

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

CONSIDERACIONES SOBRE EL “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS” EN LAS LEGISLACIONES DE OAXACA Y VERACRUZ
por **Mauro Pérez Bravo**

Maestro en Filosofía, Universidad Autónoma de Querétaro, Adscripción: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación se estudiará una figura jurídica que se encuentra en la legislación mexicana de las entidades federativas de Oaxaca y Veracruz: el juicio para la protección de los derechos humanos. El objetivo de nuestra investigación se centrará en valorar la posibilidad de aplicar este juicio a nivel federal, a fin de robustecer la efectividad de las recomendaciones de los Organismos Públicos Defensores de Derechos Humanos, es decir, analizaremos los alcances y límites este juicio, toda vez que encontramos deficiencias en el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por los organismo defensores de derechos humanos, y ponderaremos si acaso el juicio de protección de derechos humanos puede ser una herramienta jurídica efectiva que coadyuve en la protección de los derechos humanos, a la par de otros mecanismos jurídicos ya sólidamente establecidos como lo es el juicio de amparo.

Palabras clave: derechos humanos, juicio de amparo, protección no jurisdiccional.**ABSTRACT**

In this research work, a legal figure found in the Mexican legislation of the federal entities of Oaxaca and Veracruz will be studied: the trial for the protection of human rights. The objective of our investigation will focus on evaluating the possibility of applying this judgment at the federal level, in order to strengthen the application of the recommendations of the Public Organizations Defending Human Rights, that is, we will analyze the scope and limits of this judgment, every time that finds deficiencies in the fulfillment of the recommendations made by the human rights organizations, and we will consider whether the trial of human rights protection can be an effective critical tool that contributes to the protection of human rights, along with others Legal and solidly established mechanisms such as the amparo trial

Keywords: human rights, amparo trial, non-jurisdictional protection.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

En el presente trabajo estudiaremos una figura jurídica que encontramos en dos legislaciones locales en México: el juicio de protección de derechos humanos. El análisis que realizaremos sobre este procedimiento jurisdiccional se relacionará con una problemática clave en la protección de los derechos humanos en México: la falta de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los Organismos Públicos Defensores de Derechos Humanos (OPDDH)¹.

En México contamos con dos sistemas de protección de los derechos humanos: el jurisdiccional (Poder Judicial) y el no jurisdiccional (OPDDH). El Poder Judicial, a través de sus jueces ya sean locales o federales, emite sentencias de carácter obligatorio que deben acatar las autoridades a fin de resarcir el daño o violación causado en sus derechos humanos a las personas; los OPDDH no emiten sentencias, sino recomendaciones, que son observaciones generales no vinculantes.

A nivel federal, la legislación mexicana no contempla un mecanismo propio para obligar a las autoridades responsables de violaciones a derechos humanos a que acepten y cumplan las recomendaciones que emiten los OPDDH, es decir, no existe en la normatividad federal un procedimiento para exigir coercitivamente a las autoridades responsables que acepten las recomendaciones que emite, por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Únicamente se establece en el artículo 46 de la Ley de la CNDH que en caso de que alguna autoridad no acepte o cumpla la recomendación, dicha autoridad comparecerá ante el Senado de la República en donde explicará fundada y motivadamente las razones de su negativa.

¿Podría existir otro mecanismo para que las recomendaciones de los OPDDH sean exigibles a las autoridades? Es aquí en donde procederemos al estudio y al análisis de la pertinencia del juicio de protección para derechos humanos, mismo que se encuentra contemplado en la legislación local de los estados de Oaxaca y Veracruz. Como veremos ya en el contenido propiamente de nuestro estudio, el juicio de protección de derechos humanos es un procedimiento similar al que podemos encontrar en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que contempla la posibilidad de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) envíe a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorIDH) un asunto para su conocimiento toda vez que el Estado no ha dado cumplimiento satisfactorio a las observaciones que se le han realizado.

