga derechos como anteriormente se establecía, pues los derechos no se conceden, sino que tomando en consideración la teoría histórica, los derechos se conquistan. Un Estado Democrático de Derecho no se podría entender sin que se reconocieran los derechos humanos de las personas, pues es el mayor requisito de estos.

autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

No obstante, lo anterior, nos enfrentamos a la situación de que día a día los derechos humanos son vulnerados y lo más grave aún, que son las mismas autoridades, aquellas encargadas de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, los que contribuyen y llevan a cabo esas violaciones.

Y es por ello, que el propio Estado se ha preocupado por crear instituciones que sirvan como vigilantes o auxiliares de los poderes públicos para tratar de contrarrestar esas violaciones, así como para que la ciudadanía cuente con un órgano al que pueda acudir cuando considere que sus derechos humanos fueron violentados por las propias autoridades. Esto, pues no obstante el avance que se ha tenido en el tema, se advierte que en la sociedad hoy en día existe gran desconocimiento en este rubro, principalmente en los lugares más alejados, así como en los grupos considerados como vulnerables, tales como niños, internos, adultos mayores, por mencionar algunos.

Por ello, es la relevancia de los organismos públicos protectores de derechos humanos en México, los cuales desde su creación han jugado un papel preponderante en la promoción, difusión y divulgación de estos derechos, siendo un medio al que la sociedad ha recurrido para exigir la protección y defensa frente a las autoridades; esto, ya que su propia naturaleza, la cual deja fuera tecnicismos y exigencias procesales, permite un fácil acceso a las personas que acuden a los mismos, así como mayor comprensión en el procedimiento a seguir, cuando consideren que sus derechos humanos han sido vulnerados.

## II. Antecedentes Internacionales del Ombudsman.

El término ombudsman<sup>14</sup>, ha sido utilizado prácticamente a nivel mundial para referirse a los titulares de los organismos no jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos. Dado que nuestro objeto de estudio se centra en el análisis del papel que la Comisión Estatal ha desempeñado en los últimos cinco años, y la cual, por su tipología jurídica, se reconoce como ombudsman, es necesario hacer una referencia histórica de dicha institución, la cual se fue desarrollando y adecuando, atendiendo a las características propias de cada país en que se implementó, ya que al conocer su origen y evolución, se estará en condiciones de entender la naturaleza jurídica del organismo público protector de derechos humanos que nos ocupa.

### II.1. Ombudsman Sueco

El término ombudsman tiene su origen en Suecia en 1809; no obstante, su perfeccionamiento se desarrolló de manera paulatina. Su finalidad era instaurar un control adicional para supervisar el cumplimiento de las leyes por parte de la administración, estableciendo procedimientos ágiles y sencillos para que los individuos tuvieran un mecanismo para quejarse de las arbitrariedades cometidas por las autoridades.<sup>15</sup>

De acuerdo con Donald C. Rowat<sup>16</sup>, Suecia tiene por lo menos tres guardianes de la ley:

#### II.1.1. Canciller de Justicia

Es considerado como el antecedente inmediato del ombudsman sueco. Su creación se le atribuye al Rey de Suecia Carlos XII quien en 1713 en tiempos de

---

<sup>14</sup> De acuerdo con Per-Erik Nilsson, la palabra ombudsman hace referencia a la institución a la que los particulares pueden dirigirse cuando consideran que han sido indebidamente tratados por los miembros de la burocracia; ver Nilsson, Per-Erik, "El ombudsman defensor del pueblo ¿o qué?", *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, p. 9, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=810> consultado el 10 de enero 2016.

<sup>15</sup> Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 3ª. Ed., México, Porrúa- UNAM, 2003. p. 274

<sup>16</sup> Rowat, Donald C., *El ombudsman el defensor del pueblo*, traducido por Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 43.

guerra con Rusia, creo una oficina denominada *högste Ombudsmannen*, cuyo término en español se conoce como Procurador Supremo, teniendo como función principal la vigilancia de los agentes de la corona para asegurar que éstos cumplieran las leyes. A partir de 1719, la oficina en cuestión fue designada como Canciller de Justicia –*justitekansler*–<sup>17</sup>.

El cambio de nombre no implicó modificación alguna a las facultades del canciller de justicia, fungiendo éste, como un medio de la legalidad de la administración estatal, sin embargo, se debe enfatizar el hecho de que la designación del canciller de justicia correspondía específicamente al rey, por lo tanto, no era independiente y sus actuaciones se encontraban sometidas a este, debiendo rendir informes sobre el adecuado o inadecuado cumplimiento de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, principalmente en asuntos de gravedad, como la traición.

Existió en Suecia una etapa de 53 años, conocida como periodo de libertad, durante la cual el Parlamento adquirió supremacía sobre el Rey<sup>18</sup>, imponiéndose la obligación al canciller de justicia de rendir informe al Parlamento respecto de las tareas que desempeñaba y denunciar en su caso, la violación a las disposiciones por parte de los funcionarios, situación que vinculaba al Canciller de Justicia con el Parlamento, a pesar de que continuaba siendo designado por el Rey.<sup>19</sup>

No obstante lo anterior, se debe resaltar el hecho de que por un corto periodo, la designación del Canciller de Justicia recayó en el Parlamento y es por esto, que se considera como el antecedente del ombudsman, toda vez que se le apartó de la dependencia de la Corona, facultad que le fue devuelta al Rey tras un golpe de Estado.

---

<sup>17</sup> Constenla, Carlos R., *Teoría y práctica del defensor del pueblo*, México, Editorial UBUJUS, 2010, p. 207.

<sup>18</sup> Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman ¿una institución encomiable?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 28.

<sup>19</sup> Constenla, Carlos R., *op.cit.*

### *II.1.2. Justitieombudsman*

Conocido como el modelo clásico, al ser ésta institución, la que después de la segunda guerra mundial, fue adaptada en un sin número de países.

En Suecia, tras la pérdida de la Guerra contra Rusia se destierra al monarca, instaurándose en 1809 la nueva Constitución, y con ello se estableció la figura jurídica denominada *justitieombudsman*, cuya finalidad era el control de la administración y la justicia.

Según señala Sten Rudholm<sup>20</sup> –Canciller de Justicia en Suecia–, la Constitución de 1809 se introduce bajo una nueva política basada en el principio de división de poderes, quedando el Ejecutivo en manos del Rey y su Consejo, el Poder Legislativo se integró de manera conjunta por el Rey en Consejo y los Estados, es decir, clero, nobleza, burguesía y campesinado; el Poder Judicial, en manos de tribunales independientes. El control de la administración y los funcionarios sería ejercido en adelante por dos instituciones separadas: el Canciller de Justicia –*justitiekansler*– y el Ombudsman de Justicia –*justitieombudsman*–.

En ese sentido, las facultades de los órganos de control existentes en esa época quedaron claramente establecidas, al distinguir entre el Canciller de Justicia, el cual, a nombre del Rey y en representación de la Corona, debía vigilar la administración de justicia y actuar en contra de jueces o funcionarios.

En la constitución, se estableció que la figura del Ombudsman, designado por la Cámara de Representantes, recaería en un jurisperito de probada ciencia, resaltando la integridad y calidad que debía ostentar tal mandato, atribuyéndole las funciones específicas de controlar la observancia de las leyes por los tribunales y funcionarios y de perseguir, ante los tribunales competentes a aquellos, que en

<sup>20</sup> Rudholm Sten, "Los Guardianes de la Ley en Suecia" en Rowat, Donald C., op. Cit. p. 53.

ejercicio de sus funciones cometieran ilegalidades o negligencias en el cumplimiento de sus obligaciones<sup>21</sup>.

Así pues, se determinó que el Ombudsman era independiente del Rey y representaba al Parlamento en lo referente al control de la administración y la justicia, debiendo vigilar y velar por que los funcionarios y los jueces, en beneficio de los derechos del pueblo, cumplieran las leyes y las aplicaran de la manera en que habían sido previstas por el Parlamento.

A partir de ese momento, la actividad del Ombudsman se encontró relacionada con las quejas que los individuos le presentaban al considerar que un funcionario público había realizado un acto injusto a su persona. Dejando en manos del Canciller de Justicia las peticiones realizadas directamente por una oficina pública, respecto a la verificación de una acción.

Para efecto de estar en condiciones de cumplir con las facultades encomendadas, el Ombudsman tiene acceso a todos los documentos y la posibilidad de estar presente en las deliberaciones de los jueces cuando así lo considere pertinente, además, todos los funcionarios tienen la obligación de proporcionar la información que el ombudsman les solicite respecto a un asunto que esté investigando<sup>22</sup>.

En apariencia, el Ombudsman no contaba con un número considerable de atribuciones, sin embargo, su soporte o influencia legal no se basaba en la cantidad de facultades que se le otorga, sino en los argumentos en que apoya sus decisiones, las cuales, se ha de resaltar que, a pesar de que no contaba con la autoridad para poder cambiar una decisión de los funcionarios o de los tribunales, la sólo crítica pública era suficiente para influir en la búsqueda de la correcta aplicación de la ley.

---

<sup>21</sup> Fairen Guillen, Victor "Normas y notas sobre el ombudsman de Suecia" en *Revista de estudios políticos*, No.21, Mayo-junio, 1981, en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26655> consultado el 15 de enero del 2016.

<sup>22</sup> Ver Bexelius Alfred, "El ombudsman de asuntos civiles" en Rowat Donald C., *op. cit.* p. 58.

Es por ello que, una de las obligaciones impuestas a la institución que nos ocupa se considera de gran relevancia y consiste en la presentación de un informe que, de manera anual, debía rendir al Parlamento, en el cual se incluían las investigaciones realizadas y era distribuido entre los funcionarios para dar a conocer la situación en que se encontraba la administración de la ley.

No obstante, la obligación referida en el párrafo que antecede, debe quedar claro que el ombudsman nació siendo independiente del Parlamento, ya que, a pesar de ser designado por éste y el deber de presentarle anualmente un recuento de sus actuaciones, no significa que influya en las decisiones de los casos a investigar, ni la manera en que debía hacerlo.

Una más de las peculiaridades de esta institución sueca radica en que su intervención no se sujeta a la presentación de una queja o de una solicitud en particular, toda vez que las investigaciones podían ser iniciadas a partir de informes en la prensa respecto a las actividades de los tribunales o los funcionarios de la administración o en base a los resultados obtenidos de las observaciones realizadas durante inspecciones efectuadas a distintos centros u oficinas de gobierno o tribunales.

Como se mencionó en párrafos que anteceden, la función del ombudsman radicaba en evitar el abuso de facultades por parte de las autoridades, garantizando su actuación al respeto de la ley; por lo que la existencia del ombudsman, independiente de la burocracia e incluso del Parlamento, ante quien todas las personas podían presentar quejas, ocasionaba que las autoridades realizaran su trabajo con mayor atención, disminuyendo las decisiones arbitrarias y el abuso de sus facultades; esto, ya que los funcionarios no querían ser expuestos ante la opinión pública, desempeñando un papel importante en cuanto a la trascendencia del ombudsman, la atención que la prensa le daba a los casos de acusación.

poniendo en conocimiento de los servidores públicos los límites traspasados en su actuación.<sup>23</sup>

### II.1.3. Ombudsman militar

De un inicio, el *justitieombudsman* era el único ombudsman del Parlamento de Suecia y su vigilancia comprendía también a los comandantes militares y oficiales; sin embargo, al incrementar las funciones administrativas del Estado, aumentaban las quejas y la atención solicitada por el pueblo.

Al estallar la primera guerra mundial en 1914, la opinión pública demandaba un control más eficiente, principalmente en las cuestiones concernientes al servicio militar obligatorio y en cuanto a la vigilancia de las asignaciones militares, resolviendo el Parlamento separar la supervisión de los funcionarios, dado las características de civiles o militares, originándose la institución del *militieombudsman* –ombudsman militar-, bajo los mismos principios del *justitieombudsman*; es decir, a pesar de ser designado por el Parlamento es independiente a este y del Ejecutivo, teniendo como objetivo principal el fortalecimiento de la confianza pública en la organización de la defensa nacional, asegurando que los estatutos y reglas fueran observadas por los militares.<sup>24</sup>

En resumen, tanto el Canciller de Justicia, Ombudsman de Justicia y Ombudsman Militar, cuentan con las mismas facultades para el cumplimiento de sus funciones, tales como inspeccionar los tribunales y oficinas públicas, solicitar cualquier tipo de archivos y registros para examinarlos y asistir a sesiones en donde se lleven a cabo deliberaciones.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>24</sup> Kenkow, Hugo, "El Ombudsman de asuntos militares" en Rowat Donald C., *op. cit.* pp. 89-97.

Al desarrollar las tres instituciones mencionadas funciones muy similares, es posible que se puedan llegar a confundir; por ello, se debe tener en claro que el Canciller de Justicia al no ser designado por el Parlamento, fungía como asesor legal del Rey en Consejo y como vigilante de las oficinas y funcionarios públicos a petición de algún miembro perteneciente a las mismas, es decir, podemos equipararlo a lo que actualmente son las Contralorías; por su parte, la actuación del ombudsman de justicia y del ombudsman militar, como representantes del Parlamento, se encaminaba en función de los interés de los ciudadanos al considerar que habían sido tratados injustamente por un funcionario público o militares, respectivamente.

Resultado de lo anterior, se obtiene que las características del ombudsman modelo se concentran en su independencia, se origina directamente de la Constitución, desempeñando funciones concernientes a la investigación de quejas por faltas administrativas, sin que pueda revocar las decisiones de la autoridades, pero contando con recursos para fortalecer su actuación, tales como la publicidad de sus investigaciones.

## **II.2. Otros modelos de ombudsman escandinavos.**

La institución del Ombudsman surgida en Suecia no fue conocida fuera de su territorio durante un largo tiempo, iniciando su expansión principalmente en el resto de los países escandinavos.

### *II.2.1. Dinamarca*

El modelo de Dinamarca representó una etapa importante para la evolución del ombudsman, al ser desarrollada en un sistema jurídico distinto al de su país de origen.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>Ruiz Murillo, Mayela, "El defensor de los derechos humanos. Consideraciones sobre el ombudsman", *I curso interdisciplinario en derechos humanos*, San José, Costa Rica, septiembre- octubre de 1983, disponible en

En Dinamarca, el Rey era el representante del Poder Ejecutivo pero desempeñaba sus funciones a través de los Ministros quienes eran responsables ante el Parlamento –*Folketing*– por la administración de sus departamentos. Por lo que existía la posibilidad de que fueran censurados por éste e incluso ante un tribunal especial compuesto por miembros de la Suprema Corte y del Parlamento. Asimismo, los ciudadanos contaban con el recurso de demandar a funcionarios públicos ante tribunales ordinarios y reclamar la reparación del daño, la ilegalidad del acto o la anulación, en caso de existir razones suficientes para ello<sup>26</sup>.

No obstante, el sistema existente en este país, respecto a la posibilidad de demandar la responsabilidad de los funcionarios públicos y el sometimiento de los Ministros ante el Parlamento, se contempló la necesidad de introducir la figura originada en Suecia para proteger los intereses de los individuos, instaurándose en 1953 en la Constitución bajo la siguiente redacción:

“El Parlamento –*Folketing*– nombrará una o dos personas que no deberán ser miembros del parlamento, y a cuyo cargo estará la supervisión de la administración civil y militar del Estado.”<sup>27</sup>

De este modelo, conviene resaltar que se encontraba facultado para actuar en contra de todas las personas que actuaran al servicio del Estado, incluso en contra de los Ministros respecto a las acciones u omisiones de carácter administrativo, mas no aquellas de carácter político; sin embargo, a partir de la institución instaurada en Dinamarca, el ombudsman comenzó a evolucionar y a adaptarse a la realidad de cada país, pues en contraste con el modelo sueco, el cual tenía facultad para controlar a los jueces, en Dinamarca los jueces quedaron fuera de la competencia del ombudsman, al considerar que de lo contrario se atentaría contra la independencia del poder judicial.

---

<http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/html/Ombudsman.html> consultado el 15 de enero del 2016.

<sup>26</sup> Pedersen, Miss I.M., “El ombudsman en Dinamarca”, en Rowat, Donald C., op. Cit. pp 118 - 119.

<sup>27</sup> Venegas Álvarez, Sonia, op. Cit. p. 32.

Como consecuencia de este punto, se estableció el principio de que el hecho de que el ombudsman estuviera conociendo de algún caso en específico, no restringía el derecho de los ciudadanos de entablar juicio ante los tribunales.

### *II.2.2. Noruega*

El gobierno de Noruega presentó al Parlamento un proyecto de ley para la creación del ombudsman, entrando en vigor en 1962. En ella se establecía que su finalidad era la de proteger a los ciudadanos contra las posibles injusticias de la administración pública, debiendo además verificar que los funcionarios a servicio del Estado no cometieran errores o incumplieran con su deber.<sup>28</sup>

Es imprescindible señalar que a diferencia de los anteriores modelos de ombudsman, el noruego, se creó por ley del Parlamento, tal y como se señaló en el párrafo que antecede, es decir, no se origina directamente de la Constitución

Otra distinción, que no había sido prevista en las instituciones referidas previamente, es en lo referente al interés que se debe de acreditar al presentar una queja, es decir, el quejoso debe ser directamente el afectado en los hechos planteados. Sus facultades se limitan a opinar o sugerir, sin que se le otorgue la facultad de solicitar a la autoridad competente para ello, que se ejercite acción en contra del funcionario público o que se instaure un procedimiento disciplinario<sup>29</sup>, atribuciones que si estaban previstas para el ombudsman sueco y danés.

Una de las principales características señaladas en los modelos anteriores es lo concerniente a la marcada independencia del Parlamento, al no existir disposición alguna en la que se establezca la obligación de atender asuntos específicos solicitados por este. Situación de independencia que parecía no contemplarse respecto al ombudsman noruego y el Parlamento, pues se establecía la disposición

---

<sup>28</sup> Ruiz Murillo, Mayela, *op. cit.*

<sup>29</sup> Constenla, Carlos R, *op. cit.* p.218.

de que todos los casos que fueran presentados por el Parlamento debían tener una respuesta u opinión por parte del ombudsman lo que recaía en la obligación de investigar los hechos, pues de lo contrario, el Parlamento no podría emitir sus decisiones.

### II.3. Expansión del Ombudsman.

Hasta aquí, únicamente se ha analizado la evolución y desarrollo del ombudsman en los países escandinavos, y si bien, existen otros modelos, para efectos de cumplir con los fines de la presente investigación, no es necesario analizar cada uno de ellos, puesto que a partir de los mencionados y de los subsecuentes se podrá ir dando cuenta de los rasgos característicos que sirvieron de influencia a la institución del ombudsman en México.

Si se analizan las líneas que anteceden se puede concluir que, la competencia que imperaba respecto al ombudsman referidos se concentra en cuestiones de mala administración; es decir, no se consideraba la tutela de los derechos humanos.

De acuerdo con Madrazo Cuellar, "el parteaguas de la competencia del ombudsman, que lanza a la institución hacia el ámbito de la defensa de los derechos fundamentales del hombre, se presenta en la Península Ibérica, primero en Portugal y luego en España"<sup>30</sup>.

#### II.3.1. Portugal

Portugal vivió bajo un régimen dictatorial por lo que el tema de los derechos humanos no era contemplado en ese tiempo<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup>Madrazo Cuellar, Jorge, *El ombudsman criollo*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, p.10, disponible en <http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/html/Ombudsman.html> consultado el 20 de enero del 2016.

<sup>31</sup> Constela, Carlos R, "Bicentenario de la Creación del ombudsman", *Jornada organizada por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Tucumán, julio de 2009 en la sede de la Federación Económica de Tucumán*, p. V,

En el preámbulo de la Constitución de Portugal de 1976<sup>32</sup>, se señala que el 25 de abril de 1974 un movimiento de fuerzas armadas derribó el régimen fascista y mediante la liberación de la dictadura y la opresión, devolvió al pueblo portugués los derechos y libertades fundamentales. Señala además que, en la Constitución se proclama la decisión del pueblo de defender la independencia nacional, los derechos fundamentales de los ciudadanos y establece los principios básicos de la democracia, asegurando el Estado de derecho democrático y el respeto a la voluntad del pueblo.

En ese sentido, de la Constitución en mención, se puede advertir que en el apartado correspondiente a los derechos y deberes fundamentales se estableció la figura del ombudsman.

## ARTÍCULO 24

### Del Procurador de Justicia

1. Los ciudadanos podrán formular quejas por acción u omisión de los Poderes Públicos al Procurador de la Justicia, quien las apreciará sin poder decisorio, dirigiendo a los órganos competentes las recomendaciones necesarias para prevenir y reparar injusticias.
2. La actividad del Procurador de la Justicia será independiente de los medios graciables y contenciosos previstos en la Constitución y en las leyes.
3. El Procurador de la Justicia será designado por la Asamblea de la República.

---

disponible en <http://www.ilo-defensordelpueblo.org/investigaciones/bicentenario-de-la-creacion-del-ombudsman> consultado el 20 de enero del 2016.

<sup>32</sup> Puede ser consultada en la página de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual conocida como OMPI, disponible en [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=179476](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=179476) consultada 20 enero del 2016.

Resalta el hecho de que, si bien es cierto que en el artículo transcrito anteriormente no se estableció expresamente que el Procurador de Justicia debía de velar por los derechos fundamentales de los ciudadanos, su "localización" dentro de la Constitución se encuentra en la parte correspondiente a los derechos y deberes fundamentales.

Las facultades otorgadas son muy amplias, tanto por lo que se refiere a las autoridades de todos los sectores administrativos; las reclamaciones se recibían directamente, sin sujetarse a plazos ni formalidades, presentándose oralmente, y sin exigirse el interés personal del reclamante; pudiendo además, actuar por cuenta propia<sup>33</sup>.

Así pues, tenemos que, a partir del modelo portugués, al ombudsman se le confieren además de las facultades para controlar la administración, aquellas para proteger los derechos humanos, lo cual, introdujo una gran transformación a estas instituciones.

No pasa desapercibido una peculiaridad más de esta institución, que sin duda lo caracterizaba y diferenciaba del resto de los modelos aquí mencionados, y que se trata de la facultad que tenía para solicitar, al entonces Consejo de la Revolución, la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y las normas<sup>34</sup>; hecho de gran relevancia jurídica, pues como daremos cuenta en los capítulos subsecuentes referentes al sistema en México, ésta peculiaridad no fue otorgada en un inicio a los organismos protectores de derechos humanos, ya que no se les contemplaba como competentes para iniciar la acción en comento, dotándoseles de dicha facultad después de haber transcurrido un tiempo considerable desde su creación.

---

<sup>33</sup> Fix Zamudio, Hector. *Reflexiones comparativas sobre el ombudsman*, disponible en <http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/template/content.aspx?se=memoria&p=29> consultado 23 enero del 2016.

<sup>34</sup> Silveria, Luis, "El Defensor del Pueblo en Portugal", *Revista de estudios políticos*, ejemplar dedicado al Sistema Político y Constitucional Portugués, No.60-61, abril-septiembre, 1988, en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=26566> consultado el 23 de enero del 2016.

### 11.3.2 España

Siguiendo el esquema de Portugal, se incorpora la institución del ombudsman en España bajo el nombre de "Defensor del Pueblo" en 1978.

La Constitución española, establece en su artículo 54 comprendido en el capítulo cuarto, denominado de las garantías, de las libertades y de derechos fundamentales que "una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrán supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales"<sup>35</sup>.

Así pues, se advierte que en lo que respecta a la figura denominada en España como Defensor del Pueblo, se establece en la Constitución, que será un estatuto en donde se regularán las cuestiones referentes a su actuación, sin embargo, se hace referencia a su principal competencia, que es la protección de las libertades y derechos fundamentales, y a la par, efectuar un control respecto a la actuación de la administración pública.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo<sup>36</sup> es elegido por las Cortes Generales para un periodo de cinco años. Se ha de resaltar el hecho de que puede ser elegido cualquier persona mayor de edad que se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles, sin que se establezca mayor requisito para ello. Sus funciones las desempeña bajo los principios de independencia, autonomía e imparcialidad. Cualquier ciudadano puede solicitar la intervención por una actuación presuntamente irregular de la administración pública, no obstante, la posibilidad de conocer e intervenir de oficio.

<sup>35</sup> Dato que puede ser consultado directamente de la página oficial del Defensor del Pueblo en España en <http://www.defensordelpueblo.es> consultado el 20 de febrero de 2016.

<sup>36</sup> Disponible en <http://www.defensordelpueblo.es> consultado el 20 de febrero de 2016.

También, para el Defensor del Pueblo existe la obligación de presentar un informe anual respecto de su gestión a las Cortes Generales, dando cuenta de las actuaciones de la administración pública que significaron violaciones de derechos y libertades públicas fundamentales y la manera en que fueron atendidas, así como la presentación de un diagnóstico del funcionamiento de los servicios públicos, acompañado en caso de considerarlo, de sugerencias o alternativas para su mejoramiento<sup>37</sup>.

Se ha de concluir el punto que nos ocupa, haciendo énfasis a la importante contribución que realizaron los ombudsmen de Portugal y España en cuanto a la defensa y protección de los derechos humanos, sin dejar las atenciones correspondientes a la vigilancia de la administración.

#### II.4. Modelo Latinoamericano.

Madrazo Cuellar ha denominado a este modelo como *ombudsman criollo*, refiriéndose al hecho de que toma como referencia al estilo sueco y al español pero desarrollado en territorio americano<sup>38</sup>.

Lo anterior, tomando en consideración que si bien, este modelo se identifica con el clásico Sueco *-justiceombudsman-* por ser designado por el Parlamento e independiente de éste y de la administración, por no poder cambiar las decisiones de los servidores públicos al no ser obligatorias sus determinaciones sino opiniones en base a una investigación realizada; también se recibió una gran influencia de España de acuerdo a las características identificadas en líneas que anteceden.

---

<sup>37</sup> Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos una institución a medio camino. Frentes críticos a su estatuto jurídico inconcluso*, 2da edición, México, Estudios Constitucionales, 2003, p. 132.

<sup>38</sup> Madrazo Cuellar, Jorge, *op. cit.*, p.3

#### *II.4.1. Instituto Latinoamericano de Ombudsman*

Conocido como ILO por sus siglas, se reconoce como la institución que promovió la introducción del ombudsman en América Latina. Fundado en Caracas en 1983, con motivo del Primer Coloquio sobre el proyecto "Ombudsman" para la América Latina<sup>39</sup>.

Su creación tenía como principal finalidad ayudar a coordinar esfuerzos de estudio, proyección e instauración de la institución con características del ombudsman en los distintos países de América Latina.<sup>40</sup>

A pesar de que existían en nuestro continente americano instituciones afines al ombudsman no reunían las características de competencia y/o independencia para que fueran consideradas como un ombudsman, sin embargo, si pueden considerarse como antecedentes de la institución en estudio; no obstante, por cuestiones de metodología no las abordaré en el presente apartado sino al analizar los correspondiente al organismo en México.

#### *II.4.2. Primer ombudsman en el continente*

El primer ombudsman latinoamericano surge en Guatemala como un comisionado del Parlamento en 1985, con el nombre de Procurador de Derechos Humanos cuya misión principal radica en la defensa de los derechos humanos y vigilancia de la administración.

El ombudsman en América Latina tiene un perfil diferente al sueco ya que la defensa de los derechos humanos es fundamental para definir su origen, sin dejar de lado las quejas que se deriven por una mala o deficiente administración que cause perjuicios a los ciudadanos.

---

<sup>39</sup> Constenla, Carlos R, *Teoría y práctica...*, cit., p. 234.

<sup>40</sup> Fix- Zamudio, Héctor, "Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano", en *La defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p. 38, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/810/1.pdf> consultado el 26 de enero de 2016.

Luego de Guatemala, los demás países latinoamericanos se interesaron por adaptar dicha institución, extendiéndose por casi todo el territorio, no obstante, las condiciones culturales e incluso, el desconocimiento de los ciudadanos de sus propios derechos, conllevó a un esfuerzo mayor para lograr la consolidación de los Comisionados, Defensores o Procuradores de Derechos Humanos en la Región.

Tal es el caso, al ombudsman latinoamericano se le imprimió un sello aún más característico, distinguiéndolo claramente de aquellos que tomó como referencia la institución.

Lo anterior, tal y como lo mencioné, como consecuencia de la falta de cultura y sobre todo de la impunidad y ausencia de respeto a la ley, que destaca en la mayoría de los países de América Latina, en donde no era fácil aceptar una institución que viniera a "criticar" al propio gobierno, excusándose en la independencia que gozaba.

En ese sentido, se recurrió a la sociedad a efecto de crear un vínculo que garantizara su funcionamiento y le diera respaldo a sus atribuciones, sin embargo, ello requería un esfuerzo a un mayor pues era indispensable primero que la sociedad conociera completamente sus derechos y luego que entendiera la naturaleza de la institución, para estar en condiciones de acudir a ella cuando así lo requirieran.

Consecuentemente, la característica de la que se habla se refiere a la capacitación, promoción, difusión y divulgación de los derechos humanos no sólo a los ciudadanos, sino en especial a las autoridades para actúen conscientes de sus límites

Bajo esa premisa, se cuenta con un programa regional de Apoyo a las defensorías del Pueblo en Iberoamérica. La Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), fue constituida en 1995 en Colombia y reúne a Defensores del Pueblo, Procuradores, Proveedores, Comisionados y Presidentes de Comisiones de Derechos Humanos en la región; su objetivo principal es ser un foro de discusión para el intercambio de experiencias que contribuyan al mejoramiento en la

promoción, difusión y fortalecimiento de la institución, mediante el fomento de la cultura de los derechos humanos<sup>41</sup>.

### III. Características esenciales del Ombudsman.

Luego de hacer un recorrido histórico en los antecedentes del ombudsman y analizando el elemento característico de cada modelo, se puede establecer cuáles son los rasgos esenciales que debe reunir el perfil de toda institución que pretenda ser considerada como un ombudsman.

El primer elemento a identificar se relaciona con la manera en que el titular de la institución del ombudsman es elegido. Es decir, si bien en líneas precedentes solamente se hizo referencia a modelos de ombudsman que eran designados por el Parlamento, también se da el caso en que lo realiza el Poder Ejecutivo.

No obstante, se debe dejar claro que para efecto de que el ombudsman cumpla su función se encuentra totalmente deslindado de cualquiera de los poderes públicos, incluso de aquel que lo ha designado.

Para garantizar lo anterior, quien ha de desempeñar las funciones como ombudsman se le nombra por un periodo determinado, debiendo buscar que su designación no concuerde con la renovación de los poderes públicos a efecto de que no exista o se pueda pensar que existe relación alguna con ello.<sup>42</sup>

Al respecto, en los Principios de París, en el punto número tres del apartado correspondiente a la composición y garantías de independencia y pluralismo se señala que, para lograr la estabilidad de los miembros de la institución, lo cual lleva a garantizar su independencia, es necesario que el nombramiento se haga mediante

---

<sup>41</sup> Los países que actualmente integran la Fio son Andorra, Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela. Ver página oficial de la FIO en <http://www.portalfio.org/inicio/pagina-principal/que-es-lo-fio.html> consultada el 25 de enero del 2016.

<sup>42</sup> Acuña Llamas, Francisco Javier, *op. cit.*, p. 30

acto oficial en el cual se refiera el plazo durante el cual ha de cumplir su mandato<sup>43</sup>. La independencia sólo se encuentra sujeta a la legalidad.<sup>44</sup>

Otro punto primordial es, la autonomía, entendiendo esta como la separación legal, orgánica, financiera, administrativa y técnica de los órganos del poder<sup>45</sup>, mandato se lo da la ley.<sup>46</sup>

Una característica eminentemente esencial la encontramos en lo que se denomina autoridad moral, ella se refiere exclusivamente al titular del organismo protector de derechos humanos, radicando principalmente en la manera en que el mandato sea asumido por quien se ha de desempeñar como defensor del pueblo.

La autoridad moral se puede entender de tres maneras distintas, la primera, radica en la capacidad del titular de un organismo público autónomo, para desempeñar su función fuera de todo proyecto personal que complique su mandato y que sea capaz de sostener los valores que representan los derechos humanos, la segunda, se refiere a la autoridad moral que le otorga el propio consejo consultivo – el cual será mencionado en líneas posteriores-, que tiene como función representar a la ciudadanía; y por último, se refiere al rigor técnico de las recomendaciones emitidas.<sup>47</sup>

Las comisiones de Derechos Humanos deben de examinar las actuaciones que se encuentren a su alcance, proporcionadas por la autoridad señalada como probable responsable de hechos violatorios de derechos humanos, así como por los

<sup>43</sup> Son principios aprobados por la Asamblea Nacional de las Naciones Unidas en 1993, relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, consultado en <https://www.scjn.gob.mx/libra/InstrumentosPrincipios/PAG0439.pdf> en fecha 22 de febrero del 2016.

<sup>44</sup> Acuña Llamas, Francisco Javier, *op. cit.*, p. 119

<sup>45</sup> Contreras Nieto, Miguel Ángel, *10 temas de derechos...*, *cit.*, p. 117

<sup>46</sup> Constenla, Carlos R, *Teoría y práctica...*, *Op. Cit.*, p.257.

<sup>47</sup> Placencia González, Luis, "La genética del Ombudsman", en *Defensor*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, Distrito Federal, año XI, edición especial XX aniversario de la COHDF, octubre del 2013, p. 21.

propios quejosos y confrontarlas con las disposiciones normativas para que luego de una valoración jurídica sean capaces de resolver sin apartarse del marco legal.

Del punto anterior, se desprende un nuevo requisito que identifica a toda institución que pretende ser reconocida como un ombudsman, se trata del carácter no vinculatorio de las recomendaciones que emite luego de llevar a cabo las investigaciones correspondientes. Sus resoluciones no pueden ser vinculantes, pues de lo contrario estarían actuando como un tribunal más de justicia.

Respecto al carácter no vinculante de las recomendaciones se tratará un tema importante en el capítulo posterior, pues con la reforma de junio del 2011 se establece un punto obligatorio para las autoridades a efecto de dotar de fuerza a las resoluciones que emiten los organismos protectores de derechos humanos, como lo es la obligación de fundar o motivar la no aceptación o incumplimiento de la misma.

La fuerza del ombudsman no se encuentra entonces, en la obligatoriedad de sus recomendaciones, sino que ésta deriva en la magistratura de opinión, que es otra de sus características.<sup>48</sup> Para lo cual, el ombudsman debe hacer de conocimiento de la ciudadanía en general las opiniones que merezcan respecto a un tema de trascendencia, valiéndose de medios propios así como de la prensa en general para emitir su punto de vista basado en hechos y en los análisis legales que se haga de los mismos, procurando que las autoridades se sientan comprometidas al estar ante una violación o posible violación a los derechos humanos lo cual debe derivar en el cese de la violación, la reparación y la no repetición del acto.

Es en este punto donde resalta los informes periódicos que deben rendir ante el parlamento o legislatura, rasgo característico tomado del modelo sueco, que radica en una comunicación institucional que notifica a los legisladores y por medio de estos a la propia administración y a la sociedad en general sobre las quejas y los

---

<sup>48</sup> Ibidem, p. 24.

reclamos de los ciudadanos, para que de esta manera se valore y se prevean condiciones para evitar incurrir en nuevas violaciones a derechos humanos.<sup>49</sup>

Como se mencionó previamente, los procedimientos de las comisiones de derechos humanos son considerados ágiles, pues no se basa en formalismos ni tecnicismos procesales, es por ello que su acceso es de manera directa, como el modelo clásico surgido en Suecia, además todo los trámites deben de ser de forma gratuita, no siendo necesario que el quejoso se haga acompañar por abogados, pues la queja se recepciona de manera directa con las declaraciones de los quejosos o por escrito, vía correo electrónica o por fax.

Asimismo, resalta la facultad para iniciar investigaciones de oficio, es decir, no es necesario que el principal agraviado acuda ante la institución a solicitar la intervención, sino que, al ser del conocimiento de los organismos protectores de derechos humanos, cualquier acto que pueda ser considerado como probable violación, estos pueden abrir un expediente para llevar a cabo las actuaciones necesarias para investigar los hechos.

Es por lo anterior, que las actuaciones de las comisiones de derechos humanos no pueden restringirse a procedimientos estrictos, por la razón de que su interés principal radica en la protección de los derechos humanos.

Puedo concluir que prácticamente las mencionadas, constituyen las características principales que identifican a las comisiones de derechos humanos como ombudsman y que permitirían ser consideradas como medio para lograr la vigencia de los derechos humanos mediante el mandato legal que les haya sido encomendado.

---

<sup>49</sup> Constenla, Carlos R, *Teoría y práctica...*, Op. cit, p.275.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos en México

#### I. Introducción al contenido del capítulo

En el presente capítulo tiene como finalidad proporcionar un panorama de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México, la cual se encuentra encomendada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conocida actualmente por sus siglas como CNDH, así como a las 32 Comisiones Locales.

Al respecto, a efecto de detectar la diferencia con la protección jurisdiccional, que es aquella que se realiza por los Juzgados y Tribunales de Poder Judicial, a través del juicio de amparo, por ejemplo; en el apartado que nos ocupa me ocuparé de detallar los orígenes de los organismos de protección no jurisdiccional de derechos humanos en nuestro país, así como sus principales funciones, analizando además sus diversas etapas y reformas trascendentales a su fundamento constitucional, como es el caso de la última reforma al artículo 102 apartado B de nuestra Constitución Federal, realizadas el 10 de junio del 2011, mediante la cual, la tutela de los derechos humanos sufrió un cambio trascendental en nuestro país, por lo que el papel de las comisiones de derechos humanos en este ámbito debía también ser reforzada a efecto de fortalecer su labor en la protección de los derechos humanos.

Los organismos que nos ocupan, se han ido desarrollando de manera constante y con rapidez, pues como veremos, hasta finales de los 80's no se contaba en México con este tipo de instituciones, no obstante, y como lo vimos en el capítulo que antecede sus orígenes se remontan a 1809.

Si bien existen otras instituciones u organismos que también son considerados antecedentes de los organismos protectores de derechos humanos, aquellos son de carácter local, estatal, mas no federal como el mencionado en el párrafo que

antecede, tal es el caso de la Defensoría de los Derechos Universitarios, Procuraduría de los Pobres en el Estado de San Luis Potosí, Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima, entre otros.

Así pues, los organismos de protección no jurisdiccional han existido en nuestro país por más de 20 años durante los cuales ha sufrido diversos cambios, pretendiendo la adecuación a las necesidades reales, contribuyendo con ello al fortalecimiento y aceptación ante la sociedad, dotando a la institución de fuerza moral, siendo ésta, dado su naturaleza, su principal característica.

## **II. Surgimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

Los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos en México fueron producto de decisiones políticas. Lo anterior, ya que con motivo de un periodo conocido como "guerra sucia", en el cual se desconocía paradero de víctimas, la sociedad a través de asociaciones civiles se comenzó a reclamar del gobierno la amnistía de presos políticos e informes respecto a sus familiares desaparecidos. Esto, derivó en que diversos casos trascendentales fueran documentados por observadores internacionales de derechos humanos, que culminó en señalamientos hacia México como un país que no respetaba los derechos humanos.<sup>50</sup>

Lo anterior, generó que el presidente en turno, Carlos Salinas de Gortari, en 1989 creara la Dirección General de Derechos Humanos adscrito a la Secretaría de Gobernación, que se considera el antecedente directo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues se habla ya de una figura protectora de los derechos humanos en el ámbito federal.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Galindo Rodríguez, José, *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010. P. 90

<sup>51</sup> Goslinga Ramírez Lorena, Hernández García Adrian, *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, p.9.

Fue en 1990 cuando mediante Decreto Presidencial y como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, también conocida por sus siglas como CNDH, siendo su titular elegido por el propio Presidente de la República<sup>52</sup>, cuya finalidad era vigilar que las instituciones gubernamentales cumplieran con su obligación de defender y respetar los derechos humanos.<sup>53</sup>

En un inicio, se podría pensar que el surgimiento de la entonces Comisión de Derechos Humanos no tenía razón de ser, esto, ya que como se mencionó en líneas anteriores, su finalidad era vigilar el actuar de los servidores públicos de las instituciones de gobierno, por lo que al ser ésta un órgano desconcentrado, resultaba contradictorio que actuara en contra de la propia administración pública; no obstante, fue la sociedad, quien al mantenerse al tanto de las recomendaciones dirigidas a las otras Secretarías del gobierno, le fue dando la fuerza moral y prestigio, características que hoy en día continúan siendo el principal elemento de los organismos protectores de derechos humanos.

De conformidad con el decreto en comento, la Comisión Nacional de Derechos Humanos era el órgano responsable de vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Las atribuciones de la Comisión Nacional se resumían en ejecutar programas de seguimiento a reclamos sociales, establecer mecanismos de coordinación para lograr una adecuada ejecución de política nacional de respeto y defensa de los derechos humanos y proponer la política nacional en esta materia; asimismo, tenía encomendada la

---

<sup>52</sup> Adoptó las características del ombudsman Sueco, en cuanto a independencia, autonomía, autoridad moral, resoluciones no vinculatorias. Véase, González Pérez, Luis Raúl, "Consideraciones sobre el comienzo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, año 1, no. 1, 2006, p.31-32.

El primer ombudsman en México fue el Constitucionalista Jorge Carpizo.

<sup>53</sup> Bailón Corres, Moisés Jaime, "De las garantías individuales a los derechos humanos y sus garantías: la reforma constitucional de junio 2011", *Derechos humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, año 6, número 18, año 2011, p. 65, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=derhumex&n=18> el 17 febrero 2015

elaboración de programas preventivos y culturales en materia de derechos humanos para la administración pública federal.<sup>54</sup>

Del decreto en mención, resalta la creación de un consejo consultivo, pues en el Artículo Sexto se establecía que, para el mejor desempeño de la Comisión, contaría con un Consejo, integrado por personas de gran reconocimiento y prestigio en la sociedad, así como por servidores públicos elegidos por el Ejecutivo Federal, con la finalidad de que sirvieran de apoyo al titular de la Comisión en las líneas a seguir para lograr una adecuada protección y prevención de los derechos humanos.

Si bien, tanto el titular de la Comisión como los miembros del Consejo eran designados por el Ejecutivo Federal, e incluso servidores públicos formaban parte del propio Consejo, eso no fue una limitante para que la institución lograra tener grandes resultados al dar a conocer su labor, principalmente en lo referente a la protección de los derechos humanos, dando inicio con ello a la formación de una cultura de respeto a estos derechos, lo cual no existía con anterioridad.<sup>55</sup>

La importancia de la instauración de organismos públicos protectores de derechos humanos en México, radica principalmente en que, no obstante que su origen pueda derivarse directamente por la presión internacional y nacional, nació directamente del Estado.<sup>56</sup>

Con lo anterior se pretende establecer que al ser creado por el propio Estado atendiendo a las demandas sociales adquirió el carácter de mecanismo de protección y vigilancia de los propios poderes públicos, es decir, del propio Estado en beneficio de los ciudadanos para buscar acabar con prácticas consideradas como abuso de poder y de esa manera limitarlo.

---

<sup>54</sup> Decreto que crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1990 disponible en [http://doj.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990](http://doj.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990) consultado el 15 de abril de 2016.

<sup>55</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2da edición, México, Porrúa, 2011, p. 396.

<sup>56</sup> Galindo Rodríguez, José, *Op. Cit.*, p. 92.

### **III. Constitucionalización del organismo garante de la protección y defensa de los derechos humanos.**

Así pues, a pesar de los pronósticos que se tenía en contra de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la aceptación a la misma fue favorable; por lo que, atendiendo a los Principios de París<sup>57</sup>, en el año de 1992 se llevó a cabo una reforma a la Constitución Federal que resultó de gran importancia para los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República en 1991 envió proyecto de reforma para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos fuera constitucionalizada, aprobándose el proyecto respectivo y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

Fueron varias las propuestas las que se contemplaron para ubicar a la nueva institución, sin embargo, no fueron viables pues todas ellas pretendían ubicar al nuevo organismo protector de derechos humanos en la parte sustantiva de la Constitución y se consideró que no era adecuado que uno de los procedimientos de defensa, de las entonces denominadas garantías individuales, se mezclara con la parte declarativa. Optando entonces, por adicionar un apartado B al artículo 102, el cual, en su origen, contemplaba la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación quien es el representante de la sociedad y en ese sentido, se consideró viable la iniciativa presidencial de que se adicionara un apartado B a dicho numeral, pues de esa manera se reforzaría el espíritu de defensa social del precepto en mención.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Reglas mínimas en cuanto a los principios, atribuciones y procedimiento de los Organismos de derechos humanos.

<sup>58</sup> *Comisión Nacional de los Derechos Humanos 20 años 1990 -2010*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2010, disponible en <http://www.cdhezac.org.mx/pdf/biblio/8.pdf> consultado 25 noviembre del 2015.

En ese sentido, el fundamento constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo encontramos en el apartado B del artículo 102, el cual incluía la creación de Comisiones Estatales, siendo redactado el decreto de fecha 28 de enero de 1992 de la siguiente manera:

ARTÍCULO UNICO. - El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B para quedar como sigue:

ARTICULO 102.-

...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán Organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.<sup>59</sup>

De esta manera, alcanzó rango constitucional y ahora ya no se hablaba de organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo, sino que, contaba con una ley que le otorgó la categoría de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, los cuales resultaban esenciales para cumplir su función.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_123\\_28ene92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_123_28ene92_ima.pdf) consultado el 27 de mayo de 2016

<sup>60</sup> Lara Ponte, Rodolfo, *Op. Cit.*, p. 205.

En la exposición de motivos de la iniciativa del decreto que adiciona el apartado B al artículo 102 constitucional, el Presidente Carlos Salinas de Gortari señaló que asegurar el valor y vigencia de los derechos humanos es uno de los principios que guía la vida independiente de nuestro país, por lo que la Comisión se estructuraba a manera de un Ombudsman encaminada a la protección de estos derechos, sin que de alguna manera sustituyera a los órganos encargados de procuración e impartición de justicia, sino que actuaría como un organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales<sup>61</sup>

Como se advierte, al adicionarse el apartado B del artículo constitucional en comento, se le otorgó reconocimiento de órgano constitucional, estableciendo claramente la competencia de estos organismos, limitándolos al conocimiento de quejas por cuestiones administrativas, descartando aquellas en contra del Poder Judicial de la Federación y de materia electoral, laboral y de carácter jurisdiccional; asimismo, es de resaltar el señalamiento que se realiza respecto a la naturaleza de las resoluciones que emitieran, siendo estas recomendaciones públicas no vinculatorias.

A pesar de que en un inicio la Comisión Nacional de Derechos Humanos surgió como un órgano desconcentrado, no se puede hablar de un error o falta de planeación en cuanto a la estructura o sustancia que debía tener esta institución, ya que como lo señala Luis Raúl González Pérez, el proceso para su consolidación legal fue el adecuado, ya que en caso de que se hubiera propuesto su nacimiento desde la Constitución de un inicio, probablemente hoy estaríamos ante un fracaso y el sistema no-jurisdiccional de derechos humanos no tuviera fuerza alguna, ya que la sociedad probablemente no hubiera entendido su naturaleza y no hubiera adquirido la fuerza moral con la que hoy en día cuenta.<sup>62</sup>

El 29 de junio de 1992 se aprobó la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos destacando que la designación de su Presidente ya no sería designado

---

<sup>61</sup> *ibidem*, p. 204 y 205.

<sup>62</sup> González Pérez, Luis Raúl, *op. Cit.*, p.34.

directamente por el titular del Ejecutivo Federal, pues al tratarse ahora de un organismo descentralizado, se sometería el candidato a cubrir tal puesto a la elección al Congreso.<sup>63</sup>

Otro aspecto que vale la pena mencionar en este proceso de constitucionalización de la CNDH, es que se creó lo que hoy en día se conoce como el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, conformado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la del entonces, Distrito Federal y la del resto de las entidades federativas.

### *III.1. Sistema Nacional de los organismos para la protección y defensa de los derechos humanos, a partir de la reforma constitucional de 1992*

Este sistema, se deriva del mandato constitucional que estipula que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán Organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, lo que conllevaba a la obligación de que en cada entidad existiera un organismo con las características que ya le habían sido dotadas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El artículo 2° de los transitorios del decreto de la reforma que nos ocupa, estipulaba que las legislaturas de los Estados disponían de un año para establecer los organismos de protección de los derechos humanos; asimismo, establecía que en aquellas entidades federativas que ya contaran con dichos organismos, recibirían las quejas aún no resueltas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>64</sup>, lo que nos lleva a corroborar que la naturaleza de los organismos estatales seguirían la línea de la Nacional y para aquellos que ya contaran con dichas Comisiones en sus Estados debían buscar adecuar sus legislaciones a la

<sup>63</sup> Galindo Rodríguez, José, *Op. Cit.*, p.p 137 y 138

<sup>64</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_123\\_28ene92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_123_28ene92_ima.pdf) consultado el 27 de mayo de 2016.

Constitución Federal, quedando de esta forma establecido el Sistema Mexicano de Ombudsman.

### *III. 1. 1. Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos*

Es dable señalar que, una institución de esta naturaleza a su reciente surgimiento no pueda tener la fortaleza que se necesita para cumplir con su mandato y al congregarse con sus similares se les permite ejercer su autoridad pues ya no se habla únicamente de un organismo estatal, sino de toda una federación encargada de la protección y promoción de los derechos humanos.

Bajo esta premisa encontramos que las organizaciones oficiales defensoras de derechos humanos se agruparon en la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, encargada de vigilar a nivel nacional la actividad de estos organismos.<sup>65</sup>

Los objetivos de la Federación son, principalmente, fortalecer los principios de autonomía, independencia y autoridad moral de los organismos protectores de derechos humanos, con la finalidad de lograr una eficaz y expedita protección y defensa de los derechos humanos; intercambiar experiencias e innovaciones, en la práctica de los procedimientos aplicados por cada uno de las Comisiones a fin de seguir los mismos criterios bajo los principios de inmediatez, sencillez, concentración y celeridad; favorecer y fortalecer la unidad de los organismos con la misma atribución y finalidades mediante las acciones de coordinación nacional tendientes al estudio, promoción, observancia y divulgación de los derechos humanos.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Julio Estrada, Alexei, "El Ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 7*, Centro de Estudios Constitucionales México- Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad República de Guatemala, México, 1994, p.75. consultado en [biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=228](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=228) el 15 enero del 2016.

<sup>66</sup> Creación de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/3/pr/pr3.pdf> el 27 de mayo del 2016.

### III.2. Reforma Constitucional de 1999

En ese orden de ideas, es de resaltar otro proceso de reforma que significó un gran avance para los organismos que nos ocupan, como es aquella efectuada en el año de 1999.

Si bien, como se señaló anteriormente, en el decreto de 1992, se estableció el carácter de autonomía de las recomendaciones<sup>67</sup>, sin embargo, no se especificaba independencia respecto al organismo en concreto; no obstante, el 13 de septiembre de 1999, de nueva cuenta fue reformado el artículo 102 apartado B, dotando de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio; estipulando además un nuevo procedimiento para la designación del consejo consultivo y del Titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>68</sup>

Así pues, es claro el motivo del constituyente permanente al consolidar la autonomía en la actuación, estableciendo la designación de ciudadanos como miembros del consejo consultivo, dejando fuera toda relación de subordinación con el titular del poder Ejecutivo, al ser elegidos aquellos y el propio Presidente de la Comisión de Derechos Humanos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en su caso, la Comisión Permanente.

A partir de esta reforma ya no tenía participación el titular del Ejecutivo para la designación del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos ni para los miembros del Consejo Consultivo, lo cual reforzaba el carácter autónomo del organismo, siendo que, "los organismos autónomos se distinguen por dos características principales: una, en que son instituciones creadas directa y

---

<sup>67</sup> La autonomía de las recomendaciones va en el sentido de que nadie puede ordenar ni sugerir el sentido que las mismas deben de tener respecto a determinado asunto, sino que es en base a los resultados que arrojen la propia investigación efectuada por el organismo de derechos humanos.

<sup>68</sup> Véase [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_146\\_13sep99\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_146_13sep99_ima.pdf) consultado 03 de noviembre de 2015.

expresamente por la Constitución, y dos, que su existencia y funcionamiento no dependen de ninguno de los poderes públicos”.<sup>69</sup>

### **III.3 Breve explicación del contenido de la reforma en materia de derechos humanos en 2011 respecto a los organismos no jurisdiccionales protectores de derechos humanos**

Ahora que tenemos una perspectiva general de lo que ha sido la transformación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es viable discutir el impacto de la reforma en materia de derechos humanos de junio del 2011 respecto a los organismos protectores de derechos humanos.<sup>70</sup>

La reforma al artículo 102 apartado B de la Constitución Federal, tuvo como finalidad fortalecer los organismos protectores de derechos humanos, destacando varios puntos importantes, de los cuales me ocuparé a continuación:

#### *III.3.1. Obligación de atender las recomendaciones y comparencias de servidores públicos*

En primer término, de conformidad con el artículo constitucional en comento, se establece la obligación de atender las recomendaciones que formulen estos organismos, debiendo en su caso fundar y motivar la negativa de aceptación o de cumplimiento; además, se estipula la posibilidad de que las autoridades que no atiendan las recomendaciones sean llamadas a comparecer ante la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, o en su caso ante las legislaturas de los Estados, a petición de estos organismos protectores de derechos humanos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

---

<sup>69</sup> Madero Estrada, José Miguel, “La protección de los derechos humanos en Nayarit”, en Cervantes Bravo Irina y Wang Meraz, Víctor Alejandro [Coord.], *Temas de Control de Constitucionalidad y Convencionalidad en México*, México, Porrúa, 2013, p. 83

<sup>70</sup> Ver artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, Víctor Martínez Bullé-Goyri señala que este es el punto más importante de la reforma, ya que dota de verdadera fuerza a los organismos frente a las autoridades administrativas y manteniendo el origen de las recomendaciones no vinculatorias; no obstante, se refuerza la actuación, al contemplar un medio para que los pronunciamientos de la Comisión no dejen de ser atendidos, que es la posibilidad de que los servidores públicos sean llamados, siempre que sea a petición de estos organismos, a comparecer ante un poder distinto, como lo es la Cámara de Senadores, con la finalidad de que expliquen el motivo de su negativa, resultando como positivo, el hecho de que sea a petición de los organismos que nos ocupa, para efecto de evitar conflictos políticos, al utilizar estos medios para golpear al servidor públicos perteneciente a un partido político distinto.<sup>71</sup>

En ese sentido, considero que la importancia en este apartado, no es tanto en que la autoridad sea llamada a explicar el motivo de no aceptación o no cumplimiento de una recomendación, sino que su trascendencia radica en la publicidad que se le dé a tal comparecencia, ya que la fuerza de los organismos protectores de derechos humanos es precisamente la publicidad de sus actuaciones, lo que permite que la sociedad se forme un criterio propio y emita opiniones respecto al actuar de los servidores públicos, ocasionando con esto, una exigencia por parte de la ciudadanía, de respeto a los derechos humanos, es decir, se pretende inhibir la conducta de los servidores públicos, ante la posibilidad de ser expuestos.