En el presente trabajo de investigación veremos que el juicio de protección de derechos humanos guarda diversas particularidades en las dos legislaciones locales mencionadas, es decir, no tiene la misma estructura procesal ni los mismos parámetros jurídicos, sin embargo, como veremos ya en el cuerpo del texto, en ambas legislaturas locales el juicio de protección de derechos humanos busca que los actos emitidos por las autoridades locales se ajusten al marco de la constitución local. Por lo anterior, estudiaremos la pertinencia de los juicios de protección de derechos humanos en las legislaturas de Oaxaca y de Veracruz, con el objetivo de que podamos determinar la pertinencia de un juicio de protección de derechos humanos a nivel federal.

En general, lo que se buscamos es dotar de mayores herramientas jurídicas a la CNDH y a los OPDDH locales en donde no se tiene contemplado el juicio de protección para derechos humanos, con el objetivo de que la defensa que realicen de los derechos

1. Ejemplo de OPDDH a nivel federal es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a nivel local, están Comisiones estatales de derechos humanos, defensorías estatales del pueblo y procuradurías estatales de derechos humanos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

humanos de las personas pueda ser eficaz, siguiendo un procedimiento que ya ha sido implementado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Por lo anterior, es pertinente realizar el siguiente planteamiento: ¿se hace menester acercarse al modelo que plantea el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y realizar el vínculo entre la CNDH y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), para el debido cumplimiento de las recomendaciones y así consolidar con mayor efectividad la protección a los derechos humanos? ¿El juicio de protección para los derechos humanos podría ser una herramienta que coadyuve al juicio de amparo para garantizar la reparación del daño a las víctimas de violación a los derechos humanos? ¿El juicio para la protección de los derechos humanos es una figura jurídica de vanguardia y novedosa? ¿O podría el juicio para la protección de los derechos humanos ser una figura jurídica que entorpezca la defensa de los derechos humanos al confundirse con el juicio de amparo? De ser así, ¿sería ocioso contar con un juicio de protección para los derechos humanos si ya contamos con el juicio de amparo? ¿El juicio de protección para los derechos humanos podría y debería restringirse únicamente para el debido cumplimiento de las recomendaciones de los OPDDH? Estas son preguntas que surgen ante la posibilidad de acudir al juicio para la protección de los derechos humanos y que, de una manera u otra, tratamos de responder a lo largo del presente texto.

Estudiaremos en primer lugar cada uno de los juicios de protección de derechos humanos en las legislaciones de Oaxaca y Veracruz. Posteriormente, realizaremos un análisis de las cuestiones procedimentales y de esta manera exponer nuestra propuesta para su substanciación. Si bien a lo largo del presente texto expondremos similitudes y diferencias con el juicio de amparo como figura máxima del control concentrado de la constitución, será en la última parte en donde desarrollaremos propiamente la relación que encontramos entre el juicio de protección para los derechos humanos con el control difuso de la constitucionalidad y el juicio de amparo como control concentrado de la constitución, a fin de considerar la pertinencia del primero a nivel federal.

Finalmente, en las conclusiones expondremos los puntos medulares que consideramos pertinentes sobre el juicio de protección para derechos humanos en el caso de que sea valorado como un instrumento que fortalezca a los OPDDH.

II. NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS: EL CASO DE OAXACA Y VERACRUZ

Antes de comenzar con el estudio propiamente dicho del juicio de protección de derechos humanos, abordaremos brevemente el panorama de los Organismo Públicos Defensores de Derechos Humanos en México, como instituciones públicas que tiene por objeto la defensa y promoción de los derechos humanos. Lo anterior, toda vez que el juicio de protección de derechos humanos, en el caso de Oaxaca, tiene su antecedente en las acciones que la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO) pueda implementar a fin de hacer cumplir las recomendaciones que emite a diversas autoridades. De aquí que, para poder acercarnos al estudio en lo particular del juicio de protección de derechos humanos, sea menester contar con un panorama, muy general, sobre las instituciones públicas defensoras de derechos humanos.