Por tal motivo, es indispensable remitirnos al artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>72</sup>, el cual, en atención a la reforma que nos ocupa, el 15 de junio del 2012 fue modificado, estableciendo el procedimiento a seguir por parte del organismo de derechos humanos una vez que la autoridad que no haya

<sup>71</sup> Martínez Bullé-Goyri, Víctor, "La Reforma constitucional en materia de derechos humanos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, número 130, enero-abril 2011, p. 420, <http://www.juridicas.unam.mx/publico/librev/rev/boletin/cont/130/e/e112.pdf> consultado 09 de marzo de 2016.

<sup>72</sup> Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47.pdf>, consultada el 10 de mayo del 2015.

aceptado o dado cumplimiento a una recomendación, comparezca ante la Cámara de Senadores, o en su caso, la Comisión Permanente<sup>73</sup>.

En la ley en comento, se señala únicamente el seguimiento que dará la Comisión Nacional de Derechos Humanos, una vez que se analicen los motivos o justificaciones que el servidor público haya hecho valer ante el órgano legislativo, y es en el propio Reglamento del Senado de la República en donde encontramos el procedimiento que establece los aspectos generales de las comparecencias.<sup>74</sup>

Daniel Márquez refiere que los organismos de derechos humanos son una autoridad sin imperio, y que las comparecencias y obligación de fundar y motivar las causas de no aceptación o de incumplimiento robustecen la idea de que la reforma no conlleva un compromiso efectivo con los derechos humanos<sup>75</sup>; considero de gran avance los nuevos mecanismos otorgados tanto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como a aquellos estatales, siendo necesario llevarse a la práctica, ya que como lo menciona Jorge Carpizo, estas disposiciones contribuirán a terminar con el mejoramiento del trabajo de la CNDH y aumentar el cumplimiento de las recomendaciones<sup>76</sup> y por ende el respeto a los derechos humanos, ya que para evitar ser expuestos ante la sociedad, los servidores públicos deberán actuar siempre en estricto marco de derecho.

Si bien, estoy de acuerdo que aún falta realizar una debida adecuación a las normas que han de reglamentar y dirigir el actuar tanto de las autoridades como de los propios organismos de derechos humanos para efecto de que la finalidad del

<sup>73</sup> En el presente artículo se establece los lineamientos a seguir por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos una vez que se haya desarrollado la comparecencia del servidor público requerido.

<sup>74</sup> Artículo 265 BIS adicionado el 18 de diciembre del 2014, consultado en [http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos\\_apoyo/documentos/Reglamento\\_Senado\\_marzo\\_2016.pdf](http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos_apoyo/documentos/Reglamento_Senado_marzo_2016.pdf) el día 21 de noviembre 2015.

<sup>75</sup> Márquez, Daniel, "Reforma Constitucional en materia de derechos humanos. Las tensiones entre factibilidad y validez y autoridad y libertad", *Reforma Judicial. Revista mexicana de justicia*, México, número 19, enero -junio 2012 disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/ReformaJudicial/indice.htm?n=19> consultado 10 abril de 2016.

<sup>76</sup> Carpizo, Jorge, "Transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", en Carbonell, Miguel y Salazar Pedro (Coord.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos ...*, op.cit., p. 321.

constituyente permanente se vea reflejada en la realidad, ante la inminente necesidad de contar con una institución protectora de derechos humanos que termine por frenar los abusos del poder público.

### *III.3.2. Facultad de investigar violaciones graves a derechos humanos*

Un segundo aspecto relevante derivado de la reforma constitucional al artículo 102 apartado B, es lo conducente a la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos, que anteriormente correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; para lo cual, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá investigar éstas bajo dos supuestos: cuando así lo considere pertinente o a solicitud del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.<sup>77</sup>

Al respecto, han sido varias las opiniones respecto a la nueva facultad otorgada a la CNDH, para lo cual resaltaré las que a mi juicio tienen mayor discrepancia.

La Ministra Olga Sánchez Cordero, refiere que considera acertado que se le haya otorgado dicha facultad a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, toda vez que es el organismo especializado en materia de investigación de violaciones a los derechos humanos; sin embargo, cuestiona el hecho de que se limite la investigación a la solicitud de los actores señalados anteriormente, ya que no se le otorga ningún mecanismo a la ciudadanía en general, para que pueda impulsar una investigación de este tipo.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Último párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>78</sup> Conferencia impartida en el foro "Rediseño de las Comisiones de Derechos Humanos a partir de la Reforma Constitucional", organizada por el Gobierno del Distrito Federal, en el Museo de la Ciudad de México, el 1° de febrero de 2012, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/fortalecimiento.pdf> consultada 11 noviembre 2015.

Por su parte, Martínez Bullé –Goyri, señala que la reforma en este aspecto, evidencia el desconocimiento de las funciones de la Comisión, ya que existen antecedentes de haber efectuados investigaciones de oficio por violaciones graves a derechos humanos.<sup>79</sup>

En otro orden de ideas, se dice que la Comisión de Derechos Humanos no es un órgano que ejerza fuerza pública, al no ser una autoridad, ya que es un organismo constitucional autónomo, por lo tanto, el conferirle facultades de investigar violaciones graves a derechos humanos es ponerla al margen de un Ministerio Público y exponerla a que su actuación sea juzgada, incluso por particulares.<sup>80</sup>

En otra opinión, se menciona que el otorgarle la facultad que nos ocupa a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, implica un retroceso en la defensa y protección de los mismos, ya que debido a las limitaciones legales con las que cuenta, no se le permitirá realizar una investigación aceptable.<sup>81</sup>

Por último, en la opinión de Carpizo encontramos que no está de acuerdo con la transferencia de investigación de violaciones graves a derechos humanos, al señalar que "existe la posibilidad de que la CNDH o las autoridades mencionadas en el proyecto constitucional decidan o soliciten la investigación con base en el artículo 102 constitucional sin satisfacer el mencionado requisito primordial que se exige: violaciones graves, sino por razones políticas y la negativa de la CNDH traería consigo una controversia política"<sup>82</sup>

Mi postura es en el sentido de que no existe cambio en cuanto a la nueva facultad de investigación de violaciones graves a derechos humanos, ya que desde que se le otorgó fundamento constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos,

<sup>79</sup> Martínez Bullé-Goyri, op. Cit., p. 423.

<sup>80</sup> Castañeda Hernández, Mireya, "Crónica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México", *Derechos Humanos México. Revista del centro nacional de derechos humanos*, México, año 6, número 17, 2011, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?=-derhumex&n=17> consultado 11 de abril 2015.

<sup>81</sup> Márquez Daniel, op. cit.

<sup>82</sup> Carpizo Jorge, "Transferencia de la función de investigación...", cit., p. 329.

ha contado de manera implícita con ésta facultad, concordando con Martínez Bullé-Goyri.

Lo anterior, en el entendido de que nunca ha existido ningún impedimento para que los organismos protectores derechos humanos pudieran conocer por hechos graves violatorios de los mismos, pues resulta lógico que, si su función es proteger y velar por el respeto de estos, no pudieran intervenir en cuestiones de mayor trascendencia.

Por ello, es que considero que al retirar está facultad que anteriormente también se le concedía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se buscó un nuevo lugar en donde situarla,<sup>83</sup> siendo oportuna la CNDH, pero ello no significa una nueva atribución, ya que anteriormente actuaba a la par de la Corte, sino únicamente se le otorgó reconocimiento constitucional.

Asimismo, es pertinente robustecer lo argumentado por la ministra Sánchez Cordero, en el sentido de que enunciar que autoridades pueden solicitar el inicio de una investigación a violaciones graves de derechos humanos limita a la propia ciudadanía a solicitar intervención de este Organismo. Si bien es cierto que el propio artículo deja a discreción del Organismo Constitucional autónomo el iniciar una investigación, creo que no se debe limitar a quienes o cuales autoridades pueden solicitar la intervención, menos, tratándose de situaciones de suma importancia y repercusión en la sociedad.

### *III.3.3. Cuestiones laborales*

Como quedó establecido en el apartado de antecedentes, a los organismos protectores de derechos humanos se les restringió la competencia en cuanto a asuntos laborales.

---

<sup>83</sup> Independientemente de las cuestiones que llevaron al constituyente permanente a suprimir dicha facultad, lo cual no será abordado en la presente investigación.

Con la reforma de junio del 2011 se suprimió la restricción mencionada, situación que ha creado confusión en cuanto a la intervención de las comisiones de derechos humanos en estos aspectos, cuando en realidad no se les está otorgando nueva competencia; veamos porque:

Tal y como se ha establecido, las comisiones de derechos humanos son competentes para conocer de quejas de carácter administrativo<sup>84</sup> y por el contrario no podrán intervenir en cuestiones jurisdiccionales de fondo<sup>85</sup>.

En ese aspecto, siempre que se trate de un asunto aunque de carácter laboral pero en el que se reclame la vulneración de un derecho mediante un acto administrativo, serán y han sido competentes las comisiones de derechos humanos; por el contrario, si estamos ante un asunto laboral, en el que se plantee un asunto jurisdiccional, como lo es, la emisión de un laudo a favor del patrón, los organismos de derechos humanos seguirán siendo incompetentes para pronunciarse al respecto, por tratarse de un asunto de jurisdiccional de fondo.

"Cuando la Constitución excluye del conocimiento de las comisiones los asuntos laborales, no se refiere a actos administrativos de autoridades o funcionarios, ni a los jurisdiccionales que se encuentran excluidos por su propia naturaleza, sino a los actos laborales entre particulares"<sup>86</sup>

En cuanto al señalamiento en el sentido de que se continúa limitando a los organismos especializados en derechos humanos al negarles competencia en asuntos electorales y jurisdiccionales<sup>87</sup>, manifiesto acertada la limitación, ya que en

<sup>84</sup> "actos que provengan de servidores públicos que desempeñen empleo, cargo o comisión en instituciones, dependencias u organismos de la administración pública federal centralizada o paraestatal, en tanto que tales actos u organismos puedan considerarse en ejercicio del empleo, cargo o comisión que desempeñen"; véase Reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>85</sup> "a. Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia; b. las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso; c. Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal; d. Resoluciones análogas a las jurisdiccionales en materia administrativas: las señaladas en los incisos anteriores emitidas por tribunales que se encuentren fuera de los poderes judiciales, tanto de la Federación como de las entidades federativas." véase Reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>86</sup> Carpizo Jorge, "Transferencia de la función de investigación...", cit., p. 324.

<sup>87</sup> Márquez Daniel, op. cit.

caso de que se les permitiera entrar a este tipo de estudios, cambiaría totalmente su naturaleza, juzgando cuestiones de fondo y convirtiéndose en un tribunal.

### *III.3.4. Designación de sus titulares*

Por último, se hará referencia a la designación de los titulares de estos organismos constitucionales autónomos.

En ese sentido, se establece en la Constitución Federal lo siguiente:

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.<sup>88</sup>

Lo anterior es trascendental, ya que con esta medida se pretende garantizar la autonomía que el propio fundamento constitucional estipula, deslindándolos de las relaciones de subordinación que aún pudieran existir con el titular del Ejecutivo dando participación a la ciudadanía.

Como se observa de la transcripción anterior, se deja a los legisladores la obligación de establecer el procedimiento que se ha de seguir a efecto de garantizar que la designación de los titulares de estos organismos autónomos.

Por lo que respecta a la institución nacional obtenemos que anterior a la reforma que nos ocupa, ya se había previsto la participación de sectores de la sociedad, principalmente protectores de derechos humanos, ya que, en la Ley de la Comisión Nacional, desde el año 2001 se establecía que la designación del titular se haría en

---

<sup>88</sup> Artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente al 12 de abril del 2016.

base a una terna derivada de las opiniones de los miembros de los diversos grupos en mención.<sup>89</sup>

Como se ha observado a lo largo del presente documento, los organismos de derechos humanos han sufrido cambios significativos en cuanto a estructura y facultades, esto siempre, con la finalidad de otorgar mecanismos que permitan fortalecerlos para efecto de que puedan realizar el mandato constitucional que les ha sido otorgado, siempre en pro del respeto a los derechos humanos.

Hemos de ser conscientes que la tarea encomendada a estas instituciones protectoras de derechos humanos no es fácil y máxime si sus pronunciamientos o resoluciones no son acatadas, siendo minimizadas por carecer de coacción; sin embargo, con los nuevos mecanismos con los que cuentan a partir de la reforma de junio del 2011, se prevé una nueva perspectiva para ellos, siendo necesario, que los titulares de estos, así como todas las personas que se desempeñan en la labor de velar por el respeto a los derechos humanos, se comprometan con la propia sociedad, para que día a día se logre crear conciencia en nuestros servidores públicos y les exijamos el acatamiento de ley, para lo que es indispensable también, que la actuación de las comisiones de derechos humanos sea en concordancia con la misma.

El paso que en la actualidad se ha dado nos ha permitido abrir nuevas posibilidades normativas que deberán reflejarse en la garantía, defensa y protección de los derechos humanos, por lo que a efecto de tener más claridad en cuanto a las implicaciones de la reforma que nos ocupa, será necesario esperar para ver como los organismos de derechos humanos hacen valer los medios otorgados y de qué manera se adaptan a las necesidades y realidad de los mismos, para así estar en condiciones de concluir si efectivamente la reforma ha sido satisfactoria al lograr la realización de los objetivos planteados desde la exposición de motivos que le dio vida.

<sup>89</sup> Ver artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47.pdf> consultada el 25 de noviembre de 2015.

## CAPÍTULO TERCERO

### La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. Regulación normativa

#### I. Introducción al contenido del capítulo

En el capítulo que nos ocupa, se procura examinar la realidad normativa del Organismo Público Protector de Derechos Humanos en el Estado, siendo para ello necesario analizar sus características a partir de su creación para mediante el estudio de su evolución jurídica se confronte la realidad del actuar de este órgano.

Las capacidades del organismo materia de estudio, dependen de sus propios recursos legales que le permitan hacer frente a la labor que se le encomienda; por lo tanto, una evaluación o miras a su ordenamiento regulatorio nos permitirá entender sus fortalezas, así como las flaquezas institucionales.

Resulta conveniente enfatizar que, el análisis aquí planteado se realizó directamente de cada una de las iniciativas y dictámenes legislativos de proyectos de decretos tanto a la Constitución Local como a la LOCDDH de la Comisión Estatal.

#### II. Origen Constitucional del Organismo Protector Estatal

No obstante que la obligación de establecer en nuestra entidad federativa un órgano garante de derechos humanos se deriva a partir de 1992, esto, luego de la adición del apartado B) al artículo 102 Constitucional, en donde se señaló que las legislaturas de los Estados debían establecer organismos de protección de los Derechos Humanos, el origen de éste en Nayarit data de 1990.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Madero Estrada, *op. cit.* pag.80.

Lo anterior, toda vez que el 29 de octubre de 1990 el Gobernador del Estado Celso Humberto Delgado Ramírez, por conducto de su Secretario General de Gobierno presentara ante el Congreso Local iniciativa que tenía por objeto crear la Comisión Estatal.<sup>91</sup>

En la iniciativa en comento, se hace referencia a los considerandos del decreto que crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señalando la importancia de preservar y salvaguardar el pleno ejercicio de las, anteriormente denominadas, garantías individuales y la vigencia del Principio de Legalidad y Seguridad Jurídica ante los actos de los órganos de gobierno.

Además, se resaltaba la necesidad de la población de contar con un espacio institucional y ciudadano que garantizara, vigilara e hiciera respetar los derechos humanos, siendo indispensable contar con una regulación normativa para la promoción y defensa de los derechos mencionados.

Al respecto, las Comisiones unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, el día 3 de noviembre de 1990 emitieron dictamen relativo a la ley que crea la Comisión Estatal.<sup>92</sup>

En el instrumento legislativo en comento, los integrantes de las Comisiones referidas en el párrafo que antecede, se adhirieron al proyecto de ley presentado en la iniciativa por el Ejecutivo, y resaltaron que la Comisión Estatal era un organismo coadyuvante para hacer eficaz el cumplimiento de la ley y para observar que las conductas de los servidores públicos garanticen el respeto a los principios de libertad, seguridad jurídica y legalidad.

---

<sup>91</sup> Página oficial del Congreso del Estado de Nayarit, en el área de Información Histórica Legislativa, <http://documentita.congresonayarit.mx/Registro.aspx>, consultado 15 de marzo 2016.

<sup>92</sup> <http://documentita.congresonayarit.mx/Registro.aspx>, consultado 15 de marzo de 2016.

En ese sentido, la "Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit", fue publicada el 24 de noviembre de 1990, entrando en vigor al día siguiente, constando de 27 artículos.<sup>93</sup>

Así pues, en el numeral 2° se establecía el objeto de la misma, el cual se traduce en la regulación normativa de la promoción y defensa de los Derechos Humanos en el Estado, contra actos u omisiones de servidores públicos de carácter estatal y de los ayuntamientos, o por actos de particulares apoyados por autoridades.

Asimismo, se señalaba que la Comisión Estatal se trataba de un órgano desconcentrado del titular del Poder Ejecutivo y que era la autoridad responsable en el ámbito local para conocer, procurar, vigilar y defender la observancia de los derechos humanos.

Respecto a la integración, se conformaba por órganos de carácter ejecutivo, siendo el Presidente del Organismo, el cual sería nombrado por el Ejecutivo del Estado con la aprobación del Congreso por un periodo de 3 años, el Secretario y el Visitador General, y de naturaleza propositiva que eran los Consejeros, estos últimos, serían designados por el Gobernador del Estado, cada 3 años, tenían carácter honorario y debía de tratarse de personas honestas y de reconocido prestigio.<sup>94</sup>

El Consejo se integraba de la siguiente manera: un comunicador social, un licenciado en derecho, un maestro, un médico, un indígena nayarita por cada una de las etnias Huichola, Cora, Tepehuana y Mexicanera, una mujer, un investigador académico y 6 miembros de la sociedad civil.

Se ha de destacar que el Consejo sí tenía participación directa en el procedimiento de investigación, pues se le facultaba para aportar pruebas, así como para junto con el Presidente, analizar las constancias que integraban el expediente para en su caso determinar si hubo o no violaciones a los derechos humanos.

---

<sup>93</sup> Página oficial del Congreso del Estado de Nayarit, en el área de Información Histórica Legislativa, <http://documenta.congresonayarit.mx/Registro.aspx>, consultado 15 de marzo 2016.

<sup>94</sup> Cfr. Artículo 10 de la Ley que Crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit.

Ahora bien, fue el 13 de julio de 1994 cuando se publicó la LOCCDDH, la cual llevó a cabo diversas adecuaciones, entre las que destacan las que a continuación se mencionan:<sup>95</sup>

En primer término la LOCCDDH define qué son los derechos humanos, señalando que son "...prerrogativas de los individuos, reconocidas por el Orden Jurídico Mexicano para la protección de la vida, la libertad, la dignidad, la igualdad, los derechos sociales, la cultura y cualquier otro aspecto indispensable para su existencia o desarrollo; y las que establecen los Tratados Internacionales firmados y ratificados por México con otros países, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la materia."<sup>96</sup>

Por otro lado, a partir de este momento se establece que se trata de un organismo público descentralizado con participación de la sociedad civil, por lo que el titular de la Comisión Estatal ahora sería nombrado por el Congreso, siendo el propio Presidente de la Legislatura el que proponía la terna y la duración se incrementó a 4 años y pudiendo ser ratificado por una ocasión.

En cuanto a los nombramientos del Visitador General como del Secretario Ejecutivo recaía la atribución en el Consejo de la Comisión Estatal y no como anteriormente se realizaba que era el Presidente de la misma quien los designaba.

Ahora, respecto a los Consejeros también varió su integración pues ahora serían 10, sin que se estableciera que debían representar a sector específico como anteriormente ocurría, ya que los requisitos señalados en esta ley era que gozaran de reconocido prestigio en la sociedad nayarita, mexicanos en pleno goce de sus derechos y que no se desempeñaran como servidores públicos, señalando además que un representante de las etnias nayaritas "podrá" participar<sup>97</sup>, sin que tal situación resultara obligatoria, pues el término, podrá, era de carácter discrecional.

---

<sup>95</sup> Ley disponible en la página oficial del Congreso del Estado de Nayarit bajo el número de Decreto 7772.

<sup>96</sup> Artículo 1 de la LOCCDDH. Vigente al 15 de enero de 2016.

<sup>97</sup> Cfr, artículo 21 de la LOCCDDH de 1994.

Resulta indispensable señalar las facultades que se le otorgaban al Consejo mismas que resultaban de gran relevancia como órgano representativo de la sociedad civil.

En ese sentido, considero que las principales se concentraban en la aprobación del Reglamento Interior, opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente debía enviar a la Legislatura local y al titular del Ejecutivo, solicitar información sobre asuntos que se encuentren en trámite y aprobar a propuesta del presidente las Recomendaciones.

No es óbice hacer alusión a la reforma de diversos artículos de la LOCDDH, misma que fue publicada el 25 de agosto de 1999.<sup>98</sup>

Lo anterior, buscando fortalecer a la institución y dotarlo de mayor independencia del Ejecutivo; al respecto, se estableció la obligación del titular la Comisión Estatal de presentar un informe anual, debiendo además comparecer ante la Cámara de Diputados dentro de los primeros 15 días del mes de diciembre.

Asimismo, y de gran relevancia tiene la adición correspondiente al hecho de que en caso de que la autoridad no rinda los informes solicitados para la integración e investigación de la queja o los retrasara de manera injustificada, se podrían dar por ciertos los hechos.

La situación anterior resulta trascendental toda vez que con ello se evita que las autoridades sean omisas en atender las solicitudes de la Comisión Estatal y sobre todo, que las personas que acuden a ella no dejen de ser atendidas por la falta de elementos o de información que permita emitir una resolución respecto a la posible violación a sus derechos humanos.

---

<sup>98</sup> Cfr. Decreto número 8224, disponible en la página oficial del Congreso del Estado de Nayarit, <http://www.congresonayarit.mx/qué-hacemos/información-histórica-legislativa/> consultado el 25 de marzo de 2016.

Ahora bien, el organismo protector materia del presente trabajo, en el año 2004 se elevó a rango constitucional, mediante la reforma a la Constitución Local, con la cual se llevaron a cabo diversas modificaciones, entre ellas, lo correspondiente a la Comisión Estatal en lo que correspondía a su reconocimiento constitucional.

En la exposición de motivos<sup>99</sup> en el apartado correspondiente al punto que nos ocupa, se hizo énfasis en el hecho de que el ombudsman en México tenía perspectivas alentadoras al haber logrado su adecuación a la realidad, sin embargo que era necesario que estos contaran con autonomía constitucional para que se lograra su consolidación; lo anterior, considerando las críticas que estos organismos enfrentaban en relación a la dependencia presupuestaria del Poder Ejecutivo.

Por lo anterior, se dotó a la Comisión Estatal, de autonomía legal y financiera, con la finalidad de garantizar que el Poder Ejecutivo no tuviera intromisiones en las investigaciones y resoluciones de esta, permitiendo con ello una mayor eficacia.

En ese sentido, al Título Quinto se adicionó el Capítulo III denominado "De la Defensa de los Derechos Humanos", estableciendo en el artículo 101 que la Protección de los Derechos Humanos correspondía a la Comisión Estatal.

Además de ello, destaca de la reforma, la modificación a la duración en el cargo de su titular, pasando ahora a 5 años, sin embargo, se estableció la imposibilidad de ser reelecto.

Derivado de ello, 31 de mayo del 2004 se publicaron las adecuaciones a la LOCCDDH garante de los derechos humanos en nuestra entidad federativa.

Así pues, es a partir del año 2004 que la Comisión Estatal goza de autonomía de gestión y presupuestaria y es a través del mandato constitucional que se le encomienda la tarea de vigilancia y protección de estos derechos y como contrapeso del poder.

---

<sup>99</sup> Consultar página web <http://www.congresonayarit.mx/qué-hacemos/información-histórica-legislativa/> bajo la clave número 117. Consultado el 27 de marzo de 2016.

### III. Estatuto Jurídico Actual

La LOCDDH vigente de la Comisión Estatal fue publicada el 16 de agosto de 2008; se compone de 153 artículos, regulando cuestiones de competencia, integración, organización, servicios que presta, procedimiento en la interposición de la queja, régimen laboral, entre otras, y a la fecha ha sido reformada en 4 ocasiones.

La iniciativa de la nueva LOCDDH, fue presentada el 13 de junio del 2008 ante la Mesa Directiva de la XXVIII Legislatura del Congreso del Estado,<sup>100</sup> en la misma, se señalaba que se buscaba fortalecer al Organismo Autónomo, sin olvidar los principios bajo los cuales se debía de regir su actuación, tales como responsabilidad, transparencia, imparcialidad, independencia y profesionalismo.

Asimismo, se justificó el proyecto en la necesidad de establecer garantías para asegurar los derechos humanos de las personas, reiterando la autonomía de la Comisión Estatal, al señalar que las atribuciones del titular debían ser ejercidas con independencia funcional y pública, sin ninguna subordinación.

Se debe de destacar que en el dictamen legislativo<sup>101</sup> del proyecto de la LOCDDH se consideró viable la propuesta del iniciador, considerando la reforma constitucional en materia judicial del 2008, mediante la cual se otorgaron mayores facultades a los policías y a los ministerios públicos, viendo ello como un detonante para que se efectuaran mayores transgresiones a los derechos de las personas, considerando una justificación para modificar la estructura y facultades del ombudsman local, para que contara con las posibilidades de hacer frente a las denuncias por la vulneración a los derechos, así como para vigilar cualquier situación relacionada y darle seguimiento.

---

<sup>100</sup> Datos que pueden ser consultados en la página oficial del Congreso del Estado de Nayarit, [www.congresonayarit.mx](http://www.congresonayarit.mx) en el apartado correspondiente a información legislativa histórica.

<sup>101</sup> Información que puede ser consultada en [www.congresonayarit.mx](http://www.congresonayarit.mx) en el rubro correspondiente a la información histórica legislativa, bajo la clave 284.



También, se puntualizó en el sentido de que si bien se trataba de una nueva ley recogía aspectos importantes de la que a la fecha del dictamen en comento, se encontraba vigente.

En ese sentido, las principales características detectadas en la nueva LOCDDH se encuentran: el establecimiento de un catálogo de términos, lo cual de acuerdo con el iniciador de la propuesta, con ello se facilita su interpretación, estudio y aplicación.

Se estableció además en el artículo 3° que las finalidades esenciales del organismo que nos ocupa serían la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos por la Constitución General de la República Mexicana, la particular del Estado, los Instrumentos Internacionales y los ordenamientos legales vigentes. En este sentido, se puede advertir que desde el año 2008, la LOCDDH multicitada ya contemplaba el reconocimiento y la protección de los derechos humanos reconocidos en el ámbito internacional.

Por otra parte, en cuanto a la estructura o integración de la Comisión Estatal, se pretendió dotarla de mayor funcionalidad al esclarecer nuevas áreas que requería el organismo para realizar cabalmente sus funciones, tales como órganos administrativos, en la cuestión operativa, así como visitadurías regionales en el área ejecutiva, con la finalidad de acercar los servicios de la Comisión Estatal a toda la entidad, evitando con ello que las personas más alejadas de la capital del Estado y que fueran víctimas de violaciones a derechos humanos no tuvieran acceso al órgano estatal protector de derechos humanos.

Mención especial me merece el hecho de que se incrementó a 35 años la edad que debía tener el Presidente del Organismo, toda vez que anterior a la reforma que nos ocupa se contemplaba que el titular tuviera 30 años de edad, verificando con ello que lo que se pretendía asegurar experiencia para el debido desempeño del cargo; lo cual se robustece con la antigüedad en el ejercicio de la profesión pasando de 5 a 10 años.

En cuanto a la duración en el cargo, se trataría de un periodo de 5 años, destacando la imposibilidad de ser reelecto.

Ahora, en cuanto a las cuestiones más relacionadas con las actividades operativas de gran trascendencia para la suscrita resulta la fe pública que se les otorgó tanto al Visitador General como a los regionales y adjuntos, ello para certificar la veracidad de los hechos que con motivo de las investigaciones o quejas fueran de su conocimiento<sup>102</sup>. También, lo relacionado con la protección o inmunidad tanto para el Presidente como para el Secretario Ejecutivo, Visitador General, y Adjuntos o Regionales, en el sentido de que no pueden ser Juzgados por las opiniones o recomendaciones que formulen con motivo de las investigaciones.<sup>103</sup>

Por otra parte, se advierte que dentro de las atribuciones de la Comisión Estatal, se encuentra la de supervisar el respeto a estos derechos dentro de los centros penitenciarios, así como en los centros médicos, estipulando la obligación de las autoridades de permitir el acceso a los visitantes, tanto adjuntos como regionales, además de que estos pueden valerse de cualquier aparato de grabación o de reproducción de audio o de video o cámaras fotográficas, esto con la finalidad de que quede debidamente documentado y evidenciado la situación en que se encuentran las personas recluidas; asimismo, se regula el deber de permitir el acceso a cualquier tipo de expediente, aun a los que tengan carácter de reservados.<sup>104</sup>

Relacionado con lo anterior, es necesario puntualizar que la LOCDDH ha sido objeto de varias reformas, las cuales generalmente no se encuentran enfocadas directamente a cuestiones de operatividad, estructura o funcionalidad.

Al primer cambio que me referiré fue publicado el 20 de julio del 2011, fecha en que tanto los requisitos para ser Presidente de la Comisión Estatal, como del Secretario Ejecutivo y el Visitador General fueron modificados.

---

<sup>102</sup> Artículo 57 de la LOCDDH, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 16 de agosto del 2008.

<sup>103</sup> Artículo 28 de la LOCDDH. Vigente al 27 de marzo de 2016.

<sup>104</sup> Incisos a y c de la fracción IX del artículo 18 de LOCDDH vigente al 27 de marzo de 2016.

Respecto al primero de los mencionados se realizó una disminución en la edad contemplada para ser designado Presidente, pasando de los 35 años que se establecía hasta antes de la fecha arriba señalada, a 28 años de edad cumplidos al día de la designación. Situación similar ocurrió con la antigüedad mínima requerida, siendo hoy en día de 3 años cuando la ley orgánica estipulaba 10 años de ejercicio profesional con título de licenciado en derecho.<sup>105</sup>

En lo que respecta al Secretario Ejecutivo, el 20 de julio del 2011, se estableció como edad mínima para ser designado 25 años de edad con experiencia profesional de solamente 3 años, cuando anterior a ello, se requería 30 años y ejercicio profesional por 5 años, adicionando además que no hubiera sido miembro del Consejo Consultivo durante los últimos 2 años.<sup>106</sup>

Por su parte, el Visitador General que contemplaba los mismos requisitos del Presidente para ser designado, con la reforma que nos ocupa varió la edad, es decir hoy se establece como edad mínima 25 años, exigiendo 10 años menos de lo previamente establecido, ya que anteriormente se requerían 35 años.<sup>107</sup>

En ese sentido, se ha de señalar que en la exposición de motivos que dio origen a la ley que aquí nos ocupa, una de las características señaladas era el añadir requisitos más exigentes para aquellos aspirantes a presidir el organismo protector de derechos humanos.

Pasando a otro punto, derivado de la Reforma de junio del 2011 a la Constitución General de la República en materia de derechos humanos, el 23 de junio del 2012 nuestra Constitución Local fue reformada, señalando específicamente lo que aquí nos interesa, es decir, el artículo 101 que se encuentra dentro del capítulo III denominado de la defensa de los derechos humanos, mismo que dio vida

---

<sup>105</sup> Cfr. Fracciones II y III del artículo 21 de LOCODH, vigente al día de su consulta 02 de diciembre del 2015 disponible en [http://www.congresonayarit.mx/media/1136/constitucion\\_politica\\_estado\\_nayarit.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1136/constitucion_politica_estado_nayarit.pdf)

<sup>106</sup> Artículo 46 fracciones II, III y VI de la LOCODH, consultada el 02 de diciembre del 2015, disponible en [http://www.congresonayarit.mx/media/1136/constitucion\\_politica\\_estado\\_nayarit.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1136/constitucion_politica_estado_nayarit.pdf)

<sup>107</sup> Artículo 49 de LOCODH, disponible en [http://www.congresonayarit.mx/media/1136/constitucion\\_politica\\_estado\\_nayarit.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1136/constitucion_politica_estado_nayarit.pdf) consultada el 02 de enero del 2016.

constitucional a la Comisión Estatal, tal y como se mencionó en líneas que preceden.

En ese sentido, se realizó la adecuación correspondiente atendiendo prácticamente a lo contemplado en la Constitución Federal, lo cual quedó precisado en el Capítulo II del presente documento, es decir, la obligación de todo servidor público de responder a las recomendaciones que formule el organismos, o en su caso, fundar, motivar y hacer pública la negativa; contemplando la comparecencia de los servidores públicos responsables a que expliquen la negativa ante la Cámara de Diputados, esto a solicitud del titular de la Comisión Estatal. Asimismo, se estableció un proceso de consulta pública para la elección de Presidente y los miembros del Consejo Consultivo, aceptando ya, la ratificación del Presidente por un periodo de 5 años.<sup>108</sup>

Por lo que, derivado de la reforma a nuestra Constitución Local, el 11 de agosto del 2012, se realizaron las adecuaciones correspondientes a la LOCDDH.<sup>109</sup>

Ahora, otra cuestión relevante surge de otra reforma a la LOCDDH, realizada el 18 de marzo del 2014, en donde prácticamente le cambia sentido a la finalidad el Consejo Consultivo, pues le quita al Consejo, la facultad de emitir acuerdos, circulares o cualquier otra disposición general, así como ya no se encuentra entre sus atribuciones el expedir el Reglamento Interior, facultades que han sido atribuidas al propio Presidente; además de que se establece la obligación de sesionar al menos 1 vez cada 3 meses, cuando anterior a esto, las sesiones eran cada mes.<sup>110</sup>

Con lo anterior, se pierde la esencia de lo que representaba el Consejo, que era precisamente, la representación de la sociedad para exigir al ombudsman el

<sup>108</sup> Artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en [http://www.congresonayarit.mx/media/1136/constitucion\\_politica\\_estado\\_nayarit.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1136/constitucion_politica_estado_nayarit.pdf) consultada el 2 de enero de 2016.

<sup>109</sup> Cfr. Artículo 18 fracciones XXXIV y XXXV, artículo 25 fracción XXXVI y artículo 107 de la LOCDDH, disponible en <http://www.congresonayarit.mx/media/1594/derechos-humanos.pdf> consultada el 02 de enero del 2016.

<sup>110</sup> Artículos 5, 18 fracción IX y 38 de la LOCDDH, consultada el 02 de enero de 2016 en [http://www.congresonayarit.mx/media/1136/constitucion\\_politica\\_estado\\_nayarit.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1136/constitucion_politica_estado_nayarit.pdf)

desempeño de una labor eficiente, profesional, quien además de poder pedir cuentas, tenía participaciones propositivas tanto en la labor cotidiana de protección a los derechos humanos, como en temas de manejo de la institución.

De lo aquí analizado se aprecia una incongruencia normativa, pues por una parte se dota a la Comisión Estatal de mayores mecanismos para desempeñar sus funciones de forma eficaz, tales como poder solicitar la comparecencia de aquellos servidores públicos que no atiendan sus Recomendaciones, pero, por otro lado, se facilita el acceso, a las estructuras principales en el manejo de la misma.

Un ombudsman para ser eficiente en primer término, debe de contar con fuerza normativa, pero no menos importante son los recursos humanos para el desempeño eficaz, y es por ello que son las facultades legales las que deben de permitir cumplir con esa función.

#### **IV. Atribuciones de los Órganos de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit**

En el presente apartado, me ocuparé de revisar las facultades señaladas expresamente en la LOCDDH, no sin antes señalar que el análisis de las atribuciones normativas de los principales órganos que integran la Comisión Estatal permitirá conocer si en la práctica estas tienen relevancia.

Previamente quedó señalado que los principales órganos de los organismos públicos protectores de derechos humanos son: el Presidente, El Visitador General, la Secretaría Ejecutiva y el Consejo Consultivo, sin dejar fuera las labores propias de los Visitadores Adjuntos y Regionales.

El artículo 18 de la LOCDDH, enumera las atribuciones con las que cuenta la Comisión Estatal para el cumplimiento de su objeto, pudiéndose resumir a la recepción e investigación de quejas y la emisión de recomendaciones, la conciliación cuando la naturaleza así lo permita, difusión y prevención de los derechos humanos, proponer modificaciones al ordenamiento jurídico estatal en

materia de derechos humanos, supervisar la estricta observancia de los derechos humanos en centros penitenciarios, de internación y hospitalarios, orientación y gestorías.

Considero oportuno hacer referencia a la facultad que tiene la Comisión Estatal respecto a plantear acciones de inconstitucionalidad "en contra de normas generales que vulneren los derechos fundamentales" previstos en la Constitución<sup>111</sup>.

De gran relevancia resulta dicha atribución, toda vez que no pasa desapercibido que la acción de inconstitucionalidad favorece a los organismos protectores de derechos humanos, ya que se sale de la esfera de la investigación de las quejas para tratar de solucionar o combatir el problema directamente de la norma que contrarié los derechos humanos.<sup>112</sup>

El Presidente, como órgano directivo es el responsable de la conducción y manejo de la institución, <sup>113</sup> teniendo como encomienda principalmente la representación del Estado de Nayarit ante organismos locales, nacionales e internacionales en todas las cuestiones relativas a la promoción y defensa de los Derechos Humanos.<sup>114</sup>

Conviene señalar que el actual Presidente de la Comisión Estatal, ha fungido como Presidente y Vicepresidente de la Federación Mexicana de Organismos Públicos Protectores de Derechos Humanos, así como representante ante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

Otra de las atribuciones de gran relevancia es la emisión de Recomendaciones públicas y autónomas a la autoridad cuando se haya comprobado y acreditado violaciones a los derechos humanos, las cuales, constituyen la principal referencia

<sup>111</sup> Cfr. Artículo 66 fracción IV de la Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit, publicada el 02 de junio del 2010. Vigente al día de su consulta 05 de enero de 2016.

<sup>112</sup> Lachenal, Cécile y Maguel Miguel, *Los organismos públicos de derechos humanos, nuevas instituciones viejas prácticas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. 2009. p. 60, disponible en <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/ombudsman.pdf> consultado 23 de noviembre del 2014.

<sup>113</sup> Artículo 20 de la LOCCDDH

<sup>114</sup> Las atribuciones del Presidente de la Comisión se encuentran enumeradas en el artículo 25 de LOCCDDH.

de estas organismos públicos, pues es mediante estas que se da a conocer a la opinión pública, respecto a las violaciones a los derechos humanos cometidas por las autoridades, buscando con ello, la no repetición del acto, la reparación del daño, y la sanción al servidor público responsable de las violaciones a los derechos humanos.

También tiene entre sus funciones la representación legal de la Comisión Estatal, ante cualquiera autoridad o institución pública o privada, ser el apoderado general para pleitos y cobranzas, administrar los recursos de la Comisión Estatal y elaborar el programa anual de trabajo.

En concordancia con lo anterior, resalta la facultad que se le otorga de presentar a la opinión pública informes especiales, que contengan los logros obtenidos, las dificultades que hayan surgido en el desarrollo de sus funciones, los resultados de investigaciones y aquellas situaciones de relevancia para la sociedad.<sup>115</sup>

Resalto lo anterior, toda vez que de ser un punto estratégico y bien explotado, constituiría un plan de defensa y apoyo con el que cuenta el titular del organismo que nos ocupa, pues al estar en constante comunicación con la prensa, la sociedad y la opinión pública en general, haciendo del conocimiento no solo de los logros, sino también de obstáculos o problemas representativos que obstruyen su labor o que impiden realizarlo de la manera expedita para la solución de problemas, se evitaría ser criticado o cuestionado por razones no conocidas directamente por cualquier ciudadano común, tales como asignación de presupuesto, o retardos injustificados de informes por parte de la autoridad, solo por mencionar algunos.

De las últimas atribuciones otorgadas directamente al Presidente relacionada principalmente con las investigaciones y no tanto con la dirección de las políticas de la Comisión Estatal, es lo referente a ser el conducto para solicitar ante el Pleno de la Cámara de Diputados, que citen a las autoridades o servidores públicos señalados como responsables en las recomendaciones, para que comparezcan a

---

<sup>115</sup> Fracción XVI del artículo 25 de la LOCCDDH.

explicar la falta de aceptación de la misma, o en su caso, la negativa a su cumplimiento.<sup>116</sup>

Tema que ya ha sido abordado en el presente documento, no obstante, es de resaltar su importancia al dotar de fuerza las recomendaciones y por ende los organismos públicos protectores de derechos humanos, que, si bien no cambia la esencia de la no vinculación, es un medio para lograr que las recomendaciones sean atendidas, garantizando con ello la protección a los derechos humanos.

Por otro lado, considero conveniente resaltar que la actividad de los órganos internos de la Comisión Estatal, como lo es el Presidente, el Secretario Ejecutivo y Visitador General, son incompatibles con cualquier otro cargo o comisión, a excepción de la docencia<sup>117</sup>.

Pasando a los órganos ejecutivos de la Comisión Estatal, la Visitaduría General se encarga de la labor jurídica, auxiliándose de Visitadurías Regionales y Adjuntas para la tramitación de los procedimientos de queja y la realización del proyecto de resolución.<sup>118</sup>

El Visitador General tiene a su cargo la admisión o rechazo de las quejas que se presenten, previa calificación de los hechos denunciados, o en su caso, iniciar de oficio una investigación cuando de la publicación de medios masivos o de comunicación se advierta la probable violación de derechos humanos.

Destaca de entre sus facultades, mismas que son equiparadas a los Visitadores Adjuntos y Regionales, la práctica de visitas e inspecciones oculares a dependencias públicas,<sup>119</sup> centros de reclusión y otros similares, ello, robusteciendo la fe pública con la que cuentan, lo cual en su caso, permitiría llevar a cabo una integración de los expedientes de manera expedita, pues con ello, no es necesario recurrir a los oficios, cuando dependiendo del hecho, se puedan apersonar

---

<sup>116</sup> Facultad otorgada luego de la reforma de junio del 2011 a la Constitución General de la República. Ver fracción XXXVI del artículo 25 de la LOCDH.

<sup>117</sup> Cfr, artículo 27 de la LOCDH.

<sup>118</sup> Artículo 48 de la LOCDH.

<sup>119</sup> Artículo 50 fracción XIV de la LOCDH.

directamente en la oficina o ante el funcionario público señalado como probable responsable a dar fe de los hechos, o en su caso, llevar a cabo una declaración necesaria para la debida integración del expediente de queja.

Ahora, especial énfasis me permito hacer a las facultades señaladas en la fracción VI del numeral 50 de la LOCDDH, que consiste en "realizar las actividades necesarias para detener de manera inmediata los efectos de las violaciones a los Derechos Humanos, solicitando la suspensión de los actos que los provoquen, en los términos del artículo 84 de esta Ley"; en ese sentido, el artículo en mención establece la facultad de los Visitadores de dictar, "en cualquier momento" medidas precautorias o cautelares para evitar la irreparable consumación de violaciones a los derechos humanos, o en su caso, impedir la ejecución de daños de difícil reparación, medidas que pueden ser restitutorias o de conservación.

Al respecto, considero que las medidas señaladas constituyen una de las principales y más importantes facultades con las que cuentan los Visitadores, pues con ello, se permite realizar una intervención inmediata, incluso, no es necesario acreditar la violación a los derechos humanos, o esperar la emisión de la Recomendación correspondiente derivada de la investigación, pues como su nombre lo indica, son medidas precautorias, por ende, tienden a evitar la violación, y es por ello que pueden realizarse en cualquier etapa del procedimiento de integración del expediente independientemente de que éste concluya o no en Recomendación; agregando además que, si se emplean adecuadamente estas medidas, o si se hicieran de manera común o cotidiana, se lograría cambiar la percepción que se tiene de los Organismos Protectores de Derechos Humanos, en este caso, específicamente de nuestra entidad, en el sentido de que actúan de manera preventiva y no ante actos cometidos.

Ahora, además de las facultades de vigilancia y protección con las que cuenta la Comisión Estatal se les otorgan aquellas correspondientes a la "difusión, sensibilización y enseñanza en materia de Derechos Humanos", <sup>120</sup> dichas actividades, se encomiendan a la Secretaría Ejecutiva.

Si se logra establecer una cultura de respeto de los derechos humanos, en donde tanto servidores públicos como la sociedad en general tengan la noción de la importancia de no vulnerarlos se logra un paso trascendental.

Por otra parte, es destacable la función del consejo, el cual no cuenta con un papel decisivo dentro del organismo, pues sus funciones han ido en decrecimiento yendo incluso en contra de su naturaleza, que era la representación de la sociedad al interior del mismo, fungiendo, así como un contrapeso.

Consecuentemente, una vez abordado el tema hasta aquí señalado, será necesario en el siguiente capítulo adentrarnos al trabajo directo de la Comisión Estatal, mediante el análisis de los distintos informes correspondientes a los años 2009 al 2014 con la finalidad de conocer el trabajo, la representatividad de la misma y la manera de permear en nuestra sociedad.

---

<sup>120</sup> Fracción XIII artículo 47, LOCDH.

## CAPÍTULO CUARTO

### **La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. Análisis de su desempeño.**

#### **I. Introducción al contenido del capítulo**

Dado que en el capítulo anterior se abordó lo correspondiente a la normatividad vigente que rige al Organismo que nos ocupa, así como a las diversas reformas que ha sufrido en su LOCDDH, en el apartado en cuestión se realizará un análisis integral de la Comisión Estatal, por lo que para ello será necesario en primer término, examinar lo establecido en el Plan Rector correspondiente al periodo 2009-2013, en el cual, se advierte que para su elaboración se llevó a cabo la clasificación en cuatro programas principales en que debía basarse el órgano local, siendo estos: protección y defensa, promoción y observancia, estudio promoción y divulgación de los derechos humanos, y desarrollo institucional.

Asimismo, se realizará un análisis comparativo con todos y cada uno de los informes anuales presentados por el titular de la Comisión Estatal durante los cinco años del periodo señalado en el párrafo que antecede, principalmente en lo correspondiente a presupuesto asignado, al área de la Secretaría Ejecutiva que es la que tiene encomendada la difusión, promoción y divulgación de los derechos humanos, así como a la Visitaduría General, que le corresponde la tramitación y resolución de quejas por las probables violaciones de derechos humanos; lo anterior, con la finalidad de constatar si efectivamente los programas implementados por la primera encuentran concordancia con las principales quejas y violaciones a derechos humanos, así como por el tipo de autoridad que se encuentran señalados como responsables de las mismas.

Con lo anterior, además hará posible determinar si el organismo local que nos ocupa cuenta con elementos suficientes para lograr su mandato tomando como base estándares normativos internacionales.

Lo mencionado en líneas que anteceden cobra relevancia, toda vez que a lo largo de los 26 años que el Organismo Protector de Derechos Humanos en Nayarit ha desempeñado su labor no se ha realizado un análisis de su desempeño y su desarrollo institucional.

## **II. Análisis del Plan Rector de Desarrollo de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit 2009-2013**

En diciembre del 2008, fue designado por el Pleno del Congreso del Estado de Nayarit, el actual Presidente de la Comisión Estatal, para cumplir, en ese entonces, con un primer periodo, que abarcaba del mes de diciembre del año 2008 a diciembre de 2013.

Dado lo anterior, es que se llevó a cabo la elaboración del Plan Rector de la Comisión Estatal, señalando en el mismo que, la institución que nos ocupa requería de una estrategia de desarrollo a corto y largo plazo que concertaran acciones y lazos de colaboración con los organismos públicos y con la sociedad. Asimismo, se advierte que para su elaboración se señala que se organizó la información de cada una de las áreas de la Comisión Estatal, resultando las acciones institucionales a llevar a cabo, como objetivos, y metas a corto y mediano plazo.

De acuerdo al propio documento, el objetivo consistía en "materializar en el documento rector que sirva a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit, y todas las instituciones públicas y la ciudadanía en general, para articular y fomentar una política de Defensa, Educación, Divulgación y

Promoción de los Derechos Humanos que vaya consolidando a corto y largo plazo una cultura de respeto a los derechos humanos de la sociedad nayarita".<sup>121</sup>

En ese sentido, se ha de resaltar que entonces el Plan Rector constituía una herramienta para la planeación y preparación de la institución a efecto de encausar las decisiones más adecuadas para alcanzar la máxima eficiencia en los servicios ofrecidos y encomendados constitucionalmente.

Destaca del documento que nos ocupa, el análisis FODA, en donde se resaltaba los aspectos favorables y desfavorables que se detectaron en ese periodo en la Comisión Estatal.

Respecto a las fortalezas institucionales destacan las identificadas como la atención pronta y expedita, de todas las personas que habitan o residen dentro del territorio estatal, así como los 365 días del año y el fortalecimiento a los vínculos institucionales mediante convenios de colaboración.

En cuando a las debilidades, se establece la insuficiencia de personal y su escasa capacitación profesional y la falta de mecanismos de control que evalúen el desempeño de las áreas que integran la Comisión Estatal.

Por otra parte, de las amenazas principalmente resalta el difícil acceso a todas las comunidades indígenas del estado y las crecientes desigualdades sociales, así como la ausencia o disminución de credibilidad en las instituciones y organismos públicos; y por último, en las oportunidades se estableció la firma de convenios de colaboración con organismos con mismos objetivos, la innovación y calidad en los servicios que presta, así como contar con el recurso suficiente para eficientar la atención pronta y expedita a los usuarios del organismo público autónomo protector de los derechos humanos en la entidad.

---

<sup>121</sup> El documento correspondiente al Plan Rector de Desarrollo de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit 2009-2013 fue proporcionado directamente por el Presidente de la misma, el cual se agrega en copia simple como anexo.

Con lo antes establecido, se puede dilucidar que la finalidad de este Plan Rector, era detectar tanto fortalezas como debilidades, como se ha señalado, ello, para estar en condiciones de robustecer y tomar los aspectos positivos o negativos que influyen en el funcionamiento de la Comisión Estatal.

Por otro lado, respecto a la apertura programática,<sup>122</sup> se dividen en cuatro ejes temáticos en relación con los derechos humanos: protección y defensa, promoción y observancia, estudio, promoción y divulgación y desarrollo institucional.

En lo que corresponde a la protección y defensa, se enfocarían primordialmente a la radicación y conclusión de quejas y al seguimiento de las Recomendaciones que en su caso se emitan.

Asimismo, en cuanto a los objetivos<sup>123</sup> del eje temático en comento se señala el procurar la conciliación en los expedientes de queja y tramitar estos con la oportunidad y celeridad debidas.

Por otro lado, respecto a la promoción y observancia, encabezaba la lista el programa de atención a migrantes a través de la difusión de los derechos de los migrantes y recorridos en las unidades móviles del organismo para brindar apoyo y vigilancia a migrantes; la visitaduría itinerante, supervisión penitenciaria, hospitalaria, atención a víctimas del delito y programas contra la discriminación; para el estudio, promoción y divulgación, se enfocaban en las capacitaciones a la ciudadanía en general, al personal de la propia institución y ONG'S, así como a publicitar la imagen del organismo, el fortalecimiento bibliotecario, la transparencia y acceso a la información pública, así como proponer reformas a leyes o reglamentos u ordenamientos que incidan en la actividad del Organismo; en cuanto al desarrollo institucional, resaltaba el programa de control, fiscalización, vigilancia y evaluación del desempeño institucional, así como el programa de creación y mantenimiento de la infraestructura inmobiliaria, cuyo objetivo consistía en realizar

---

<sup>122</sup> Capítulo VI del Plan Rector.

<sup>123</sup> Capítulo VII del Plan Rector.

acciones tendientes a gestionar apoyos para la adquisición o construcción de un edificio patrimonio de la Comisión y supervisar las instalaciones actuales destinadas a la atención de demandas en materia de derechos humanos.

Ahora bien, es preciso señalar que de acuerdo a la LOCDDH<sup>124</sup> el Presidente de la Comisión Estatal tiene entre sus atribuciones la facultad de elaborar el Programa Anual de Trabajo, a fin de someterlo a la aprobación del Consejo; No así, en el caso del Documento Rector que habrá de regir las actividades y acciones de la Comisión Estatal, así como fomentar la política en materia de derechos humanos.

Lo anterior se resalta, luego de que, en el Plan Rector, no se señala antecedente de su elaboración o las acciones directas que se realizaron y los trabajos para su aprobación. La LOCDDH establece en su artículo 25 que corresponde al Presidente determinar las directrices generales a que deberá sujetarse el diseño, formulación e implementación de los programas de la Comisión.

A diferencia del Plan Anual de Trabajo en el que, si se requiere de la aprobación de los miembros del Consejo, las directrices generales que han de ser factor importante y decisivo en el efectivo cumplimiento de la tarea encomendada, no establecen la obligación legal de ser sometida a consulta, incluso de los propios consejeros de la Comisión Estatal.

No hay que perder de vista que la agenda o los planes de las instituciones, definen los éxitos o fracasos de las mismas, lo anterior, al concentran las prioridades de sus acciones que han de dar rumbo y dirección a los trabajos que han de desarrollar durante un tiempo específico.<sup>125</sup>

Bajo esa perspectiva, es conveniente realizar un análisis exhaustivo a los informes de actividades correspondientes al periodo 2009-2013 con la finalidad de detectar que efectivamente fueron acatadas y cumplimentadas las líneas de acción trazadas, así como subsanadas las debilidades detectadas al inicio del periodo en

---

<sup>124</sup> Artículo 25.

<sup>125</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, p.27.

mención, con el fin de lograr una plena eficacia en la promoción y protección de los derechos humanos de los nayaritas.

Es preciso señalar, que aunque el periodo 2013- 2018 del actual del titular de la Comisión Estatal no es materia de estudio, si se tuvo acceso al Plar: Rector que rige las actividades durante ese periodo, advirtiendo que ambos documentos, es decir, el correspondiente al 2009-2013 y el que abarca el periodo 2014-2018 son iguales, contemplan los mismos ejes programáticos, así como objetivos y líneas de acción. Lo anterior, hiciera suponer que las condiciones de la entidad son las mismas o similares en materia de derechos humanos, los resultados obtenidos durante el primer periodo fueron satisfactorios y de la evaluación se decidió continuar con el seguimiento atendiendo a las necesidades y requerimientos de la población y de la propia Comisión Estatal; no obstante, en el siguiente apartado se hará inferencia de ello.