1. Breve precisión sobre el actuar de los Organismos Públicos Defensores de Derechos Humanos en México

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tiene su antecedente en el Sistema Europeo, tal como lo apunta Héctor Fix-Zamudio (2016). La Convención de Roma suscrita en 1950 dio lugar a la Comisión y a la Corte europeas de derechos humanos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Al aprobarse en noviembre de 1969, en la ciudad de San José de Costa Rica, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se siguió el modelo europeo de dos órganos protectores: una Comisión y una Corte (Fix-Zamudio, *Universitario de vida completa. Memorias académicas y recuerdos personales*, 2016:337). En México, hasta hace 25 años, únicamente se contaba con un sistema jurisdiccional de derechos humanos, delimitado claramente en la Ley de Amparo, correspondiendo al Poder Judicial de la Federación la impartición de justicia y protección mediante sentencia de los derechos fundamentales.

El 13 de febrero de 1989, se creó la Dirección General de Derechos Humanos al interior de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal, la cual tendría facultades para recibir y atender quejas administrativas que presentaran los particulares o las instituciones públicas o privadas sobre presuntas violaciones de derechos humanos. En 1990 por decreto presidencial, la Dirección General se convirtió en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, teniendo como naturaleza jurídica el de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos (Valverde, 1991).

Posteriormente, en 1992, la protección y defensa de los derechos humanos en México fue elevada a rango constitucional, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto que adicionó al artículo 102, el apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de derechos humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, y formular recomendaciones² públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes (Carpizo, 1998:123).

Fue el 13 de septiembre de 1999 cuando se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el que se dota a la ahora Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Al frente de esta institución se reconoce a la figura del ombudsman descrito por Fix-Zamudio de la siguiente manera:

el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, los cuales con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar reclamaciones, por la afectación de los derechos e intereses legítimos, e inclusive los fundamentales de los gobernados consagrados constitucionalmente, respecto de los actos y omisiones de autoridades administrativas, no solo por infracciones de legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto (2001:204).

De esta manera se constituyó el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos en México.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Derivado de lo anterior, en México, para la protección de los derechos humanos existen dos modelos: el sistema jurisdiccional y el sistema no jurisdiccional. En el primero encontramos la actividad del Poder Judicial del Estado, expresado en el mecanismo de control constitucional por excelencia: el juicio de amparo, sobre el cual ahondaremos en páginas subsecuentes. Esto es lo que conocemos como sistema jurisdiccional de protección a los derechos humanos.

En el sistema no jurisdiccional de los derechos humanos, nos encontramos con la actividad que realizan los Organismo Públicos de Defensores Derechos Humanos, (OPDDH): la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las Comisiones Estatales, y las Defensorías Estatales de Derechos Humanos. Es un sistema no jurisdiccional de los derechos humanos porque dichos organismos, si bien son autónomos y tienen un respaldo constitucional que fundamenta sus actuar, los mismos carecen de coercitividad en la ejecución de sus resoluciones, es decir, son auxiliares de las autoridades jurisdiccionales, pero no sustitutos (Carpizo, 1998).

Los OPDDH, a diferencia de los organismos jurisdiccionales, no emiten sentencias, sino recomendaciones. El mismo nombre (recomendaciones) señala que no son ejecutables ni coercibles. En todo caso, y de acuerdo con la normatividad vigente, las autoridades a las cuales se les haya dirigido la recomendación, decidirán si aceptan o no las recomendaciones.

Desde nuestro punto de vista, el hecho de que la autoridad responsable decida en última instancia si acepta o no la recomendación conlleva una incertidumbre jurídica no sólo a los interesados, es decir a las víctimas, sino a la sociedad en general, misma que se encuentra interesada en que todo el Estado promueva y respete los derechos fundamentales, lo anterior en armonía con la cultura de respeto a los derechos fundamentales planteados en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En general, los OPDDH por su naturaleza jurídica, no tienen mecanismos contemplados en la ley para hacer efectivas las recomendaciones que emiten. En el mejor de los casos, se hace pública la negativa de la autoridad para aceptar o cumplir la recomendación emitida, y se requiere, por parte de la Comisión Permanente, el Senado de la República, o las Legislaturas Locales, al titular del órgano que no aceptó la recomendación, a justificar su negativa, lo anterior según lo establecido en el artículo 15 fracción X de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Es importante la publicidad de este aspecto, ya que hasta la fecha es el único mecanismo con el que cuenta la CNDH para fortalecer sus resoluciones, la fundamentación y motivación de una negativa, por el momento, es lo mínimo que una autoridad responsable puede hacer ante una no aceptación o incumplimiento de una recomendación de la CNDH. Evidentemente, el silencio de la autoridad, ni siquiera es una opción (García Ramírez & Morales Sánchez, 2013).