### **III. Análisis integral de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. Estudio comparativo de los informes de labores correspondientes a los años 2009-2013**

En párrafos que anteceden se hizo referencia a los Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, también conocidos como los Principios de París, mismos que en cuatro ejes establecen de manera general el funcionamiento, alcances y normas que debe contemplar todo organismo protector de derechos humanos, siendo estos: competencia y atribuciones, composición y garantías de independencia y pluralismo, modalidades de funcionamiento y principios complementarios relativos al estatuto de las Comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional.<sup>126</sup>

<sup>126</sup> <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosPrincipios/PAG0439.pdf> consultado en fecha 7 de abril del 2016.

Dado lo anterior, los Principios referidos serán considerados como principales referentes en el presente análisis en comparación con las metas y objetivos trazados en el Plan Rector de la Comisión estatal en el periodo comprendido en los años 2009 al 2013 y la evidencia señalada en los informes presentados al Congreso del Estado durante el mismo periodo<sup>127</sup>, considerando además, el Informe presentado por el Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos en conjunto con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en cuanto a la evaluación de la eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.<sup>128</sup>

El primer punto a abordar corresponde al hecho de que la institución protectora de derechos humanos debe disponer de una "infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones."<sup>129</sup>

En ese orden de ideas, de conformidad con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con el Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, entre los puntos de referencia a considerar para evaluar una Institución Nacional de Derechos Humanos se encuentra la accesibilidad; estableciendo para ello varios rubros que deberían ser cubiertos, tales como: contar con oficinas fuera de la sede central, tener vínculos con organizaciones locales de derechos humanos, ubicación accesible de las oficinas, diversidad en el personal, acceso para personas con discapacidad y disponibilidad

---

<sup>127</sup> De conformidad con la fracción IV del artículo 25 de la LOCDH, el Presidente del organismo local deberá rendir un informe dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de cada año.

<sup>128</sup> International Council on Human Rights Policy y Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. "Evaluar la eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos". Versoix, Suiza, 2005, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/NHRisp.pdf> última consulta el 08 de enero de 2016.

<sup>129</sup> Tal disposición se establece en el numeral 2 del apartado correspondiente a la composición y garantías de independencia y pluralismo de los principios de parís.

de interpretación y que los consejeros sean representativos de sectores distintos.

130

Respecto al primer punto señalado concerniente a que los Organismos de Protección a los Derechos Humanos, además de la oficina sede central deben de contar con oficinas foráneas, esto, con la finalidad de que el órgano protector de derechos humanos garantice su presencia en cualquier parte del territorio en el que tiene competencia, la Comisión Estatal, al iniciar el periodo de administración correspondiente al 2009, contaba con 4 cuatro Visitadurías Regionales, cuyos objetivos principales eran brindar una atención más eficaz a la ciudadanía mediante el acercamiento de los servicios que presta el organismo autónomo, además de evitar que las personas que requerían la atención de esta institución se trasladaran a la capital del estado, y con ello erogaran gastos y tiempo.<sup>131</sup>

De acuerdo con el primer informe de actividades del actual Presidente de la Comisión Estatal en 2009,<sup>132</sup> las Visitadurías Regionales en mención, se encontraban localizadas en Acaponeta, que abarcaba la zona norte de la entidad, específicamente a los municipios de Huajicorí, Acaponeta, Tecuala y Rosamorada; la zona regional sur, los municipios de Jala, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas e Ixtlán del Río Nayarit, con sede en éste último; en cuanto a la zona costa centro, la oficina se encontraba situada en Santiago Ixcuintla y correspondía la atención además para Tuxpan, Ruiz y San Blas; y por último, para la zona costar sur en Bahía de Banderas.

Ahora bien, para el informe del 2011 correspondiente al tercer año de administración, se advierte que ya sólo se contaba con 3 Visitadurías Regionales, toda vez que ya no reflejaba el funcionamiento de la oficina correspondiente a la

---

<sup>130</sup> International Council on Human Rights Policy y Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, op. cit. p. p. 19-20.

<sup>131</sup> Primer Informe del Presidente Guillermo Huicot Rivas Álvarez correspondiente al año 2009, disponible en <http://www.cddh-nayarit.org/images/5-informe/material/Visitaduria-General.pdf> consultado el 06 de enero de 2016.

<sup>132</sup> El actual Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit es el Maestro Guillermo Huicot Rivas Álvarez, mismo que se encuentra desempeñando el cargo en su segundo periodo, al ser ratificado en el año 2013 por 5 años concluyendo su administración en diciembre del 2018.

zona norte del estado<sup>133</sup>; para el año 2013 ya no se tenía la presencia directa del organismo en la zona norte, costa – centro y costa – sur, al contar únicamente con una visitaduría, misma que corresponde a la zona regional sur, situada en Ixtlán del Río<sup>134</sup>; con lo anterior, se advierte entonces que las personas que necesiten acceder a los servicios de la Comisión, tendrán que trasladarse a la oficina central en Tepic, Nayarit, o en su caso, hacer uso de la línea telefónica, que de conformidad con el artículo 71 de la LOCDDH, los quejosos deberán suscribir la queja al momento de su presentación, o en su caso, ratificarla dentro de los tres días hábiles siguientes a su presentación, pues en caso contrario, la queja se desechará;<sup>135</sup> lo que implica que de cualquier manera sea indispensable el traslado del quejoso, sea a la capital del estado o a la visitaduría regional en Ixtlán del Río, lugares en donde se cuenta con oficinas de atención.

Por otro lado, los siguientes puntos correspondientes a la accesibilidad pueden ser englobados o analizados de manera conjunta, que son los consistentes en ubicación de la oficina, acceso a personas con discapacidad y disponibilidad de interpretación y diversidad en personal.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con el Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, todas las oficinas de las instituciones de derechos humanos deben de ser accesibles, en el sentido de estar ubicadas en una parte de la ciudad que resulte cómoda para el público en general, además de que los grupos minoritarios puedan acceder a ellas, tales como indígenas y discapacitados, así como contar con intérpretes o incluso para aquellos que se comuniquen con señas, añadiendo que

---

<sup>133</sup> [http://www.cddh-nayarit.org/images/3\\_informe/archivos-pdf/Visitaduria-General.pdf](http://www.cddh-nayarit.org/images/3_informe/archivos-pdf/Visitaduria-General.pdf) última consulta el 6 de enero de 2016.

<sup>134</sup> Quinto informe de actividades año 2013 disponible en [http://www.cddh-nayarit.org/cinco\\_informes/images/Informes/V-informe/archivos-pdf/V-G.pdf](http://www.cddh-nayarit.org/cinco_informes/images/Informes/V-informe/archivos-pdf/V-G.pdf) última consulta 6 de enero de 2016.

<sup>135</sup> El artículo 71 de la LOCDDH establece una excepción para casos urgentes, cuando las violaciones reclamadas sean de tal gravedad que, de no atenderse de inmediato, se pudieran ocasionar daños de difícil o imposible reparación al afectado, señalando que la queja puede presentarse por cualquier medio de comunicación y, una vez superada la urgencia, se solicitará su ratificación. No obstante, implica su ratificación posterior.

la diversidad cultural y étnica del personal que integran estos organismos, transmite a los usuarios que se les garantiza un acceso real, además de que contar con experiencias profesionales del personal en distintos ámbitos certifica que los problemas no serán tratados únicamente como una expectativa jurídica.<sup>136</sup>

Al respecto se ha de mencionar que, en una primera instancia, en el caso de la oficina central, de acuerdo con la página oficial de la Comisión Estatal,<sup>137</sup> ésta cuenta con un horario de lunes a viernes de 9:00 a 20:00 horas y los sábados de 10:00 a 13:00 horas, asimismo, de los informes correspondientes al periodo que nos ocupa, se advierte que existe un número telefónico sin costo, para el caso de cualquier emergencia sea atendida las 24 horas del día durante los 365 días del año. La ubicación de la oficina central, se encuentra en una zona accesible, pues es en el centro de la ciudad de Tepic<sup>138</sup>, lo que garantiza que haya rutas de transporte que acerquen a la ciudadanía, sin embargo, de la información en mención, se advierte que esta oficina sede, se ubica en planta alta, lo que refleja que no cuenta con acceso para discapacitados, tal y como se puede apreciar en la imagen siguiente:<sup>139</sup>



Imagen anterior que se considera trascendental, toda vez de que con ello se incumple con lo estipulado en los Principios de París en cuanto a contar con infraestructura apropiada para el buen funcionamiento, además de que el principal

<sup>136</sup> International Council on Human Rights Policy y Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, op. cit.

<sup>137</sup> <http://www.cddh-nayarit.org/>

<sup>138</sup> Av. P. Sánchez No. 8 Altos esq. Av. Allende, Col. Centro. Información disponible en la página oficial de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. <http://www.cddh-nayarit.org/> consultada en fecha 07 de marzo de 2016.

<sup>139</sup> Imagen propia.

objetivo de estos organismos debe ser el velar por los derechos de los grupos menos favorecidos, y de esta manera, queda en evidencia que cuando una persona discapacitada pretenda acceder a los servicios de la Comisión Estatal, sea porque considera que sus derechos han sido vulnerados o para el caso de una asesoría, se encontrará limitada, sin que se garantice su derecho a la atención inmediata o en algunos casos que no sea atendido pues no tendría los medios para solicitarlo; situación que no era desconocida por la Comisión Estatal, puesto que uno de los objetivos dentro del programa de desarrollo institucional del Plan Rector establecía lo referente a la mejora de infraestructura, no obstante se es omiso al respecto.

En otro punto, referente a la diversidad del personal que debe laborar en las instituciones de derechos humanos, ni en la LOCDDH que rige la actuación de la Comisión Estatal, ni en su propio Reglamento Interior se establece disposición alguna en la que se señale la obligatoriedad de cubrir este rubro, toda vez que solamente se establecen requisitos, tanto para el Presidente, Secretario Ejecutivo y Visitador General, enfocados en la edad y profesionalización, pero no para el personal operativo que ha de cubrir y llevar a cabo las labores de investigación, sustanciación, integración y resolución de los expedientes, así como el personal capacitador y el de atención a la ciudadanía; asimismo, es importante mencionar que de la página oficial, en el apartado de transparencia, se tiene acceso a los currículums solamente de los principales cargos, mas no de la plantilla completa, advirtiendo un listado de quienes ahí laboran, sin que se constate que en la misma se desempeñen indígenas, por ejemplo, o en su caso, haya personal con conocimiento de dialectos y/o idiomas.<sup>140</sup>

El contar con una adecuada profesionalización de las personas que se desempeñan en la protección de los derechos humanos es de suma importancia, es por ello que se debe de detallar programas de reclutamiento en los cuales se contemplen los parámetros señalados con anterioridad, no es suficiente con que en la normatividad que rige su actuación se establezca que se cuente con personal

---

<sup>140</sup> <http://www.cddh-nayarit.org/mnu-trans/9-sin-categoria/103-trans-opc2> última consulta 06 de enero de 2016.

profesional, sino que se contemple también la obligación de la experiencia en temas relacionados con derechos humanos, sea en la docencia, investigación, o en distintos ámbitos laborales en concordancia, es decir, que se garantice la experiencia.

Relacionado con lo antes señalado, los principios multicitados consignan que la composición de la institución y el nombramiento de sus miembros deben de garantizar la representación pluralista de las fuerzas sociales a fin de que se logre la cooperación eficaz o la participación de representantes, tema que sin duda debe abarcar a los Consejeros, que entre sus atribuciones destacan el promover y participar en los programas que lleve a cabo la Comisión Estatal, así como orientar a los ciudadanos en el ejercicio de sus Derechos Humanos<sup>141</sup>, regla que desde la normatividad no se cumple por parte del Organismo Estatal Protector de Derechos Humanos, puesto que referente al tema solamente se estipula que "en la lista de consejeros titulares se deberá incluir a una persona perteneciente a alguna de las etnias de la entidad"<sup>142</sup>, dejando fuera la diversidad y representación de las minorías o de sectores representativos de la sociedad.<sup>143</sup>

### **III.1 Protección y Defensa:**

Las modalidades de funcionamiento de los organismos protectores de derechos humanos, establecidos en los principios de París señalan la facultad de examinar las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia y que les sean sometidas a su consideración.

Por lo anterior, atendiendo al eje temático establecido en el documento que engloba los trabajos de la Comisión Estatal como es el Plan Rector, la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos de quejas son parte fundamental

<sup>141</sup> 41 fracciones II y III de la LOCDH.

<sup>142</sup> Artículo 35 penúltimo párrafo de la LOCDH.

<sup>143</sup> En el capítulo III en el apartado correspondiente al origen constitucional del organismo protector estatal se abordó el tema correspondiente a la representatividad de los consejeros y sus modificaciones a la legislación interna.

de las atribuciones de la Comisión Estatal, siendo la conciliación en los procedimientos uno de los objetivos plasmados en el eje en comento, así como la celeridad en las resoluciones y teniendo como áreas responsables a la Visitaduría General, las Regionales y Adjuntas.

Bajo ese orden de ideas y a manera gráfica se hará un comparativo del número de expedientes de quejas radicados durante el periodo que nos ocupa, así como las recomendaciones específicas emitidas y en su caso, las conciliaciones llevadas a cabo dentro de los procedimientos.

### Periodo 2009 -2013<sup>144</sup>

QUEJAS <sup>145</sup>						RECOMENDACIONES <sup>146</sup>					
2009	2010	2011	2012	2013	Total	2009	2010	2011	2012	2013	Total
731	589	588	738	427	<b>3,073</b>	28	33	25	20	15	<b>121</b>

(Gráfica 1)

Derivado del desglose anterior, es posible establecer que del total de los expedientes iniciados con motivo de la probable violación a los derechos humanos solamente en un 3.9% se emite recomendaciones por la acreditación de los actos que fueron denunciados y como consecuencia, se señalan medidas indispensables para la restitución de los derechos de los afectados, o en su caso, para la reparación de los daños.

Ahora, dado los resultados anteriores, resulta necesario atender a lo correspondiente a la celeridad en las resoluciones.

<sup>144</sup> Elaboración propia derivado de la información obtenida de los informes anuales de los años 2009 al 2013.

<sup>145</sup> En lo correspondiente al año 2009, 520 quejas corresponden a las recibidas en el periodo de enero del 2009 a noviembre; sumándose 211 que se recibieron del periodo anterior por parte del Presidente que antecedió.

<sup>146</sup> Se refiere únicamente a las recomendaciones específicas.

En ese sentido, se señala que en el año 2009 el tiempo promedio para emitir una recomendación específica a partir de la presentación de la queja fue de 9 meses y medio, resultando pertinente señalar que, de las 28 resoluciones, el tiempo mínimo fue de 2 meses, y el máximo de 18 meses.<sup>147</sup>

Lo anterior resulta relevante, luego de que se advierta que 7 de las recomendaciones se dictaron por violaciones consistentes en dilación en la procuración de justicia, mismas que para ser resueltas fue necesario que transcurrieran entre 6 a 18 meses.

Por lo que corresponde al año 2010, el tiempo para la emisión de recomendaciones que se advierte va desde un mes hasta 29 meses, resaltando que el promedio es de 8 meses durante el periodo en cuestión.<sup>148</sup>

En el periodo 2011, es de destacarse la dilación para emitir una recomendación. Lo anterior, luego de que hayan transcurrido 32 meses para la resolución luego de iniciada la queja; lo cual se agrava ante el hecho de que los reclamos de los agraviados eran en el sentido de que los Agentes del Ministerio Públicos encargados de resolver las indagatorias tenían 7 meses de inactividad procesal.<sup>149</sup>

Asimismo, se señala que el tiempo promedio para resolver las 25 recomendaciones que ocupan el periodo es de 8 meses y medio.

En el año 2012, el plazo máximo de duración para dictar una recomendación fue de 18 meses, que al igual que en los periodos anterior se señalaron violaciones a los derechos humanos consistentes en dilación en la procuración de justicia; el plazo

---

<sup>147</sup> Primer Informe 2009, apartado correspondiente a recomendaciones específicas; disponible en <http://www.cddh-nayarit.org/images/5-informe/material/recomendaciones-esp.pdf> consultado el 5 de junio de 2016.

<sup>148</sup> Segundo Informe 2010, Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. Pp. 157-745.

<sup>149</sup> Recomendación 09/2011 Tercer Informe disponible en <http://www.cddh-nayarit.org/images/3-informe/archivos-pdf/Recomendaciones.pdf> consultado el 6 de junio de 2016.

menor fue de un mes. Por lo que el promedio de las 20 recomendaciones oscilaba entre 6 meses.<sup>150</sup>

Por último, el tiempo promedio para emitir recomendaciones en el año 2013 fue de 6 meses, siendo el máximo de 10 meses y el mínimo de 3 meses.<sup>151</sup>

Ahora bien, previamente se había señalado que, del total de quejas iniciadas solamente el 3.9% habían sido resueltas por recomendación, es decir, que si se acreditó la violación a derechos humanos de los quejosos, no obstante, resulta necesario delimitar el estatus del 96.1% restante de las quejas.

Terminación de expedientes por concepto de resolución <sup>152</sup>						
	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Improcedencia	135	90	148	125	150	648
Desistimiento	147	91	91	111	111	551
Falta de Materia	29	32	56	38	38	193
Amigable composición	6	24	0	2	2	34
Archivo Definitivo	59	39	74	46	51	269
Falta de Interés	27	21	58	77	104	287
CNDH	73	87	112	116	57	445
No Competencia <sup>153</sup>	18	10	23	22	13	86
Acumulación	31	119	132	23	26	331
Recomendaciones Generales	2	1	0	2	1	6
<b>TOTAL</b>	<b>468</b>	<b>527</b>	<b>694</b>	<b>562</b>	<b>553</b>	<b>2,850</b>

(Gráfica 2)

<sup>150</sup> Cuarto Informe 2012 disponible en <http://www.cddh-nayarit.org/images/4-informe/archivos-pdf/recomendaciones.pdf> consultado el 6 de junio de 2016.

<sup>151</sup> Quinto informe 2013 disponible en [http://www.cddh-nayarit.org/cinco\\_informes/images/informes/V-Informe/archivos-pdf/recomendaciones.pdf](http://www.cddh-nayarit.org/cinco_informes/images/informes/V-Informe/archivos-pdf/recomendaciones.pdf) consultado el 06 de junio de 2016.

<sup>152</sup> Elaboración propia en base a los 5 informes correspondientes al periodo 2009-2013.

<sup>153</sup> Los concluidos por no competencia incluye aquellas resoluciones cuyo fondo de la queja se refiera a asuntos jurisdiccionales, materia laboral o electoral.

Así pues, la gráfica anterior señala la manera en que los informes anuales consignan la conclusión de los expedientes, sin que en este caso se consideren las recomendaciones específicas pues estas ya fueron señaladas previamente.

Los principios internacionales establecen también que, los organismos de derechos humanos deberán buscar una solución amistosa mediante la conciliación; al respecto, en lo que corresponde al aspecto normativo, la LOCDDH de la Comisión Estatal si contempla la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables para llevar a cabo la solución inmediata del conflicto, cuando la naturaleza del caso lo permita; asimismo, en el artículo 31 de la ley citada se establece que los informes anuales del Presidente deben de comprender, entre otras cosas, los efectos del trabajo de conciliación, sin embargo, de las evidencias plasmadas en los informes que nos ocupan, únicamente se limitan a señalar cuantitivamente los casos resueltos bajo esa forma de terminación, sin que se establezca el seguimiento que se le dio y si en su caso la autoridad señalada como probable responsable llevó a cabo lo pactado con la parte quejosa.

Me explico, cuando una persona comparece ante los organismos protectores de derechos humanos, lo hace bajo el supuesto de que sus derechos han sido violentados por parte de alguna autoridad o servidor público, y pretende de la institución la emisión de una recomendación, con la finalidad de que: el servidor público sea sancionado, evitar la repetición del acto o en su caso ser subsanado en las violaciones. Así pues, la finalidad de la amigable composición por parte de la autoridad o servidor público señalado como probable responsable sería evitar que se sea emitida la recomendación referida, pactando entonces con la parte quejosa, acciones a realizar con la finalidad de restituirlo en sus derechos; por lo que bajo ese supuesto, el organismo estatal debe llevar un control respecto a los cumplimientos de los acuerdos de amigable composición para estar en condiciones de determinar si efectivamente se ha obtenido el resultado considerado.

Bajo ese tenor, a continuación, se presenta una gráfica en la cual se contrasta las quejas iniciadas con las concluidas de forma distinta, es decir, aquellas en la que no se advierta la violación a derechos humanos.<sup>154</sup>

	2009 -2013	% <sup>155</sup>
<b>QUEJAS RECIBIDAS</b>	3,073	100
<b>QUEJAS CONCLUIDAS DE FORMA DISTINA A RECOMENDACIÓN</b>	2, 810	91.44

(Gráfica 3)<sup>156</sup>

Ahora bien, de las gráficas establecidas previamente se puede dar cuenta de la forma en que el organismo estatal resuelve o concluye los procedimientos, no obstante, dentro de los informes analizados no es posible establecer cuáles son las causas por las que se determinaron las improcedencias, siendo estas las que mayor cantidad refleja en las estadísticas, seguidos por los desistimientos de los quejosos.

El artículo 90 del Reglamento Interior<sup>157</sup> estipula que “No se admitirán quejas notoriamente improcedentes o infundadas, esto es, aquéllas en las que se advierta mala fe o carencia de fundamento, lo cual se le notificará al quejoso. En estos casos, no habrá lugar a apertura del expediente. Tampoco se radicarán como quejas aquellos escritos que no vayan dirigidos a la Comisión en los que no se pida de manera expresa la intervención del organismo.”

A su vez, el artículo 110 de la LOCDDH señala que los expedientes que hayan sido abiertos se podrán concluir por las causas que a continuación se enumeran: por incompetencia de la Comisión Estatal para conocer de la queja planteada; porque los hechos delatados no constituyan violación a los Derechos Humanos y se oriente jurídicamente al quejoso; por haberse dictado la recomendación correspondiente, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos del

<sup>154</sup> Del total de 2850 expedientes terminados, en la siguiente gráfica solamente se considerarán 2810. Lo anterior al no considerar los concluidos por amigable composición y las recomendaciones generales.

<sup>155</sup> El porcentaje es tomando las 3,073 quejas recibidas como el 100%, de acuerdo a la gráfica 1.

<sup>156</sup> Elaboración propia en base a informes anuales correspondientes al periodo 2009-2013.

<sup>157</sup> Reglamento interior de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

seguimiento y cumplimiento de la recomendación, por haberse enviado a la autoridad o al servidor público señalados como responsables un Acuerdo de No Responsabilidad; por desistimiento del quejoso; por falta de interés del quejoso; por haberse dictado anteriormente un Acuerdo de Acumulación de Expedientes; por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación y por haberse resuelto durante el procedimiento.

De lo anterior, resulta confuso entonces puesto que los mayores casos de expedientes son concluidos por improcedencia, cuando el Reglamento Interior señala que en ese caso no se radicará queja y, por el contrario cuando se haya dado inicio, pero se determine que los hechos delatados no constituyan violación a los Derechos Humanos puede ser concluido por esas razones; asimismo, se contempla la conclusión mediante los acuerdos de no responsabilidad dictado al servidor público señalado como probable responsable, mismos que en los datos estadísticos no son señalados.

Al respecto, la propia LOCDDH establece que en los informes que rinda el Presidente de la Comisión Estatal deberá comprender una descripción resumida de los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado,<sup>158</sup> a su vez, el artículo 102 de la LOCDDH mencionada señala que concluida la investigación se formulará, en su caso, un proyecto de recomendación o un acuerdo de no responsabilidad a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los Derechos Humanos de los quejosos, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes respectivas.

---

<sup>158</sup> "ARTÍCULO 31. Los informes anuales del Presidente de la Comisión deberán comprender una descripción resumida del número y características de las quejas que se hayan presentado, los efectos del trabajo de conciliación, las investigaciones realizadas, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado, los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes."

En ese sentido, no existe claridad en cuando a la forma de conclusión de expedientes puesto que un solo rubro, como lo es la improcedencia, podría estar abarcando los 3 aspectos señalados en los párrafos que anteceden, es decir, por ser infundadas, porque los hechos no constituyan violaciones a los derechos humanos o por no haber incurrido las autoridades en actos violatorios, contrariando, además, lo estipulado en sus propios ordenamientos.

### **III.2. Promoción y Observancia**

El eje temático de promoción y observancia contaba con el programa de visitaduría itinerante, cuyo principal objetivo radicaba en proporcionar los servicios de orientación jurídica, recepción de quejas, capacitación y difusión de la cultura de los derechos humanos a la población de zonas rurales y serranas directamente en sus comunidades, con ello, se puede establecer que la finalidad de dicho programa consiste en crear condiciones de accesibilidad atendiendo al contexto internacional; no obstante, del análisis de los cinco informes correspondientes al periodo 2009-2013 no es posible establecer o identificar el impacto de tal programa, puesto que se limitan a establecer la finalidad u objetivos del mismo, sin que se determine que zonas o localidades se acudió, ni el resultado de obtenido.

Por otro lado, continuando con el análisis del seguimiento los estatutos establecidos en los Principios de Paris, señala que las instituciones protectoras de derechos humanos tendrán la facultad de realizar propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos y que estos pueden ser sobre cuestiones generales o específicas.

Al respecto, la legislación de la Comisión Estatal contempla, entre las atribuciones del Presidente, presentar a la opinión pública informes especiales, en los cuales se señale, una situación de particular gravedad o que, revista de especial

trascendencia, así como el resultado de las investigaciones o dificultades que se enfrentan para el desarrollo de las funciones de la Comisión.<sup>159</sup>

Atendiendo a ello, en el año 2011 se desarrollaron tres informes especiales referentes a la situación de los sitios de disposición final de los residuos sólidos de los municipios de la entidad, del sistema penitenciario del Estado, así como de los albergues de carácter residencial para alcohólicos y drogadictos del Estado de Nayarit.<sup>160</sup>

Para efecto de lo anterior, fue necesario establecer un programa de supervisión a lo largo de la entidad, para supervisar tanto los sitios de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial en los municipios, así como los centros penitenciarios, comandancias y cárceles municipales; y los albergues para alcohólicos y drogadictos en toda la entidad.

Es necesario señalar, que el eje temático enfocado en la promoción y observancia de los derechos humanos dentro del Plan Rector contempla el programa de supervisión penitenciaria, que entre sus objetivos señala, inspeccionar el espacio físico e instalaciones de las cárceles municipales para constatar el respeto a la dignidad humana, atendiendo durante las supervisiones, las quejas de los reclusos o sus familiares en contra de posibles violaciones a los derechos humanos.

### **III Estudio, Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos**

Uno más de los criterios que deben reunir estos organismos es dar a conocer los derechos humanos, sensibilizando a la opinión pública mediante la opinión y enseñanza.<sup>161</sup>

<sup>159</sup> Artículo 25 fracción XVI de la LOCDH

<sup>160</sup> Tercer informe 2011 disponible en <http://www.cddh-nayarit.org/images/3-informe/archivos-pd/Informes-Especiales.pdf> consultado el 07 de junio de 2016.

<sup>161</sup> Principios de París. Competencia y atribuciones. Numeral 3 inciso g, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosPrincipios/PAG0439.pdf> consultado el 6 de junio de 2016.

Los trabajos correspondientes al eje temático que nos ocupa, se encuentra encomendado a la Secretaría Ejecutiva, cuyas principales líneas de acción consisten en organizar y dirigir los proyectos y programas de promoción y capacitación en materia de derechos humanos.<sup>162</sup>

Ahora, de la revisión a los informes correspondientes a los años 2009-2013 se advierte que en materia de divulgación y capacitación los programas se enfocaban y eran impartidos primordialmente a planteles educativos desde nivel preescolar hasta universidad.