Fuera de lo anterior, el sistema jurídico de los OPDDH, no cuenta con una legislación clara, específica y reglamentaria que señale cómo hacer efectivas las recomendaciones que emiten.

De acuerdo con el *Informe Especial sobre recomendaciones en trámite*, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo público en enero de 2019, dentro del periodo 01 de enero 1990 – 03 de enero de 2019, emitió 2,786 Recomendaciones dirigidas a 3,571 autoridades, de las cuales se registra que un 56.45% fueron aceptadas con pruebas de cumplimiento total, y un 12.01% fueron aceptadas pero con un cumplimiento insatisfactorio, y el resto del porcentaje corresponde a recomendaciones que se encuentran aún en trámite (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Lo anterior cobra relevancia dado que la función principal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la protección de los derechos fundamentales de las personas, y el nivel de cumplimiento de las Recomendaciones que ha emitido, son un acercamiento a la cultura de legalidad y respeto a los derechos humanos que impera en México. Máxime que, de acuerdo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de junio de 2011, la protección y observancia de los derechos humanos es una prioridad para toda autoridad del Estado mexicano, luego entonces, al ser la CNDH (o cualquier otro OPPDH) el organismo referente de los derechos humanos, la importancia se vuelve fundamental.

El análisis que se haga sobre la función de la CNDH y su vinculación efectiva, así como de todos los OPDDH, es un tema que cobra relieve en la actualidad, ya que la sociedad exige que el respeto a los derechos fundamentales sea efectivo, concreto, y visible.

La efectividad en el cumplimiento de las recomendaciones que los Organismos Públicos de Defensores de Derechos Humanos emiten, es un punto crucial en el ámbito de la protección de los derechos humanos en el sistema no jurisdiccional de los derechos humanos. Una recomendación constituye la resolución por excelencia de mayor presión política y ética que un OPDDH pueda emitir. Hablamos aquí únicamente de una presión política y ética ya que una recomendación carece del imperio de la ley, es decir, no es vinculante, lo anterior de conformidad con el artículo 6, fracción III de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Como señalamos, una recomendación carece de coercitividad para su cumplimiento, lo que deja al arbitrio de la autoridad responsable su ejecutoriedad, sin que exista realmente un mecanismo de coerción para obligar a las autoridades a acatar la recomendación, lo que origina una serie de incumplimientos o cumplimientos prolongados por parte de las autoridades responsables a los puntos recomendatorios emitidos por los OPDDH. Desde nuestra perspectiva, las autoridades siendo omisas en acatar lo recomendado por los OPDDH, incumplen con el mandato constitucional de promover, respetar y proteger los derechos humanos, según lo establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez realizada la precisión sobre los OPDDH, así como de la efectividad de sus recomendaciones, nos encontramos con un caso en particular: la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO). Para los efectos del estudio que nos encontramos realizando, el caso de la DDHPO es especial toda vez que, dentro de la legislación local en el estado de Oaxaca, se cuenta con un mecanismo especial para cumplir con las recomendaciones que es el tema toral de nuestra reflexión: el juicio de protección a derechos humanos.

Pasemos entonces al estudio en lo particular de la figura jurídica del juicio de protección a derechos humanos en la legislación local del estado de Oaxaca y su relación con la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.

2. El juicio de protección a derechos humanos y la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca

Con el objetivo de combatir el incumplimiento en la aceptación de una recomendación, tenemos el caso de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, la cual contiene en su legislación, concretamente en el artículo 165 de su Reglamento Interno lo que a la letra dice: “En términos del artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se podrá recurrir a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, a fin de que sustancie el juicio para la protección de los derechos humanos, por incumplimiento de las recomendaciones

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

dirigidas a la autoridad o servidor público por esta Defensoría”. Por su parte, el artículo 106, inciso B, fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca señala lo siguiente: “Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: ... B. Corresponde a la Sala Constitucional, en términos que señale la ley: V. Substanciar el juicio para la protección de los derechos humanos, por incumplimiento de las recomendaciones hechas a la autoridad por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca”. De acuerdo con lo transcrito en líneas anteriores, no es ante la propia la DDHPO en donde se substanciará el denominado juicio para la protección de los derechos humanos, sino ante el Poder Judicial local, es decir, en la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia.