Los principales temas desarrollados en las actividades de capacitación, divulgación y promoción de los derechos humanos fueron: derechos humanos de los jóvenes, de las personas con discapacidad, retos y perspectivas de las mujeres, violencia escolar, no discriminación, derechos y deberes de la niñez, derechos humanos de la familia, derecho a una vida libre de violencia, seguridad pública y procuración de justicia, funciones de la Comisión Estatal.

Bajo ese tenor, resalta que del concentrado de los cinco informes<sup>163</sup> se puede advertir que de un total de 240,542 personas capacitadas durante el periodo que nos ocupa, es decir, 2009- 2013; solamente 897 eran elementos de seguridad pública municipal.

Asimismo, se señala que se advierte coadyuvancia con personal, de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado, para el desarrollo de taller o seminarios, no obstante, no es posible apreciar cuantitativamente los tipos de programas o personal capacitado en materia de seguridad pública o procuración de justicia, a excepción del informe correspondiente al año 2012, en el cual se señala la elaboración de un seminario denominado "derechos humanos, seguridad pública,

---

<sup>162</sup>Cfr. Plan Rector Anexo.

<sup>163</sup>Quinto Informe 2013 disponible en [http://www.cddh-nayarit.org/cinco\\_informes/images/informes/V-informe/archivos-pdf/S-E.pdf](http://www.cddh-nayarit.org/cinco_informes/images/informes/V-informe/archivos-pdf/S-E.pdf) consultado el 11 de junio de 2016.

procuración de justicia y víctimas del delito" participando 400 elementos activos de la Policía Nayarit.<sup>164</sup>

En ese sentido, resulta conveniente señalar que de acuerdo con el Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos en conjunto con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en materia de capacitación hay que fijar prioridades, buscando que sea mayor el impacto en la protección de los derechos humanos o de aquellos que son más propensos a cometer abusos, como es el caso de los agentes encargados de hacer cumplir la ley.<sup>165</sup>

Lo anterior se señala considerando que la, entonces, Procuraduría General de Justicia del Estado, fue la institución a la que se le emitieron más recomendaciones durante el periodo en estudio; de las violaciones acreditadas según las recomendaciones destacan, dilación en la procuración de justicia, detenciones arbitrarias, irregular integración de averiguaciones previas y lesiones.

Se subraya también, que servidores públicos adscritos a las Direcciones de Seguridad Pública Municipal, agentes de la Policía Estatal y del Ministerio Público fueron las principales autoridades señaladas en las quejas por la probable violación de derechos humanos.

En otro orden de ideas, dentro del eje que nos ocupa se señala también el programa denominado normatividad, dentro del cual su principal objetivo consiste en proponer reformas a leyes, reglamentos, lineamientos, procedimientos internos, manuales de organización cualquiera que incida en la actividad del organismo.

Los criterios internacionales, así como la legislación interna de la Comisión Estatal, prevén la facultad de examinar la legislación y en su caso proponer las

---

<sup>164</sup> Cuarto Informe 2012 p. 82 disponible en <http://www.cddh-nayarit.org/images/4-informe/archivos-ga/secretaria-ejecutiva.pdf> consultado el 11 de junio de 2016.

<sup>165</sup> International Council on Human Rights Policy y Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, op. cit. p.p.24.

modificaciones que sean necesarias. Las cuales para una mejor comprensión se transcriben a continuación.

3. La Institución nacional tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

a)...

i) Todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos de ley y las propuestas y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;...<sup>166</sup>

La LOCDDH señala:

ARTÍCULO 18. Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tiene las atribuciones siguientes:

...

XXXIII. Promover propuestas de orden legislativo ante el Congreso del Estado en materia de su competencia;

...

En ese tenor, en base a la información proporcionada por la propia Comisión Estatal no es posible establecer si efectivamente se ejerce el mandato, pues no

<sup>166</sup> Principios de París. Competencia y atribuciones. Numeral 3 inciso a fracción i) disponible en <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosPrincipios/PAG0439.pdf> consultado el 6 de junio de 2016.

este referente en el que se señale haber llevado a cabo propuestas legales en materia de derechos humanos.

Situación similar ocurre en el caso de las medidas cautelares o precautorias, cuya finalidad es evitar la consumación de las violaciones ya denunciadas, o en su caso, la producción de daños de difícil reparación;<sup>167</sup> sin embargo, durante los cinco años en estudio no se informa respecto a la aplicación de las medidas dentro de los procedimientos.

#### **III.4. Cuestiones complementarias relativas al funcionamiento**

##### **Convenios.**

La Comisión Estatal cuenta entre sus atribuciones el poder celebrar acuerdos de coordinación y convenios de colaboración, por conducto de su Presidente, con representantes de los sectores público, privado y social, así como instituciones educativas, de investigación, públicas o privadas, que se requieran para el cumplimiento de su objeto.

Con la anterior disposición normativa se cumple con la responsabilidad establecida en las modalidades de funcionamiento de los principios de París, que señalan que debe de existir coordinación con órganos encargados de promover y proteger los derechos humanos, así como establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que tengan el mismo fin.

Así pues, se entiende que la finalidad de los convenios de colaboración sería facilitar, consolidar y ampliar la acción y efectividad de los organismos protectores de derechos humanos.

---

<sup>167</sup> Artículo 84 de la LOCDH.

Al respecto, de acuerdo el informe correspondiente al año 2009, se suscribieron cinco convenios de colaboración: Congreso del Estado, Universidad Nueva Galicia, Unidad Académica de Derecho, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit y con el Consejo Estatal de Seguridad Pública.

En ese mismo tenor, en el periodo 2010 resalta la firma de convenio con cincuenta y ocho organismos no gubernamentales de la entidad, además de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la Asociación de Mujeres Periodistas y Comunicadores de Nayarit, A.C. y el Instituto Nayarita de la Juventud.<sup>168</sup>

Correspondiente al año 2011 no se señala si se llevaron a cabo firmas de convenio de colaboración; en el 2012 se señala el convenio con el Secretario de Seguridad Pública del Estado de Nayarit, sin que se establezca el objetivo del mismo.<sup>169</sup>

En cuanto al año 2013, se señalan el llevado a cabo entre Fiscalía, Infornay y la Comisión Estatal; con la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito y con el Consejo Estatal de ONG'S del Estado, que al igual que en los dos años anteriores no se establecen los objetivos o finalidad de los mismo.<sup>170</sup>

## **Evolución presupuestal**

Contar con fondos suficientes para el buen desempeño de la institución protectora de derechos humanos es uno de los requisitos establecidos en los Principios de París.

---

<sup>168</sup> Segundo Informe 2010. Op.cit. nota 147, p.p.16-20.

<sup>169</sup> <http://www.cddh-nayarit.org/images/4-informe/archivos-pdf/presidencia.pdf> consultado 11 de junio de 2015.

<sup>170</sup> [http://www.cddh-nayarit.org/cinco\\_informes/images/informes/V-informe/archivos-pdf/Presidencia.pdf](http://www.cddh-nayarit.org/cinco_informes/images/informes/V-informe/archivos-pdf/Presidencia.pdf) consultado 11 de junio 2016.

Asimismo, se señala que los fondos otorgados deberán destinarse principalmente para personal y locales propios como garantía de independencia respecto a los poderes públicos.

Así pues, durante los años correspondientes al periodo en estudio, la Comisión Estatal tuvo un incremento de \$2, 454, 300.00 respecto del primer año del periodo hasta al último.

<b>Periodo</b>	<b>Presupuesto autorizado</b>	<b>Incremento en pesos respecto al año anterior</b>
2009	\$12'470,400.00	
2010	\$12'720,400.00	\$250,000.00
2011	\$14'000,000.00	\$1'279,600.00
2012	\$14'420,000.00	\$420,000.00
2013	\$14'924,700.00	\$504,700.00

(Gráfica 4)<sup>171</sup>

De la revisión a los cinco informes se constata que casi el 80% del presupuesto se designa para el pago de servicios personales.

Ahora bien, de la gráfica 4 es posible advertir que el incremento más trascendente en el presupuesto se dio en el 2011; si se considera que en los cinco informes correspondientes prevalece la información cuantitativa se considera oportuno hacer mención a las quejas recibidas, así como a las resueltas y las recomendaciones emitidas en el año que se otorgó mayor recurso.

En el año 2011, se recibió solamente una queja más respecto al año anterior, pero se emitieron cinco recomendaciones menos.<sup>172</sup> Ahora, en cuanto a la

<sup>171</sup>Elaboración propia.

<sup>172</sup>Ver gráfica 1.

terminación de los expedientes de forma distinta a las recomendaciones, es dable establecer que el año de referencia se concluyeron la mayor cantidad de expedientes de queja en los cinco años, sin embargo, se refleja en cifras que los expedientes terminados por resultar improcedentes ocupan el primer lugar de estadísticas en el año 2011, seguidos de aquellos que fueron acumulados a otros expedientes por resultar idoneidad en los hechos y en las partes involucradas y los que fueron remitidos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.<sup>173</sup>

Por lo anterior se debe señalar que la conclusión de un expediente por las vías señaladas en el párrafo que antecede no garantiza la pretensión de quien acudió a interponer una queja por las probables violaciones a sus derechos humanos como es en el caso de las recomendaciones o la amigable composición que en el año 2011 disminuyó en cuanto a las primeras y no se advierte resolución alguna en cuanto a la segunda, y tampoco se dictaron recomendaciones generales.<sup>174</sup>

No obstante los datos referidos previamente, se resalta en el año 2011 se aprecia un incremento respecto al año anterior en materia de capacitación y divulgación, al pasar de 52,959 personas capacitadas mediante cursos, talleres y pláticas a 54,006 personas; además, en líneas anteriores se había señalado que fue en el año en comentario, 2011, el único periodo en que se realizaron informes especiales lo que conllevaba el recorrer todo el estado a efecto de recabar y reunir las evidencias necesarias para su elaboración y diagnóstico en materia de disposición final de los residuos sólidos de los municipios de la entidad, sistema penitenciario del Estado, así como de albergues de carácter residencial para alcohólicos y drogadictos del Estado de Nayarit.

---

<sup>173</sup> Ver Gráfica 2.

<sup>174</sup> Ver Gráfica 2.

## **Puntos de conclusión**

**PRIMERO.** - Se comprobó la hipótesis. Derivado de la investigación puede concluirse que la Comisión Estatal, normativamente cuenta con mecanismos legales suficientes para ejercer de manera integral su mandato, mismos que atienden a los estándares internacionales mínimos que deben reunir las instituciones protectoras de derechos humanos; sin embargo, no ejerce de manera exhaustiva sus atribuciones legales, limitando su desempeño y la efectividad de sus acciones y programas en materia de promoción, defensa y divulgación de los derechos humanos dirigidos a la población.

**SEGUNDO.** - La simple organización de la información por parte de las áreas que integran la Comisión Estatal no es referente suficiente para la elaboración e implementación del documento que habrá de regir las actividades del organismo protector de derechos humanos en la entidad. Las políticas públicas de la Comisión Estatal, al incidir directamente en la sociedad requieren necesariamente de un proceso de diagnóstico mediante el cual se determinen objetivos y prioridades a corto y medio plazo; sustentados en una evaluación y monitoreo de las condiciones sociales vigentes que permitan detectar los factores determinantes para el diseño de los programas de acción.

**TERCERO.** - Para medir el impacto de la situación de los derechos humanos en la entidad, derivado de la actuación de la Comisión Estatal, es necesario contar con evidencia más clara que relacione la opinión directa de la ciudadanía. El organismo legal protector de derechos humanos se limita a ser un estadista cuantitativo en materia de información.

**CUARTO.** - Las fortalezas institucionales detectadas en el Plan Rector, al inicio del periodo en estudio, transitaron a debilidades. La atención pronta y expedita en los asuntos sometidos a la consideración de la Comisión Estatal debiera ser un referente en su actuación dado la naturaleza de sus procedimientos.

**QUINTO.** - Las tendencias de emisión de recomendaciones como forma de conclusión de las quejas fueron a la baja; sin que las recomendaciones emitidas sean sinónimo de garantía de cumplimiento o eficacia en la materia, objetivos o fines perseguidos en su pronunciamiento.

**SEXTO.** - La alta eficiencia terminal de quejas recibidas no garantiza la satisfacción de la pretensión de los quejosos, de la reparación del daño, la restitución de sus derechos violados o la no repetición del acto.

**SEPTIMO.** - Al no privilegiar las amigables composiciones, la Comisión Estatal pierde la oportunidad de posicionarse de manera positiva entre las personas que solicitan su intervención, al no reflejar su carácter mediador y efectiva solución del conflicto en perjuicio de los solicitantes.

**ACTAVO.** - La integración del Consejo Consultivo debe responder a la composición plural del estado. Si los intereses de la ciudadanía se ven representados ante la Comisión Estatal se tendría un diálogo directo entre la institución y la sociedad.

**NOVENO.** - La no representatividad directa en el estado mediante oficinas operativas de atención a quejas, asesoría o capacitación, es una limitante en la efectividad del desempeño de la Comisión Estatal. La falta de oportunidades para acceder a los servicios que presta la institución contraria las reglas internacionales para su funcionamiento.

**DÉCIMO.** - La Comisión Estatal requiere un proceso de selección de personal que cumpla con requisitos esenciales mínimos que permitan atender proactivamente las necesidades de todos los sectores sociales de la población nayarita.

**DECIMO PRIMERO.** - La Comisión Estatal realiza una amplia tarea de difusión y capacitación que se enfoca, principalmente a las potenciales víctimas de violaciones de derechos humanos y no a las autoridades con mayor índice de responsabilidad en la materia.

**DECIMO SEGUNDO.** - El presupuesto de la Comisión Estatal fue incrementado de manera anual, pero ello no implica el desarrollo de mejores acciones en la materia.

**DECIMO TERCERO.** - La Comisión Estatal no garantiza el libre desplazamiento de las personas con discapacidad en sus espacios públicos.

## Puntos de propuesta

**PRIMERO.** - Se requiere democratizar y sociabilizar la elaboración del Plan Rector de la Comisión Estatal. Es necesario incorporar en la legislación interna de la Comisión Estatal un procedimiento claro, que establezca tiempos y actores para la elaboración y aprobación del Plan Rector de Desarrollo, así como señalar un proceso de consulta a la ciudadanía una vez que se cuente con el proyecto, con la finalidad de que se aporten propuestas y opiniones que puedan ser considerados en las acciones a desarrollar por la Comisión Estatal en el cumplimiento de su mandato. La participación del Consejo Consultivo en el conocimiento, opinión, aprobación y evaluación del documento rector debe ser obligatoria.

**SEGUNDO.** - Instituir mecanismos de control que evalúen de manera periódica el desempeño de las áreas operativas de la Comisión Estatal en concordancia con el cumplimiento de los objetivos y estrategias marcadas en el Plan Rector.

**TERCERO.** - Se debe establecer coordinación entre las áreas ejecutivas de la Comisión Estatal, de forma tal que, los programas sean reestructurados periódicamente para que exista correspondencia entre las principales violaciones a los derechos humanos detectadas y las temáticas desarrolladas en las actividades de promoción, divulgación, capacitación y difusión, así como con las personas a quienes deben dirigirse.

**CUARTO.** - Realizar gestiones y medidas necesarias para garantizar el acceso de las personas con discapacidad a las instalaciones que ocupan las oficinas de la Comisión Estatal.

**QUINTO.** - Incluir en la normatividad interna de la Comisión Estatal, la obligatoriedad de contar, entre sus funcionarios, con al menos un intérprete de lenguas indígenas y de lenguaje de señas.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Bibliografía

Auñá Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos una institución a medio camino. Frentes críticos a su estatuto jurídico inconcluso*, 2da edición, México, Estudios Constitucionales, 2003.

Auñal Villanueva, Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Carbonell, Miguel y Salazar Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, 2da ed. México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 3ª. Ed., México, Porrúa- UNAM, 2003.

Cervantes Bravo Irina y Wong Meraz, Victor Alejandro (Coord.), *Temas de Control de Constitucionalidad y Convencionalidad en México*, México, Porrúa, 2013.

Constenia, Carlos R., *Teoría y práctica del defensor del pueblo*, México, Editorial UBIJUS, 2010

Firrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, cuarta edición, Madrid, Trotta, 2004. (PDF)

Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2da edición, México, Porrúa, 2011.

- Gilindo Rodríguez, José, *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- Gómez Alcalá, Rodolfo Vidal, *La ley como límite de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, 1997.
- Gislinga Ramírez Lorena, Hernández García Adrian, *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.
- Lira Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- Pacencia González, Luis, "La genética del Ombudsman", en *Defensor*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, Distrito Federal, año XI, edición especial XX aniversario de la CDHDF, octubre del 2013.
- Quintana Roldan, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *Derechos Humanos*, sexta edición, México, Porrúa.
- Rawat, Donald C., *El ombudsman el defensor del pueblo*, traducido por Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Sigundo informe del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, año 2010.
- Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman ¿una institución encomiable?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

## Internet

Bilón Corres, Moisés Jaime, "De las garantías individuales a los derechos humanos y sus garantías: la reforma constitucional de junio 2011", *Derechos humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, año 6, número 18, año 2011, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=derhumex&n=18>

Castañeda Hernández, Mireya, "Crónica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México", *Derechos Humanos México. Revista del centro nacional de derechos humanos*, México, año 6, número 17, 2011, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=derhumex&n=17>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos 20 años 1990 2010, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2010, <http://www.cdhezac.org.mx/pdfbiblio/8.pdf>

Conferencia impartida en el foro "Rediseño de las Comisiones de Derechos Humanos a partir de la Reforma Constitucional", organizada por el Gobierno del Distrito Federal, en el Museo de la Ciudad de México, el 1° de febrero de 2012, <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/fortalecimiento.pdf>

Constela, Carlos R, "Bicentenario de la Creación del ombudsman", Jornada organizada por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Tucumán, julio de 2009 en la sede de la Federación Económica de Tucumán, p. V, en <http://www.ilo-defensordelpueblo.org/investigaciones/bicentenario-de-la-creacion-del-ombudsman>

Contreras Nieto, Miguel Ángel, *El derecho al desarrollo como derecho humano*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Consultable en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1532>

-----, *10 temas de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2003, consultable en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1531>

Cuarto informe del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, año 2012, disponible en <http://www.cddh-nayarit.org/imagenes/4-informe/>

Firen Guillen, Victor "Normas y notas sobre el ombudsman de Suecia" en Revista de estudios políticos, No.21, Mayo - junio, 1981, en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26655>

Fitz - Zamudio, Hector, *Reflexiones comparativas sobre el ombudsman*, consultable <http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/template/content.aspx?se=memorias&p=29>

-----, "Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano", en *La defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/810/1.pdf>

González Pérez, Luis Raúl, "Consideraciones sobre el comienzo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, año 1, no. 1, 2006, consultable en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhumex/cont/1/art/art3.pdf>

International Council on Human Rights Policy y Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *"Evaluar la eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos"*. Versoix, Suiza, 2005, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/NHRisp.pdf>

Juio Estrada, Alexei, "El Ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada", Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 7, Centro de Estudios Constitucionales México- Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad República de Guatemala, México, 1994.  
<http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=228>

Lichenal, Cécile y Moguel Miguel, *Los organismos públicos de derechos humanos, nuevas instituciones viejas prácticas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., 2009. disponible en  
<http://fundar.org.mx/mexico/pdf/ombudsman.pdf>

Madrazo Cuellar, Jorge, *El ombudsman criollo*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, en  
<http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/html/Ombudsman.html>

Márquez, Daniel, "Reforma Constitucional en materia de derechos humanos. Las tensiones entre factibilidad y validez y autoridad y libertad", *Reforma Judicial. Revista mexicana de justicia*, México, número 19, enero –junio 2012 disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/ReformaJudicial/indice.htm?n=19>

Martínez Bullé-Goyri, Victor, "La Reforma constitucional en materia de derechos humanos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XI.IV, número 130, enero- abril 2011,  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/130/el/el12.pdf>

Pier-Erik, "El ombudsman defensor del pueblo ¿o qué?", *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, consultable en  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=810>

- Primer Informe del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, año 2009, disponible en <http://www.cddh-nayarit.org/images/5-informe/>
- Quinto informe del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, año 2013, disponible en [http://www.cddh-nayarit.org/cinco\\_informes/images/informes/V-Informe/index.html](http://www.cddh-nayarit.org/cinco_informes/images/informes/V-Informe/index.html)
- Ruiz Murillo, Mayela, "El defensor de los derechos humanos. Consideraciones sobre el ombudsman", *I curso interdisciplinario en derechos humanos*, San José, Costa Rica, septiembre- octubre de 1983, <http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/html/Ombudsman.html>
- Swa Meza, Juan N, Los Derechos Humanos y su protección por el Poder Judicial de la Federación, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, consultable en [http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST\\_2012/85660/85660.pdf](http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST_2012/85660/85660.pdf)
- Sveria, Luis, "El Defensor del Pueblo en Portugal", *Revista de estudios políticos, ejemplar dedicado al Sistema Político y Constitucional Portugués*, No.60-61, abril-septiembre, 1988 <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=26566>
- Tercer informe del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, año 2011, disponible en <http://www.cddh-nayarit.org/images/3-informe/>

## **legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf)

Constitución de la República Portuguesa consultable en [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=179476](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=179476)

Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit, disponible en [http://www.congresonayarit.mx/media/1167/control\\_constitucional\\_del\\_estado\\_de\\_nayarit\\_ley\\_de.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1167/control_constitucional_del_estado_de_nayarit_ley_de.pdf)

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47.pdf>

Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit <http://www.congresonayarit.mx/media/1594/derechos-humanos.pdf>

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Reglamento\\_CNDH.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Reglamento_CNDH.pdf)

El Reglamento Interior de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit puede ser consultado en la página Oficial del Organismo, [http://cddh-nayarit.org/images/pdfs/pdfs\\_transparencia/reclamemnto-interior.pdf](http://cddh-nayarit.org/images/pdfs/pdfs_transparencia/reclamemnto-interior.pdf)

## **Páginas oficiales web**

<http://www.cndh.org.mx/>

<http://www.cddh-nayarit.org/>

<http://www.defensordelpueblo.es>

<http://dof.gob.mx/>

<http://www.senado.gob.mx>

<http://www.congresonayarit.mx/qué-hacemos/información-histórica-legislativa/>

<http://www.portalfio.org/inicio/pagina-principal/que-es-la-fio.html>

<https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosPrincipios/PAG0439.pdf>

# **ANEXO**



**Plan Rector de Desarrollo de la  
Comisión de Defensa de los  
Derechos Humanos para el  
Estado de Nayarit**

**2009 - 2013**

# **Proyecto**

**Plan Rector de Desarrollo de la Comisión de  
Defensa de los Derechos Humanos  
para el Estado de Nayarit.**

**2009 - 2013**

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
<b>CAPÍTULO I</b>	
Antecedentes Generales de la CDDH de Nayarit.....	4
<b>CAPÍTULO II</b>	
Marco Jurídico.....	6
<b>CAPÍTULO III</b>	
Análisis FODA.....	8
<b>CAPÍTULO IV</b>	
La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos Para el Estado de Nayarit.	
Objetivo Estratégico, Misión y Visión.....	12
<b>CAPÍTULO V</b>	
Valores institucionales.....	14
<b>CAPÍTULO VI</b>	
Apertura Programática.....	18
<b>CAPÍTULO VII</b>	
Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción de los Programas Sustantivos.....	24
<b>CAPÍTULO VIII</b>	
Prospectivas 2009-2013.....	49
Fuentes de Información.....	50

## INTRODUCCIÓN

La planeación para el desarrollo es un mandato constitucional que se asume como una política de Estado, en la cual, se fortalece la democracia con la participación ciudadana, mediante el respaldo de las acciones que el Organismo realiza en pro de los derechos inalienables del hombre, por ello, la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit, debe estar firmemente comprometida con los objetivos y la misión que tiene para con la sociedad nayarita, y sabe de lo importante que es el fortalecimiento y consolidación institucional.

Por ello, la institución requiere del diseño de una estrategia de desarrollo de corto y mediano plazo, que se traduzca en una imagen de gran visión del futuro, hacia la cual hemos de dirigir el equilibrio de la concertación de acciones con organismos públicos, y la sociedad, mediante el cual se estrechen lazos de colaboración y respeto irrestricto a los valores éticos de la sociedad.

Es por ello, que la estructuración del presente documento, es un primer paso que se da para contar con un instrumento de vanguardia que ayude en la noble labor encomendada al Organismo encargado de la *protección, defensa, difusión, estudio y salvaguarda de los derechos humanos*. Para lo cual, se organizó la información de cada una de las áreas que integran a la comisión en programas, de los cuales se derivan grandes acciones institucionales, como son: *protección y defensa de los derechos humanos, promoción y observancia de los derechos humanos, estudio, promoción y divulgación de los derechos humanos y desarrollo institucional*, mediante las cuales se incide directamente sobre los objetivos y metas planteadas a corto y mediano plazo.

Así, de esta manera, el objetivo primordial del Plan Rector de Desarrollo, es el de materializarse en el documento rector que sirva a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit, y todas las instituciones públicas y la ciudadanía en general, para articular y fomentar una política de Defensa, Educación, Divulgación y Promoción de los Derechos Humanos que vaya consolidando a corto y largo plazo una cultura de respeto a los derechos humanos de la sociedad nayarita.

Asimismo, es importante destacar que se retomaron los principios básicos de la planeación estratégica, con el firme propósito de diseñar e instrumentar el Plan Rector de Desarrollo 2009-2013 a fin de cimentar las primeras bases para el desarrollo institucional, con la posibilidad de que los planes a implementar y sus programas puedan ser modificados como resultado de la permanente evaluación, con base en el constante quehacer en la materia, todo ello, fundamentado en la Ley de Planeación del Estado de Nayarit, asumiendo para su encomienda, a la planeación estratégica como una herramienta de apoyo para el logro de su ardua tarea, en la que tiene la oportunidad de incidir de una manera eficiente, propiciando el desarrollo, mediante la utilización racional de los recursos, reduciendo los niveles de incertidumbre, preparando a la institución para hacerle frente a las contingencias y optimizando el aprovechamiento del tiempo y los recursos tomando las decisiones más adecuadas acerca de lo que se habrá de realizar en el futuro, estableciendo las bases para determinar el elemento riesgo y minimizarlo; y alcanzar la máxima eficiencia en los servicios ofrecidos por este Organismo Autónomo, puesto que la ejecución depende en gran parte de una adecuada planeación, y los buenos resultados no se logran por sí mismos; es necesario planearlos con la debida anterioridad.

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES GENERALES DE LA COMISION DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA EL ESTADO DE NAYARIT

La institución del *Ombudsman* tanto en su modelo escandinavo de comisario parlamentario como en sus diversos matices más recientes, ha tenido un desarrollo en verdad asombroso, pues en las décadas que siguen a la Segunda Guerra Mundial en que se divulgó en el continente europeo se ha transformado en una institución prácticamente universal.

El movimiento internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial encontró eco en México, donde ya existía una singular tradición jurídica de protección a los derechos humanos.

En efecto, la historia jurídica de nuestro país registra figuras e instituciones de protección a los derechos de las personas. La creación de la Comisión Nacional

de los Derechos Humanos en 1990 constituyó la fuerza impulsora para el desarrollo del Ombudsman en México. En 1992, mediante la adición de un apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se creó un sistema nacional no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, integrado por una Comisión Nacional y por los Organismos correspondientes de las entidades federativas y el Distrito Federal, encargados de proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

En ese marco, el H. Congreso de Estado de Nayarit atendiendo la disposición de la Constitución Federal contenida en ese artículo 102, mediante Decreto creó La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit como un organismo descentralizado dependiente de la Secretaría General de Gobierno.