A nivel federal, no existe como tal un tribunal constitucional, es la SCJN la que ejerce las funciones como tribunal constitucional y además como tribunal de legalidad, no obstante, a nivel local, sí existen salas especializadas en materia constitucional, como es el caso de Oaxaca.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 118 de la Ley Reglamentaria del Apartado B del Artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el juicio para la protección de los derechos humanos tiene por objeto: “...salvaguardar, regular el proceso y, en su caso, reparar la violación de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. Es decir, es un juicio con una formalidad propia, leyes, y procedimiento específico a fin de substanciarse ante la Sala Constitucional del Poder Judicial de Oaxaca (Hernández Ruiz, 2015).

Para su procedencia el mismo artículo 118 en su segundo párrafo señala lo siguiente: “Dicho juicio procede por incumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, una vez que ésta haya agotado los medios a su alcance para lograr su cumplimiento”. En el caso específico de la legislación de Oaxaca, el juicio para la protección de los derechos humanos está contemplado cuando las autoridades locales de ese estado han incumplido con alguna recomendación que les haya emitido la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. Esta facultad que tiene la DDHPO se suma a las que tienen el resto de los organismos públicos defensores de derechos humanos, como lo son: 1) informar a los Órganos Internos de Control sobre presuntas irregularidades administrativas de servidores públicos en el ejercicio de su función; y 2) presentar denuncias ante la autoridad ministerial por presuntos delitos cometidos por servidores públicos. En el caso del estado de Oaxaca, se presenta esta particularidad: solicitar el juicio de protección de derechos humanos ante un organismo jurisdiccional.

Dada a la estructura que presenta este modelo de protección a los derechos humanos en el Estado de Oaxaca, consideramos que dicho modelo pretende ser a nivel local una réplica del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Cuando un asunto calificado como presunta violación a los derechos humanos, ha sido sometido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para su estudio e investigación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 45 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y 50 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y en caso de que la misma CIDH considere que el Estado no ha cumplido con las recomendaciones que le realizó en el Informe de Fondo, la CIDH someterá el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorIDH), es decir, se planteará el asunto ante una autoridad jurisdiccional, la cual podrá requerir el cumplimiento de su resolución, toda vez que la CorIDH emite sentencias de carácter obligatorio para los Estados firmantes de la CADH, mientras que la CIDH emite informes de fondo. Este pretende ser el esquema aplicable a nivel local, en el caso de Oaxaca.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Según los informes anuales de actividades de la DDHPO, la figura jurídica del juicio de protección de derechos humanos, ha sido poco utilizado como mecanismo para hacer cumplir las recomendaciones emitidas por el organismo público autónomo, y así garantizar la protección de los derechos humanos de las víctimas: “Es necesario que la Defensoría utilice de manera activa otros instrumentos que el Estado le ha proporcionado para la protección y defensa de los derechos humanos, como las acciones inconstitucionalidad y el juicio de protección de derechos humanos, ya que hasta la fecha ambos mecanismos no han sido utilizados” (Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, 2015:15).

Encontramos entonces una primera “debilidad” en cuanto al mecanismo de protección de derechos humanos planteado en el estado de Oaxaca: la inacción por parte de la DDHPO. Hace muchos años Jorge Carpizo apuntó que se necesitaba “voluntad política” por parte de los gobernantes o autoridades para cumplir con las recomendaciones que había emitido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Carpizo, 1998). Consideramos que, en el caso concreto de la DDHPO, también se requiere de una especie de “voluntad jurídica” para poder activar mecanismos de protección a los derechos humanos. Tan sólo en el último informe público de la DDHPO, que comprende el periodo de mayo de 2015 hasta mayo de 2016, la DDHPO únicamente promovió dos juicios de protección de derechos humanos, por el incumplimiento de las recomendaciones 01/2015 y 03/2015, ambas a la Secretaría de Seguridad Pública. Estos juicios fueron los únicos promovidos en un periodo de poco más de tres años, de acuerdo con lo señalado en los informes anuales de la DDHPO³. Sin embargo, la misma Ley Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en su artículo 125, que contiene la regulación del juicio de protección de derechos humanos, faculta a las víctimas o familiares de las víctimas para sean ellas mismas quienes presenten la demanda de protección de derechos humanos ante la Sala Constitucional del Poder Judicial de Oaxaca.