En sesión ordinaria celebrada el día 17 de diciembre de 2003, la XXVII legislatura del H. Congreso del Estado de Nayarit, realizó una reforma de suma importancia para el crecimiento de la institución al incorporar el capítulo relativo a la Defensa de los Derechos Humanos, elevando a rango constitucional a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, dotándola de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. El decreto 8558 que contiene la citada reforma fue publicado en el periódico oficial Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, el 17 de mayo de 2004.

Hoy, el Organismo debe asumir el reto de avanzar y consolidar la institución para hacer que su trabajo rinda mejores resultados, buscando que las acciones que se implementen respondan de manera más eficaz a los reclamos y aspiraciones de una sociedad caracterizada por su continua evolución y que espera respuestas palpables y concretas para demandas específicas. Este enorme compromiso obliga a la Comisión a redoblar esfuerzos, a aprovechar el talento e iniciativa de todas las personas que aprecian la oportunidad que tienen para dar lo mejor de su esfuerzo en beneficio de la sociedad nayarita.

**CAPÍTULO II**  
**MARCO JURÍDICO**  
**Planeación democrática.**

**1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 26.**

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

**Artículo 102-B.**

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

**2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit**

**Artículo 101.**

La protección de los Derechos Humanos, se realizará por el organismo denominado Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público de carácter estatal o municipal.

### **3. Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.**

#### **Artículo 3.**

La Comisión, dentro del régimen de la entidad y en los términos que establece la Constitución, esta ley y demás disposiciones aplicables, es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de autonomía de gestión, presupuestaria, técnica y operativa y con participación de la sociedad civil, que tiene como finalidades esenciales la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos establecidos por la Constitución General de la República Mexicana, la particular del Estado, los instrumentos internacionales y los ordenamientos legales vigentes sobre la materia.

#### **Artículo 4.**

Para garantizar su autonomía constitucional, la Comisión será independiente en el desempeño de sus funciones, las que ejercerá con base en los principios de esencialidad, permanencia, independencia, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, responsabilidad y sujeción al estado humanista, social y democrático de derecho. Además, para garantizar su autonomía, independencia y el cumplimiento de su objetivo, será apartidista.

#### **Artículo 14.**

La Comisión tiene por objeto:

- I. Estudiar, promover, divulgar y proteger, con base en los principios que rigen su actuación, los Derechos Humanos de todas las personas que se encuentren en el territorio del Estado;
- II. Contribuir al fortalecimiento de las convicciones humanistas, sociales y democráticas del estado constitucional de derecho; y,
- III. Coadyuvar al establecimiento de las garantías necesarias para asegurar que los Derechos Humanos de las personas que se encuentren en el territorio del Estado de Nayarit, sean reales, equitativos y efectivos.

## Artículo 25.

El Presidente de la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:

I...

- XVIII. Determinar las directrices generales a que deberán sujetarse el diseño, la formulación e implementación de los programas de la Comisión, así como formular las propuestas generales conducentes al estudio, protección, promoción y difusión de los Derechos Humanos en el Estado, buscando que ésta sea acorde a la política Nacional en materia de defensa de los Derechos Humanos.
  
- XIX. Determinar los lineamientos generales a los que se sujetará el funcionamiento de los órganos de la Comisión, estableciendo los objetivos a cargo de los mismos, así como cuidar de la unidad y cohesión de las actividades de los órganos de la Comisión;

### CAPÍTULO III ANÁLISIS FODA

El análisis FODA es una herramienta básica dentro de la planeación estratégica que nos permite analizar de un universo, cada una de sus partes en función de la relación que guarda con el entorno tanto interno como externo. Es considerado como una herramienta analítica dentro de la Planeación Estratégica, que permitirá trabajar con toda la información que posea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit, útil por su flexibilidad para examinar elementos de vital importancia para el desarrollo de habilidades estratégicas que fortalezcan el logro de un crecimiento y desarrollo dentro de las labores encomendadas a este Organismo estatal.

El análisis representa un esfuerzo para examinar la interacción entre las características particulares del organismo y el entorno en el cual se incide directamente. Es importante mencionar que el análisis FODA debe resaltar los aspectos favorables y desfavorables, comparándolos de manera objetiva y realista en el campo dónde se desenvuelve e interactúa.

El análisis FODA tiene múltiples aplicaciones y puede ser aplicado por todos los niveles del organismo, así como en sus diferentes unidades y departamentos que integran a la CDDH de Nayarit, analizando las ventajas comparativas y competitivas que se presentan tanto en el entorno interior como exterior, tales como servicios ofrecidos, el nivel y la calidad con que se brindan, el material y productos ofrecidos a la población, unidades estratégicas, que inciden directamente en la tarea fundamental de la CDDH de Nayarit argumentando que muchas de las conclusiones obtenidas como resultado del análisis FODA, podrán ser de gran utilidad en el análisis del impacto que se genera en la sociedad y en las estrategias que diseñaron para ser incorporadas en el plan rector de desarrollo 2009-2013.

## **FORTALEZAS INSTITUCIONALES**

- La protección, defensa, promoción y defensa de los derechos humanos se sustenta en el marco jurídico y normatividad vigente, además de la firma de convenios de colaboración con diversas instituciones y organismos tanto del sector público como del privado que promuevan y difundan la defensa de los derechos fundamentales del hombre.
- Institución con presencia estatal, nacional e internacional que ejerce sus funciones en estricto apego al marco jurídico y a la normatividad vigente. En defensa de los principios y valores humanos.
- Organismo estatal, comprometido con la protección, promoción, observancia, estudio y divulgación de los derechos fundamentales emanados del orden jurídico mexicano.
- Otorga atención pronta y expedita con calidad y calidez a todas y cada una de las personas que habitan y/o residen dentro del territorio estatal.
- Otorga atención los 365 días del año, las 24 horas del día.
- Fortalecimiento a los vínculos institucionales, mediante convenios de colaboración.

## DEBILIDADES

- Capital humano insuficiente.
- Falta de instrumentos jurídicos y administrativos.
- Escasa capacitación profesional al personal que labora dentro de la Comisión.
- Falta de mecanismos de control que permitan evaluar el óptimo desempeño de las distintas áreas que integran a la CDDH de Nayarit.
- Falta de Sistemas de Información que permitan homogeneizar criterios en su manejo, a manera de que puedan consultarse de forma expedita y confiable.
- Exiguo seguimiento en el cumplimiento de los programas a corto y mediano plazo.

## AMENAZAS

- Ausencia o disminución de credibilidad en las instituciones y organismos públicos, no sólo a nivel local, sino también a nivel nacional.
- Impacto negativo en la percepción de seguridad debido al incremento de la delincuencia a nivel nacional
- Dificil acceso a todas y cada una de las comunidades indígenas que integran al estado, dadas sus características orográficas.
- Crecientes desigualdades sociales.
- Pérdida de valores humanos en las sociedades del mundo atentos a los constantes cambios políticos, económicos y sociales.

## OPORTUNIDADES

- Firma de Convenios de Colaboración con Organismos que persiguen los mismos objetivos.
- Reconocimiento social de la necesidad de respetar y hacer valer los derechos humanos.
- Innovación y calidad en los servicios que se prestan.
- Acceso a sistemas de información y programas informáticos, que permiten acceder y eficientar la información que se genera dentro de la Institución.
- Acceso a información estadística, por temas, de distintas fuentes, de manera que se puede incorporar para integrar bases de datos de manera confiable.
- De contar con el recurso suficiente se podría eficientar la atención pronta y expedita a los usuarios de esta Comisión.

Derivado de los puntos presentados, podemos argumentar que el análisis anteriormente descrito nos permite considerar cuáles son las ventajas comparativas y competitivas que se vislumbran en un futuro no muy lejano con base en las fortalezas y oportunidades que se presentan al organismo como ente responsable de la imagen y la cultura que proyecta basado en su actuar diario.

Asimismo, es importante tomar en cuenta cuales son las limitaciones y obstáculos que restringen y atentan contra el buen funcionamiento, con la finalidad de poder incidir de manera directa sobre esos aspectos a fin de coadyuvar en el logro de los objetivos y metas planteadas.

De esta manera, podemos ver desde otra perspectiva los distintos niveles desagregados de las funciones, atribuciones y competencias de todos y cada uno de los elementos, desde un punto de vista sistémico y funcional, en donde se

pueden destacar los rendimientos y avances registrados por las áreas, y viceversa, incidir de manera directa sobre aquellos elementos que por sus características y funciones presentan una baja participación dentro del sistema.

## CAPÍTULO IV LA COMISION DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA EL ESTADO DE NAYARIT

### OBJETIVOS GENERALES, MISIÓN Y VISIÓN

La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, bajo los principios doctrinarios necesarios para construir una nueva etapa en la defensa y protección de los Derechos Fundamentales del ser humano en la Entidad, debe avanzar y consolidarse con la finalidad de unirse en la edificación de actividades que recobren la sublime tarea humanista de elevar el valor de la dignidad humana al punto más alto de la consideración de quienes gobiernan a los nayaritas.

En consonancia con lo antes expuesto, la Comisión asume la responsabilidad y la satisfacción del deber para con sus semejantes, que va más allá del cumplimiento de las obligaciones laborales y funciones técnicas y científicas, pues su actividad se dirige siempre a la más alta y suprema función de atesorar al ser humano como una realización viva y potencial de bondades y valores morales, que ennoblecen y enorgullecen a nuestra entidad federativa.

Por lo anterior, cuando la encomienda sea dirigida a defender los derechos humanos, prestar asesoría jurídica, realizar investigaciones, entre otros, se convierte en una verdadera vocación de servicio, pues actuamos haciendo "nuestra" la lucha de otros, que al final del camino, es de todos, ya que las garantías de propiedad, libertad, igualdad, o seguridad jurídica, son coordinadas que nos devuelven nuestra calidad natural, la de seres humanos.

Por ello, el trabajo principal deberá radicar en proteger a la sociedad en contra de las conductas inapropiadas de los servidores públicos y autoridades administrativas; hacer notar al gobierno que las experiencias en derechos

humanos, pueden contribuir al debate público y mejorar su relación y confianza con los gobernados, y ver como una respuesta viable a la resolución de las controversias que se suscitan entre las autoridades y la ciudadanía, las medidas y procedimientos internos para resolver las quejas ciudadanas.

#### **Objetivo General:**

En la legislación vigente se destaca que la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit, tiene como objetivo fundamental el proteger, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en el territorio del estado. Contribuir al fortalecimiento de las convicciones humanistas, sociales y democráticas del estado constitucional de derecho y coadyuvar al establecimiento de las garantías necesarias para asegurar que los Derechos Humanos de las personas que se encuentren en el territorio del estado de Nayarit, sean reales, equitativos y efectivos.

#### **Objetivo Estratégico:**

Mantener un equilibrio entre el ejercicio del poder de los diferentes órganos del estado y la exigencia de los derechos fundamentales del hombre.

#### **Misión:**

Que los servidores públicos de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit, actúen siempre bajo los principios de esencialidad, permanencia, independencia, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, responsabilidad y sujeción al estado humanista, social y democrático a fin de lograr la participación activa de la sociedad y contribuir a garantizar un Estado de Derecho, donde se mantenga un equilibrio entre el ejercicio del poder de los diferentes órganos del estado y la exigencia de los derechos fundamentales del hombre.

#### **Visión:**

Lograr que la defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos en el Estado de Nayarit, sean servicios de alta calidad y fácil acceso para todos

sus habitantes así como los mexicanos y extranjeros que se encuentren en su territorio, mediante la ejecución de sus programas Institucionales, mismos que permitirán atender con eficiencia, eficacia y autonomía a las personas y grupos vulnerables de nuestra entidad.

## **CAPÍTULO V VALORES INSTITUCIONALES**

La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit está comprometida con la protección, promoción, observancia, estudio y divulgación de los derechos fundamentales emanados del orden jurídico mexicano, dentro del territorio de nuestra entidad federativa, como un órgano autónomo, de naturaleza no jurisdiccional, cuyas resoluciones carecen de coercitividad y fundan su trascendental importancia, en el valor filosófico-moral de sus determinaciones.

En congruencia con lo anterior, se reconoce la necesidad de contar con un marco ético de actuación para sus servidores públicos, con plena conciencia de que no se puede concebir una instancia protectora de derechos humanos con actitudes y comportamientos de su personal, contrarios a la propia naturaleza de aquella; razón por la que la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, deberá contar con los siguientes valores institucionales:

### **RESPECTO A LA AUTONOMÍA**

La autonomía de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit, implica actuar bajo los valores y principios que rigen a éste organismo, más allá de intereses políticos y económicos ajenos que alteren la encomienda de ésta frente a la sociedad.

Asimismo, los servidores públicos de la CDDH de Nayarit, respetarán la dignidad de las personas, como el valor supremo y más importante de ellas mismas, evitando toda forma de discriminación, distanciamiento o rechazo, así como cualquier acto u omisión que la denigre, especialmente tratándose de grupos vulnerables, la vida de los seres humanos, con base en el reconocimiento del valor

intrínseco de la persona; la libertad de las personas en todas sus manifestaciones, entre otras, de expresión, de religión, de opción de vida, de tránsito y de asociación, la propiedad privada como legítimo derecho de la persona humana; la privacidad de las personas, particularmente la confidencialidad de los datos de las mismas, obligándose a no difundir o utilizar para fines propios o a favor de terceros la información clasificada como tal, derivada de los asuntos que conozca con motivo de su encargo.

## **NO CAUSAR DAÑO A NADIE**

Los funcionarios de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nayarit bajo ninguna circunstancia podrán causar daño o mal de cualquier naturaleza, en agravio de persona alguna, comprometiéndose a actuar siempre bajo un estricto profesionalismo, debiendo cumplir tareas de su competencia con vocación, disciplina, eficiencia y excelencia, de acuerdo con los conocimientos de la ciencia de su especialidad y con responsabilidad, al realizar invariablemente sus funciones con atención, calidad, eficiencia y diligencia, empeñando el máximo esfuerzo para la consecución de los fines inherentes a la Comisión.

Asimismo, deberá conducirse con honradez, en el quehacer diario con rectitud e integridad, rechazando aceptar o intentar conseguir algún provecho o beneficio ilegítimo para sí o a favor de terceros, que cause daño o comprometa sus responsabilidades y obligaciones; ofreciendo a todas las personas un servicio con calidad humana, entendida como el conjunto de cualidades de excelencia no sólo en todas las tareas laborales que se realizan, sino en el actuar cotidiano de los servidores públicos de la Comisión.

El servidor público de la Comisión, guardará secreto profesional y confidencialidad de los asuntos que conozca con motivo de su encargo, a efecto de no causar daño a la Institución.

## **BENEFICENCIA**

Los servidores públicos de la Comisión, estarán empeñados en promover el bienestar de las personas derivado del ejercicio de sus derechos humanos; para prevenir su pérdida o menoscabo actuarán:

Con solidaridad, haciendo propia la causa de protección y defensa de los derechos humanos de las personas que acuden a esta Institución, proporcionándoles la ayuda necesaria para la consecución de tales fines; igual actitud deberán adoptar como un valor permanente en relación con sus compañeros de trabajo, para afianzar los lazos de unidad, lealtad y compromiso, con actitud de colaboración para con sus jefes inmediatos o compañeros de trabajo, asistiendo al compromiso de atención a las personas que acuden en demanda de protección y defensa de sus derechos fundamentales.

Con seguridad y confianza en sí mismos, para robustecer la credibilidad de las personas en esta Institución Defensora de los Derechos Humanos; con diligencia, tomando de manera inmediata y urgente todas y cada una de las medidas cautelares y precautorias que se requieran, sobre todo cuando implique peligro de vida, la libertad o gravedad manifiesta, para evitar la continuación o consumación de tales violaciones.

Los servidores públicos de esta Institución, asumen el compromiso moral de capacitarse de manera continua, manteniéndose actualizados en las materias de su competencia, principalmente en derechos humanos, para elevar la calidad de las actividades que les corresponda desempeñar en beneficio de la sociedad.

## **PLURALIDAD**

La justicia es la condición necesaria para la pluralidad de pensamiento y de personas. La pluralidad es un valor moderno, como el valor del deber ser, de cómo queremos que sea la sociedad; tiene que ver con reconocer y respetar la pluralidad existente, encauzar sus conflictos, regular su convivencia, proteger a las minorías, combatir las desigualdades entre grupos culturales, tejer vínculos entre personas y grupos culturales diferentes.

## JUSTICIA

La justicia garantiza a las personas igualdad de condiciones que le permitan realizar individual y socialmente, los derechos públicos de las personas y de las obligaciones impuestas a las autoridades, derivados de la Constitución Federal y de las leyes que emanen de ella, preservando y promoviendo la cultura de la legalidad; para ello los integrantes de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el estado de Nayarit deberán actuar bajo el principio de justicia y legalidad apegándose estrictamente a lo dispuesto en el orden jurídico establecido a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los Tratados Internacionales suscritos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado, además de las leyes emanadas de éstos, de manera objetiva en el ejercicio de sus funciones, sin otorgar preferencias indebidas por prejuicios personales o por influencia de agentes externos, a favor de organización o persona alguna; con equidad, tratando a todas las personas que acudan a este Organismo, sin diferenciarlas por razones de sexo, edad, raza, religión, o preferencias de cualquier índole; con orden, cifiendo su comportamiento a las normas organizacionales de la institución, en la distribución de su tiempo y en la realización de sus actividades, por voluntad propia y no por coacción; con igualdad, procurando que todos sus actos y decisiones, sean sin distinción alguna a la persona a quien se dirige su actuación.

## TRANSPARENCIA

Este es un valor fuertemente ligado a la honestidad. La transparencia supone el manejo de los recursos comunes en aras del bien colectivo y por encima de los intereses personales, así como en estricto apego a los objetivos y propósitos planteados, además promueve políticas públicas en un ambiente de confianza, seguridad y franqueza entre el gobierno y la sociedad, de tal forma que las responsabilidades, procedimientos y reglas se establecen, realizan e informan con claridad y son abiertas a la participación y escrutinio público. La Transparencia es también, una ciudadanía sensible, responsable y participativa, que en el conocimiento de sus derechos y obligaciones, colabora en el fomento a la integridad y combate a la corrupción.

## CAPÍTULO VI APERTURA PROGRAMÁTICA

Resultado del proceso de planeación estratégica, se clasificarían los principales programas en cuatro ejes temáticos, mismos que se relacionan a continuación:

### **Protección y Defensa de los Derechos Humanos**

- 1 Programa de Radicación y Conclusión de Quejas
- 2 Programa de Seguimiento de Recomendaciones

### **Promoción y Observancia de los Derechos Humanos**

- 3 Programa de Atención a Migrantes
  - 3.1 Subprograma: Bienvenido Paisano
- 4 Programa de Visitaduría Itinerante
- 5 Programa de Supervisión Penitenciaria
- 6 Programa de Supervisión Hospitalaria
- 7 Programa de Atención a Víctimas del Delito
- 8 Programa de Atención a Grupos Vulnerables
- 9 Programa contra la Discriminación

### **Estudio, Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos**

- 10 Programa Secretaría Ejecutiva
- 11 Programa de Promoción y Capacitación Ciudadana
- 12 Programa de Promoción y Capacitación Institucional
- 13 Programa de Vinculación con ONG's y Comisiones Municipales
- 14 Programa de Promoción y Concertación
- 15 Programa de Publicidad e Imagen
- 16 Programa de Investigación en Derechos Humanos
- 17 Programa Editorial
- 18 Programa de Fortalecimiento Bibliotecario

19 Programa de Asistencia Jurídica

19.1 Subprograma: Consultoría Jurídica

19.2 Subprograma: Normatividad

19.3 Subprograma: Investigación Jurídica y Proyectos Especiales

20 Programa de Transparencia y Acceso a la Información Pública

### **Desarrollo Institucional**

21 Programa de Creación y Mantenimiento de la Infraestructura Inmobiliaria

22 Programa de Modernización Administrativa

22.1 Subprograma: Recursos Humanos

22.2 Subprograma: Recursos Financieros

22.3 Subprograma: Recursos Materiales

22.4 Subprograma: Informática

23 Programa de Control, Fiscalización, Vigilancia y Evaluación del Desempeño Institucional

23.1 Subprograma: Auditoría

23.2 Subprograma: Atención a Quejas y Denuncias

23.3 Subprograma: Análisis y Evaluación

## APERTURA PROGRAMÁTICA POR ÁREA RESPONSABLE

### EJES TEMÁTICOS

1	PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	
Áreas responsables	<b>Visitaduría General, Regionales y Adjuntas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Radicación y Conclusión de Quejas</li> <li>• Programa de Seguimiento de Recomendaciones</li> </ul>

2	PROMOCIÓN Y OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS	
Áreas responsables	<b>Visitaduría General, Regionales, Adjuntas y Coordinaciones de Programas Especiales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Atención a Migrantes</li> <li><b>Subprograma:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienvenido Paisano</li> </ul> </li> <li>• Programa de Visitaduría Itinerante</li> <li>• Programa Supervisión Penitenciaria</li> <li>• Programa de Supervisión Hospitalaria</li> <li>• Programa de Atención a Víctimas del Delito</li> <li>• Programa de Atención a Grupos Vulnerables</li> <li>• Programa Contra la Discriminación</li> </ul>

3

**ESTUDIO, PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Áreas responsables	<b>Secretaría Ejecutiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Secretaría Ejecutiva</li> <li>• Programa de Promoción y Capacitación Ciudadana</li> <li>• Programa de Promoción y Capacitación Institucional</li> <li>• Programa de Vinculación con ONG's y Coordinadores Municipales</li> <li>• Programa de Promoción y Concertación</li> </ul>
	<b>Comunicación Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Publicidad e Imagen</li> </ul>
	<b>Centro de Estudios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Investigación en Derechos Humanos</li> <li>• Programa Editorial</li> <li>• Programa de Fortalecimiento Bibliotecario</li> </ul>
	<b>Unidad Jurídica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Asistencia Jurídica</li> </ul> <p><b>Subprogramas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultoría Jurídica</li> <li>• Normatividad</li> <li>• Investigación Jurídica y Proyectos Especiales</li> </ul>
	<b>Comité de Transparencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Transparencia y Acceso a la Información Pública</li> </ul>

Áreas  
responsables

**Administración,  
Contabilidad y  
Recursos Humanos**

- Programa de Creación y Mantenimiento de la Infraestructura Inmobiliaria
- Programa de Modernización Administrativa

**Subprogramas:**

- Recursos Humanos
- Recursos Financieros
- Recursos Materiales
- Informática

**Contraloría  
Interna**

- Programa de Control, Fiscalización, Vigilancia y Evaluación del Desempeño Institucional

**Subprogramas:**

- Auditoría
- Atención a Quejas y Denuncias
- Análisis y Evaluación

**VIII. POLITICAS PUBLICAS**

**Políticas para la gobernabilidad y el desarrollo de la gestión institucional y social.**

***Derechos humanos***

- *Se defenderá ante todo una política de derechos humanos que tenga como base la seguridad democrática, entendida como un bien público sobre el cual todos los ciudadanos ejercen sus derechos y deberes, bajo principios de dignidad corresponsabilidad, convivencia y democracia, en el marco de vigencia del principio de legalidad y el respeto a los derechos humanos.*
- *Se establecerá una comunicación constante y continua con la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos a fin de velar ante todo, por el respeto irrestricto a los derechos fundamentales.*
- *Se supervisará el actuar de los cuerpos de seguridad pública y las instancias de procuración de justicia, a fin de sancionar a aquel servidor público que hubiere incurrido en una omisión o exceso en el quehacer de sus funciones.*
- *Se brindará debida protección y seguridad a los ciudadanos para el ejercicio pleno de sus libertades, derechos y obligaciones fundamentales, en el marco de un proceso de responsabilidad entre todos y todas las nayaritas en virtud de consolidar acciones coordinadas y co-responsables.*

CAPÍTULO VII  
OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LINEAS DE ACCIÓN  
DE LOS PROGRAMAS SUSTANTIVOS

**PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**1. Radicación y Conclusión de Quejas.**

**a) Objetivo:**

- ☛ Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones que presuntamente signifiquen violaciones a derechos humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal, así como proporcionar asesoría jurídica a los usuarios que así lo requieran.
- ☛ Iniciar, tramitar y concluir expedientes de queja conforme al procedimiento, asimismo, procurar la conciliación y su seguimiento entre quejosos y las autoridades señaladas como responsables, formulando recomendaciones públicas no vinculatorias ante las autoridades respectivas.

**b) Estrategias y líneas de acción:**

- ☛ Conocer sobre el inicio, trámite y conclusión de quejas.
- ☛ Impulsar la solicitud de medidas precautorias, en los casos que proceda acumular quejas y remitir con toda oportunidad las quejas concluidas al archivo.
- ☛ Tramitar los expedientes de queja con la oportunidad y celeridad debidas.

## 2. Seguimiento de Recomendaciones.

### a) Objetivo:

- ☛ Eficientar el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por la Comisión, estableciendo enlace estrecho y permanente con las autoridades destinatarias, tanto a nivel central como regional, además de recopilar, procesar y proporcionar a las Unidades Administrativas información estadística relevante del Organismo en materia de quejas y Recomendaciones.

### b) Estrategias y líneas de acción:

- ☛ Dar seguimiento a todas las Recomendaciones emitidas por la Comisión hasta su cabal cumplimiento.
- ☛ Diseñar, implementar y realizar acciones que permitan combatir el rezago en el cumplimiento de Recomendaciones, en coordinación con las Visitadurías Regionales.
- ☛ Realizar el conteo, clasificación y registro de las Recomendaciones parcialmente cumplidas por Visitaduría General y Regionales.
- ☛ Practicar visitas de inspección a los lugares donde se emitió Recomendación, a efecto de verificar su cabal cumplimiento.
- ☛ Elaborar reportes diarios, mensuales y anuales que contengan información estadística relevante, veraz y oportuna del Organismo en materia de quejas y Recomendaciones, los cuales se proporcionarán a los titulares de las Unidades Administrativas.
- ☛ Atender solicitudes de información estadística, requeridas por las unidades administrativas del Organismo, autoridades diversas y la ciudadanía en general.

## PROMOCIÓN Y OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

### 3. Atención a Migrantes.

#### a) Objetivo:

- ☐ Proteger los derechos de los migrantes que transitan por el territorio estatal, con apego a la legislación nacional y a los convenios internacionales suscritos por México en la materia.
- ☐ Efectuar recorridos en las zonas ferroviarias o carreteras de tránsito de los migrantes en situación irregular, a efecto de prevenir posibles violaciones a los derechos humanos de los migrantes.

#### b) Estrategias y líneas de acción:

- ☐ Investigar las quejas que se presenten por posibles violaciones a derechos humanos vinculadas con la situación irregular en el territorio estatal de migrantes centro americanos o de cualquier nacionalidad interpuestas en contra de servidores públicos estatales o municipales.
- ☐ Proporcionar asesoría jurídica a los migrantes que se encuentren en el Estado de Nayarit.
- ☐ Difundir los derechos de los migrantes en el Estado de Nayarit.

### 3.1 Bienvenido Paisano Nayarita.

#### a) Objetivo:

- ☐ Prevenir las posibles violaciones a Derechos Humanos de los Paisanos o hermanos migrantes en el territorio estatal.
- ☐ Difundir los derechos fundamentales de los paisanos nayaritas y hermanos migrantes, a través de material impreso.