En este punto encontramos un segundo inconveniente para la reparación del daño de las víctimas a través de este juicio de protección a derechos humanos. Originalmente, los procesos llevados ante los OPDDH difieren en gran medida de los procesos jurisdiccionales en que aquéllos son menos “técnicos o burocráticos”, tal y como ya lo señaló Jorge Carpizo: “Las quejas pueden ser presentadas por todas aquellas personas que tengan conocimiento de una violación de Derechos Humanos, resultaren o no perjudicadas por ellas. Este concepto es amplísimo y supera el formalismo jurídico que exige que quien ocurre a un tribunal u órgano público demuestre tener interés jurídico para ello” (Carpizo, 1998:27). Y así continúa el mismo doctor Carpizo: “Una vez terminado el procedimiento, caracterizado por su falta de formalismo que se debe desahogar...” (Carpizo, 1998:28). Es decir, en México, un trámite ante un OPDDH, en teoría, no debería ser tan rígido o formal, como lo es un procedimiento jurisdiccional o el amparo, de manera tal que cualquier persona sin experiencia jurídica pueda acercarse a presentar su queja, esto es, ante la DDHPO.

Empero, para el caso de que las víctimas o la familia de las víctimas deseen promover un juicio de protección de derechos humanos ante la Sala Constitucional del Poder Judicial de Oaxaca, se deberán ajustar a los procedimientos y formalismos que exige la ley en la materia. Tan sólo en el artículo 125, párrafo tercero se señala lo siguiente: “Todo documento que se presente deberá estar completo y plenamente legible. En caso contrario, se requerirá al que lo presentó para que en un plazo no mayor a tres días, corrija los defectos o haga las aclaraciones pertinentes. De no ser así, la prueba se

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

tendrá por no presentada”. En efecto, para un trámite de esta naturaleza es necesaria la participación de personas profesionales del derecho, que puedan computar plazos, presentar pruebas, ofrecer testigos e incluso peritos, si fuera el caso; lo que nos alejaría de la naturaleza de un procedimiento ante un OPDDH, es decir, pasaríamos del sistema no jurisdiccional de protección a derechos humanos a un sistema jurisdiccional, en donde existen formalismo lega y pericia profesional en derecho, así como otros requisitos que harían muy complicado el acceso a los mismos para las víctimas o familiares de las víctimas sin la participación de profesionales del derecho.

Finalmente, cabe resaltar que una sentencia emitida por la Sala Constitucional del Poder Judicial de Oaxaca, en un juicio de protección de derechos humanos, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en su artículo 146, podrá tener los siguientes efectos:

- 1) Que la Sala deje sin efectos el acto o actos violatorios de derechos humanos, restituyendo al agraviado en el ejercicio pleno de los derechos humanos.
- 2) Que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación.
- 3) La condena del pago de la reparación de daños y perjuicios
- 4) Que se determinen las acciones que el Estado, los Municipios o el órgano público correspondiente, deba efectuar para prevenir futuras violaciones o evitar la consumación de otras, principalmente relacionada con derechos económicos, sociales y culturales.

Son efectos propios de una sentencia emitida por un órgano jurisdiccional, de carácter obligatorio que no se podrían encontrar en una recomendación emitida por la DDHPO. Es pertinente entonces plantear la siguiente posibilidad, de no existir el expediente tramitado ante la DDHPO, ¿podría ser posible acudir directamente ante la Sala Constitucional del Poder Judicial de Oaxaca a fin de promover un juicio de protección de derechos humanos? ¿Es realmente necesaria la participación de la DDHPO para poder activar un mecanismo como lo es el juicio de protección de derechos humanos? Legalmente