**b) Estrategias y líneas de acción:**

- ☐ Colaborar con Instituciones Públicas en la operación del programa Bienvenido Paisano Nayarita y Hermanos Migrantes, con el objeto de prevenir posibles violaciones a sus derechos, a través de la implementación de recorridos en las principales vías de comunicación dentro del territorio estatal.
- ☐ Iniciar y dar trámite a las quejas que se presenten por posibles violaciones a derechos humanos de paisanos y hermanos migrantes.
- ☐ Mediante recorridos en las unidades móviles del Organismo, brindar apoyo y vigilancia a los migrantes y a los paisanos que regresan.
- ☐ Proporcionar asesoría jurídica a los paisanos y hermanos migrantes.

**4. Visitaduría Itinerante.**

**a) Objetivo:**

- ☐ Proporcionar los servicios de orientación jurídica, recepción de quejas, capacitación y difusión de la cultura de los derechos humanos de este Organismo Protector de los Derechos Humanos, a la población de zonas rurales y serranas con niveles de marginación directamente en sus localidades o comunidades, por el conducto de servidores públicos adscritos a las Visitadurías.

**b) Estrategias y líneas de acción:**

- ☐ Realizar visitas a las comunidades rurales y serranas con niveles de marginación.
- ☐ Recabar directamente las quejas que los pobladores presentan en contra de posibles violaciones a derechos humanos atribuidas a servidores públicos de cualquier nivel de gobierno.

- Ⓒ Impulsar que las asesorías jurídicas se brinden a los habitantes de las localidades más alejadas y de difícil acceso del Estado.
- Ⓒ Efectuar en las poblaciones o localidades visitadas acciones en materia de difusión de la cultura de los derechos humanos como cursos y pláticas a fin de coadyuvar en el respeto a los derechos del hombre.

## 5. Supervisión Penitenciaria.

### a) Objetivo:

- Ⓒ Supervisar que dentro de los Centros que integran el sistema penitenciario nayarita, se salvaguarden los derechos fundamentales de los internos y que sean compatibles con el objeto de la detención o el cumplimiento de la condena.
- Ⓒ Inspeccionar el espacio físico e instalaciones de las cárceles municipales para constatar que la estancia de las personas se realiza con apego al respeto de la dignidad humana.
- Ⓒ Verificar que en las comandancias municipales los elementos policiales cuenten con el equipo necesario para prevenir el fenómeno delictivo al tiempo de garantizarles condiciones de trabajo dignas.

### b) Estrategias y líneas de acción:

- Ⓒ Supervisar los centros preventivos y de readaptación social, así como a las comandancias y cárceles municipales.
- Ⓒ Atender las quejas de los reclusos o sus familiares que presenten en contra de posibles violaciones a derechos humanos, aumentando la asesoría jurídica a dichos grupos.

## 6. Supervisión Hospitalaria.

### a) Objetivo:

- ☛ Inspeccionar y supervisar la infraestructura de los hospitales públicos de la entidad, a fin de que cumplan con los requerimientos que la Ley General de Salud y las normas oficiales establecen y que el personal adscrito a los mismos cumpla con los principios de calidad y calidez, así como la promoción y difusión de la cultura de respeto de los derechos humanos.
- ☛ Promover, difundir y proteger los derechos humanos de los usuarios de servicios ofrecidos por dependencias del sector salud dentro del ámbito de competencia de las Visitadurías.

### b) Estrategias y líneas de acción:

- ☛ Efectuar visitas de supervisión a hospitales públicos de la entidad.
- ☛ Elaborar los respectivos informes de las visitas de inspección, así como de las deficiencias encontradas.
- ☛ Conocer sobre el inicio, trámite y conclusión de quejas.

## 7. Programa de Atención a Víctimas del Delito.

### a) Objetivo:

- ☛ Realizar actividades orientadas a la protección y salvaguarda de los derechos humanos de las víctimas del delito y del abuso del poder en el Estado de Nayarit.

**b) Estrategias y líneas de acción:**

- ☛ Proporcionar atención victimológica, integral por medio de servicios coordinados interinstitucionalmente a través de una red activa de apoyo con los sectores público, privado y social.
- ☛ Crear un fondo económico para auxilio emergente de las víctimas del delito, el cual deberá ser manejado a través de un Comité de Administración, con la finalidad de garantizar la transparencia en su manejo.
- ☛ Coadyuvar y coordinar actividades de promoción, capacitación y divulgación de los derechos humanos de las víctimas del delito y abuso del poder.
- ☛ Generar propuestas de iniciativas de Ley al H. Congreso del Estado de Nayarit, en materia de atención a Víctimas del Delito y del Abuso del Poder.

**8. Atención a Grupos Vulnerables.**

**a) Objetivo:**

- ☛ Brindar atención a los grupos de mayor vulnerabilidad que se encuentren dentro del territorio estatal tales como: mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, personas que viven con VIH/SIDA, poblaciones callejeras, migrantes, indígenas, personas con preferencias sexuales distintas a la heterosexual, minorías religiosas, entre otros.

**b) Estrategias y líneas de acción:**

- ☛ Implementar la creación de una red de apoyo con diversas organizaciones de la sociedad civil e instituciones de gobierno que manejen temas relacionados con los grupos vulnerables, a fin de brindar atención expedita

- ☐ Generar mecanismos en materia de Derechos Humanos, con la participación interinstitucional, con el fin de generar una difusión amplia y de mayor impacto sobre aquellos grupos en situación de desventaja social.
- ☐ Diseñar estrategias de orientación, canalización y seguimiento para la atención debida y oportuna de los grupos vulnerables.
- ☐ Promover la presentación de quejas en perjuicio de personas o grupos en situación de vulnerabilidad.
- ☐ Colaborar con las áreas de la comisión que desarrollen programas a fines en la atención a grupos vulnerables.

## 9. Programa Contra la Discriminación

### a) Objetivo:

- ☐ Promover la participación activa en la adopción de medidas positivas compensatorias para prevenir, combatir y eliminar actos de discriminación.

### b). Estrategias y líneas de acción:

- ☐ Coadyuvar con las diversas áreas del Organismo, en la promoción y difusión de los derechos de personas o grupos susceptibles de discriminación.
- ☐ Fomentar relaciones de coordinación con instituciones federales, estatales y municipales, personas y organizaciones; que tengan por objeto prever medidas a favor de personas o grupos susceptibles de discriminación.
- ☐ Fortalecer los mecanismos de orientación, canalización y seguimiento para la atención de personas o grupos susceptibles de discriminación
- ☐ Promover la presentación de quejas por actos u omisiones de carácter discriminatorio.

## ESTUDIO, PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

### 10. Secretaría Ejecutiva.

#### a) Objetivos:

- ☛ Ejecutar los acuerdos dictados por el Presidente y los que emanen del Consejo, manteniendo un control sobre su seguimiento operativo.
- ☛ Planear, organizar y dirigir proyectos y programas de promoción, capacitación y difusión en materia de Derechos Humanos, así como propiciar el enlace y la vinculación con Instituciones públicas y privadas que la Comisión requiere para el desempeño de sus funciones.

#### b). Estrategias y líneas de acción:

- ☛ Vigilar la elaboración y expedición de la convocatoria a sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo.
- ☛ Preparar, por acuerdo del Presidente, el proyecto del orden del día de las sesiones del Consejo, integrando los soportes documentales necesarios, así como remitirlos a cada integrante del Consejo.
- ☛ Elaborar las actas del Consejo.
- ☛ Cumplir y dar seguimiento a los acuerdos dictados por el Presidente de la Comisión y a los que emanen del Consejo.
- ☛ Organizar y dirigir proyectos y programas de promoción, capacitación y difusión en materia de Derechos Humanos así como propiciar el enlace y la vinculación con Instituciones públicas y privadas que la Comisión requiere para el desempeño de sus funciones.
- ☛ Auxiliar al Presidente de la Comisión en tareas administrativas.

## 11. Promoción y Capacitación Ciudadana

### a) Objetivo:

- ☐ Fortalecer la cultura de respeto a los derechos y deberes de las personas en estado de vulnerabilidad, establecidos en tratados internacionales, y legislación federal y estatal.
- ☐ Coadyuvar a la prevención, atención y protección de los derechos fundamentales de padres de familia, mujeres, infantes, jóvenes, indígenas, personas de la tercera edad, con discapacidad y VIH-SIDA, en la entidad.
- ☐ Contribuir a satisfacer las necesidades de los grupos en desventaja social, a través de acciones en materia de salud, asistencia social, prestación de servicios y capacitación con el fin de mejorar su calidad de vida.

### b). Estrategias y líneas de acción:

- ☐ Organizar eventos de capacitación en derechos humanos, vinculados con grupos en desventaja social.
- ☐ Realizar talleres de sensibilización, para mejorar la calidad de vida de personas de la tercera edad, con discapacidad y VIH/SIDA.
- ☐ Conformar círculos familiares a través de una escuela para padres, para fomentar la defensa activa de sus derechos fundamentales.
- ☐ Conformar círculos de mujeres para la defensa activa de sus derechos fundamentales.
- ☐ Realizar Brigadas Estudiantiles, a través de la participación activa de niñas, niños y jóvenes promotores de derechos humanos.
- ☐ Cine-debate, con tópicos dirigidos a los grupos sociales que atiende esta área a efecto de generar un espacio de reflexión a la problemática planteada.

- ☐ Organizar jornadas comunitarias implementando acciones en materia de salud, asistencia social, prestación de servicios y capacitación en comunidades indígenas, así como las que cuenten con mayor índice de marginación.

## 12. Promoción y Capacitación Institucional.

### a) Objetivo:

- ☐ Elaborar y ejecutar programas de capacitación para fomentar la cultura por el respeto de los derechos humanos, impulsar su protección y divulgación en la entidad, dirigidos a los servidores públicos federales, estatales y municipales a través de cursos, seminarios, foros, simposios, congresos, conferencias y demás eventos que contribuyan al logro de estos fines.

### b) Estrategias y líneas de acción:

- ☐ Capacitación a servidores públicos de diversas áreas de la administración federal, estatal y municipal.
- ☐ Capacitación a los cuerpos de seguridad pública y de impartición de justicia estatal y municipal, para conocer los límites de su función y el respeto a los derechos humanos.
- ☐ Capacitación a personal militar que realiza su adiestramiento en la entidad.
- ☐ Capacitación dirigida a Coordinadores Municipales.
- ☐ Capacitación en cumplimiento de Recomendaciones emitidas por la Comisión.
- ☐ Atender solicitudes de capacitación.

### 13. Vinculación con ONG's y Comisiones Municipales de Derechos Humanos.

#### a) Objetivo:

- Crear, fomentar, y fortalecer los vínculos que la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit requiere para el desempeño de sus funciones en la protección, promoción y difusión de los derechos humanos en el Estado de Nayarit, con las Comisiones municipales de derechos humanos y los Organismos No Gubernamentales dedicados a la vigilancia del respeto de la dignidad del ser humano.

#### b) Estrategias y líneas de acción:

- Concertar eventos de capacitación dirigidos a los servidores de las Comisiones Municipales de Derechos Humanos y a los miembros de las ONG's.
- Organizar juntas trimestrales con los servidores de las Comisiones Municipales de Derechos Humanos.
- Mantener actualizada la base de datos de los servidores de las Comisiones Municipales de Derechos Humanos y ONG's del Estado de Nayarit.
- Atender las peticiones que las ONG's y las Comisiones Municipales de Derechos Humanos hagan llegar a la Comisión de Defensa de los derechos Humanos para el Estado de Nayarit.
- Realizar visitas regulares tanto a las ONG's y las Comisiones Municipales de Derechos Humanos, en sus respectivos municipios.
- Invitación y atención a ONG's y Comisiones Municipales de Derechos Humanos en eventos que realice la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

#### 14. Promoción y Concertación.

##### a) Objetivo:

- Crear, fomentar y fortalecer los vínculos que la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el estado de Nayarit requiere para el desempeño de sus funciones en la protección, promoción y difusión de los derechos humanos en el Estado de Nayarit con Organismos Internacionales y Nacionales, autoridades Federales, Estatales y Municipales.

##### b) Estrategias y líneas de acción:

- Concertar la suscripción de convenios de la Comisión con Organismos Públicos y Privados.
- Crear, mantener y fortalecer los vínculos de la Comisión con Organismos Internacionales y Nacionales, Autoridades Federales, Estatales y Municipales.
- Fortalecer y fomentar las relaciones de la comisión con sus similares de las demás entidades federativas y con la CNDH, con el objeto de crear proyectos de cooperación en materia de derechos humanos.
- Organizar eventos masivos para fortalecer los vínculos de cooperación y colaboración de este Organismo con los diferentes entes públicos señalados.

#### 15. Publicidad e Imagen.

##### a) Objetivo:

- Posicionar a la Comisión ante la sociedad, a través de los medios masivos de comunicación impresos y electrónicos, como una Institución confiable, eficaz y certera proporcionando información veraz, oportuna y suficiente a la población.

## b) Estrategias y líneas de acción:

- ☛ Evaluar la presencia informativa del Organismo a través de la síntesis informativa diaria, resumen informativo y análisis informativo mensual.
- ☛ Realizar la cobertura informativa y fotográfica de los programas, giras de trabajo y eventos del Organismo.
- ☛ Elaborar y distribuir material informativo como: comunicados de prensa, fotografías, paquetes informativos, entrevistas, etc.
- ☛ Atender a los representantes de los medios de comunicación durante las giras y eventos, concertar entrevistas y ruedas de prensa, etc.
- ☛ Planear, diseñar y ejecutar campañas para la difusión de los programas, servicios y actividades institucionales a través de mensajes de prensa, programas de radio, materiales impresos y comunicación exterior.
- ☛ Coordinar la producción de programas de radio y televisión para difundir actividades institucionales.
- ☛ Actualizar los contenidos de la página web del Organismo, en materia de Comunicación Social.
- ☛ Brindar asesoría en aspectos de comunicación social a las áreas.

## 16. Programa de Investigación en Derechos Humanos.

### a) Objetivo:

- ☛ Promover investigaciones y estudios de carácter académico y con enfoque interdisciplinario en la materia; además de establecer y desarrollar vínculos con instituciones académicas, lo cual propiciará una amplia difusión de la cultura del respeto a los derechos humanos

**b) Estrategias y líneas de acción:**

- ☐ Realizar investigaciones en materia de Derechos Humanos cuyos resultados sean publicados y difundidos.
- ☐ Contar con la participación de investigadores externos que aporten trabajos de investigación a efecto de que sean editados por esta Comisión.

**17. Programa Editorial.**

**a) Objetivo:**

- ☐ Producir material impreso con información útil y atractiva para la población de la entidad.
- ☐ Generar una variedad importante de material para su difusión en el que se innovará el diseño y formato a fin de que la información se auxilie de mecanismos visuales y semánticos que faciliten la comprensión de la población sobre Derechos Humanos.
- ☐ Fortalecer la edición y reproducción continua de libros, carteles, revistas, memorias e informes que se generen a fin de coadyuvar a la conformación de una cultura de respeto a los derechos humanos.

**b) Estrategias y líneas de acción:**

- ☐ Reeditar los trípticos y carteles con la finalidad de actualizar la información y rediseñar la presentación de los mismos anualmente.
- ☐ Editar las memorias de los certámenes de ensayo.
- ☐ Editar el informe anual de actividades del Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos en versión íntegra y ejecutiva.

## 18. Fortalecimiento Bibliotecario.

### a) Objetivo:

- ☐ Proporcionar un servicio de consulta bibliotecaria de calidad y eficiencia destinado al público en general, a través de material especializado en derechos humanos, además de ser actualizado de forma continua.

### b) Estrategias y líneas de acción:

- ☐ Implementar un programa especializado de consulta y organización bibliotecaria.
- ☐ Incrementar el acervo bibliográfico, adquiriendo material especializado en derechos humanos, además de actualizar leyes, reglamentos y documentos de carácter oficial.
- ☐ Crear un reglamento interno que regule y controle el servicio de consulta y préstamo del material en existencia.
- ☐ Contar con servicio de fotocopiado a fin de optimizar el tiempo y reducir los tiempos de espera del usuario al momento de requerir este servicio.

## 19. Asistencia Jurídica.

### a) Objetivo:

- ☐ Brindar asesoría y consultoría necesaria para la aplicación de disposiciones legales en los actos, y demás actividades jurídicas de las unidades administrativas del Organismo, a fin de que su actuación se apegue a derecho, así como representar a la Comisión en los juicios y procedimientos judiciales en que tenga interés o participación.

**b) Estrategias y líneas de acción:**

- ☐ Intervenir y dar seguimiento a los procedimientos y juicios en los que tenga interés jurídico o participación éste Organismo.
- ☐ Brindar asesoría jurídica a las unidades administrativas que integran la Comisión a fin de que su actuación se realice conforme a derecho.
- ☐ Desarrollar líneas de investigación jurídica para la interpretación y aplicación que se deba dar a leyes y demás disposiciones que se relacionen con la naturaleza del quehacer de la Comisión, así como proyectos especiales que determine el Presidente.

**19.1 Consultoría Jurídica y Trámites Legales.**

**a) Objetivo:**

- ☐ Representar al Organismo en los juicios y procedimientos en los que tenga interés o participación
- ☐ Asesorar a las áreas de la Comisión, en los actos administrativos y trámites legales que le soliciten.

**b) Estrategias y líneas de acción:**

- ☐ Asesorar y representar legal y jurídicamente a la Comisión en los asuntos, trámites y sustanciación de procedimientos y juicios que se instruyan dentro del Organismo.
- ☐ Asesorar jurídicamente a las unidades administrativas de la Comisión que lo soliciten.
- ☐ Gestionar y mantener bajo su resguardo los poderes notariales que tenga a bien instruir el Presidente.

- Ⓒ Dictaminar sobre la interpretación que se deba dar a leyes y demás disposiciones que se relacionen con los objetivos de la Comisión.
- Ⓒ Elaborar lineamientos de homologación de criterios jurídicos de acuerdo a las necesidades del Organismo.

## 19.2. Normatividad.

### a) Objetivo:

- Ⓒ Elaborar y en su caso, proponer reformas a Leyes, Reglamentos, Lineamientos, Procedimientos Internos, Manuales de Organización, y cualesquiera otros ordenamientos y actos jurídicos que incidan en la actividad del Organismo.
- Ⓒ Mantener actualizadas a las áreas de la Comisión en lo referente al marco legal nacional e internacional para consulta y desarrollo de sus actividades sustantivas.

### b) Estrategias y líneas de acción:

- Ⓒ Elaborar y en su caso, sancionar por acuerdo del Presidente de la Comisión las circulares, convenios, contratos, acuerdos y demás actos jurídicos en los que la Comisión tenga interés.
- Ⓒ Realizar y en su caso proponer reformas a Leyes, Reglamentos, Lineamientos, Procedimientos Internos, Manuales de Organización, y cualesquiera otros cuerpos normativos.
- Ⓒ Elaborar un boletín jurídico interno que tenga como fin dar a conocer los estudios a las reformas y modificaciones que puedan afectar o se relacionen con las actividades de la Comisión.

### 19.3. Investigación Jurídica y Proyectos Especiales.

#### a) Objetivo:

- Realizar investigaciones y estudios jurídicos, relacionados con ordenamientos legales y demás instrumentos jurídicos internacionales, nacionales y estatales afines con el objeto de la Comisión.

#### b) Estrategias y líneas de acción:

- Establecer líneas de investigación jurídica en materia de derechos humanos.
- Realizar estudios jurídicos que requiera el Organismo, a solicitud de las áreas que la integran o de oficio.
- Realizar estudios para proponer acuerdos que pudiera emitir el Consejo de la Comisión, en su caso.
- Establecer y desarrollar líneas de atención para la interlocución institucional y legislativa.

### 20. Transparencia y Acceso a la Información Pública

#### a) Objetivo:

- Dar seguimiento a las acciones encaminadas al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit.

#### b) Estrategias y líneas de acción:

- Orientar y asesorar a quienes acudan a las instalaciones de la Comisión para presentar una solicitud en materia de acceso a la información e

- ☛ Detectar necesidades y requerimientos de mantenimiento de las oficinas actuales.

## 22. Modernización Administrativa.

### a) Objetivo:

- ☛ Actualizar y eficientar la utilización de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos implementando sistemas y líneas de acción que den como resultado la simplificación de los procedimientos de trabajo.

### b) Estrategias y líneas de acción:

- ☛ Análisis revisión, depuración y selección de procesos, procedimientos, archivos y controles de recursos humanos, materiales, financieros y técnicos.
- ☛ Diseño, implementación, control supervisión y evaluación del proceso de modernización administrativa.

## 22.1. Recursos Humanos.

### a) Objetivo:

- ☛ Gestionar, controlar y supervisar los movimientos administrativos de los servidores públicos de la Comisión, conforme a las políticas, prioridades institucionales, normas y procedimientos establecidos en la materia.
- ☛ Integrar y mantener permanentemente actualizados los instrumentos administrativos que orienten el desempeño de las funciones de los servidores públicos.

### b) Estrategias y líneas de acción:

- ☛ Capacitación continua de servidores públicos.

- Elaboración de instrumentos administrativos tales como: Manual General de Organización, Manual General de Procedimientos, de Operación y de Servicios.

## **22.2. Recursos Financieros.**

### **a) Objetivo:**

- Planear, supervisar y controlar el manejo de los recursos financieros, de gasto corriente e inversión estatal autorizados a la Comisión, que permita generar información económico financiera necesaria para la adecuada toma de decisiones.

### **b) Estrategias y líneas de acción:**

- Coordinar, elaborar y ejecutar el programa operativo anual y el presupuesto de egresos, estableciendo los mecanismos y sistemas que permitan su adecuado manejo y cumplimiento, de acuerdo a la normatividad aplicada en la materia.
- Manejar los recursos financieros del Organismo en instituciones bancarias, que generen productos financieros.

## **22.3. Recursos Materiales.**

### **a) Objetivo:**

- Organizar, controlar y suministrar en forma oportuna y eficiente los recursos materiales, así como a la prestación de los servicios generales requeridos por las unidades administrativas de la Comisión, a efecto de apoyar el desempeño de sus funciones.

### **b) Estrategias y líneas de acción:**

- Formular, integrar y ejecutar el programa anual de adquisiciones, acorde a las necesidades operativas del Organismo.

- ⦿ Resguardar, registrar y controlar el patrimonio de la Comisión así como los bienes muebles e inmuebles asignados a las unidades administrativas, conforme lo establecen las leyes y demás disposiciones normativas aplicables.

#### **22.4. Informática.**

##### **a) Objetivo:**

- ⦿ Proporcionar asesoría técnica a las unidades administrativas de la Comisión, a través de la utilización de paquetes y programas acordes a las necesidades de los usuarios, así como analizar, ordenar y procesar la información necesaria para la elaboración de reportes y estadísticas.

##### **b) Estrategias y líneas de acción:**

- ⦿ Operar, evaluar y mantener actualizados los sistemas de información electrónica de la Comisión, apoyando a sus áreas en todo lo concerniente a lo que en materia de informática y mantenimiento de equipo de cómputo se refiere.
  
- ⦿ Renovación del equipo de cómputo.

#### **23. Control, Fiscalización, Vigilancia y Evaluación del Desempeño Institucional.**

##### **Objetivo:**

- ⦿ Controlar, vigilar, fiscalizar y evaluar que las unidades administrativas de la Comisión, cumplan con las actividades sustantivas y de apoyo, así como el correcto manejo y aplicación de los recursos, humanos, materiales y financieros disponibles, de conformidad con lo establecido en la legislación y disposiciones administrativas vigentes.

## **Estrategias y líneas de acción:**

- ☐ Proponer y coordinar la instrumentación de estrategias, normas, políticas y procedimientos para controlar y evaluar la gestión de las unidades administrativas de la Comisión, así como la implantación de mecanismos y políticas de prevención, auto-control y auto-evaluación.
- ☐ Coordinar y verificar el cumplimiento de las auditorías consideradas en el programa anual aprobado.
- ☐ Determinar las responsabilidades administrativas que procedan, aplicando las sanciones disciplinarias correspondientes a los Servidores Públicos de la Comisión conforme a la ley de la materia.
- ☐ Coordinar y verificar la evaluación de los programas y subprogramas a cargo de las Unidades Administrativas que integran la Comisión.

### **23.1. Auditoría.**

#### **a) Objetivo:**

- ☐ Practicar auditorías, supervisiones e inspecciones a las unidades administrativas de la Comisión con base en las normas de auditoría y los sistemas y procedimientos establecidos, así como el examen y evaluación del control interno en los aspectos humanos, financieros y materiales.

#### **b) Estrategias y líneas de acción:**

- ☐ Elaboración del Programa Anual de Auditoría y Supervisiones.
- ☐ Inicio y desarrollo de auditorías y supervisiones programadas.
- ☐ Seguimiento de Observaciones determinadas.

## 23.2. Atención a Quejas y Denuncias

### a) Objetivo:

- ☛ Determinar las responsabilidades administrativas a los servidores públicos del Organismo, que incumplan las disposiciones contenidas en la Ley Organica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit y su Reglamento, en la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado y en otras disposiciones jurídicas y administrativas que resulten aplicables con motivo de su empleo, cargo o comisión.

### b) Estrategias y líneas de acción:

- ☛ Integración y substanciación de los expedientes respectivos.
- ☛ Determinar las sanciones en materia administrativa a que haya lugar.

## 23.3. Análisis y Evaluación.

### a) Objetivo:

- ☛ Evaluar el avance y los resultados cualitativa y cuantitativamente de los planes, programas y proyectos de la Comisión de Derechos Humanos.

### b) Estrategias y líneas de acción:

- ☛ Elaborar y proponer el Programa Anual de Análisis y Evaluación en el ámbito de su competencia.
- ☛ Establecer y ejecutar los sistemas de análisis y evaluación de los planes programas y proyectos de la Comisión, así como las estrategias, normas, políticas, metodologías y procedimientos para su instrumentación.
- ☛ Evaluar el desempeño institucional en atención a las metas establecidas, la eficiencia de operación y la calidad de los resultados.

- Elaborar reportes de evaluación cuantitativa y cualitativa de los resultados de la ejecución de los planes, programas y proyectos de las unidades administrativas de la Comisión, y emitir en su caso las opiniones pertinentes.

## CAPÍTULO VIII

### PROSPECTIVAS 2009 -2013.

Considerando a la prospectiva como una disciplina que tiene como finalidad la previsión del futuro planteando escenarios posibles y determinando su probabilidad, a fin de planificar las acciones necesarias para evitar o acelerar su ocurrencia, esto es, estudiar un futuro razonado en base a un análisis FODA, pero sobre todo partiendo del análisis de los resultados que arroje la aplicación del Sistema de Evaluación, se estará en posibilidad de impulsar o adecuar la cobertura, el impacto y la calidad que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nayarit debe proveer a la sociedad para una adecuada protección, defensa y promoción de los derechos fundamentales del hombre.

Por ello se considera que una vez que se conozcan los resultados de cada programa será factible construir escenarios futuros concibiendo estrategias de acción tendientes a lograr un mejor futuro.

Para asegurar lo anterior, se destaca el programa Evaluación y Seguimiento de la Gestión Basado en Indicadores de Medición, que es una de las principales herramientas de la planeación y cuya aplicación permitirá generar a corto y mediano plazo los siguientes beneficios.

- Conocer de manera puntual el avance de los programas institucionales y/o acciones de la Comisión de Defensa de los Derechos humanos para el Estado de Nayarit.
- Evolución de la calidad de los diferentes programas a implementar por la Comisión.
- Reorientación de programas, metas e indicadores; y

- Reestructuración de los diferentes programas administrativos.

### FUENTES DE INFORMACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.
- Ley Orgánica de la Comisión de de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit.
- Plan Estatal de Desarrollo Nayarit 2005-2011.
- Reglamento Interno de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit.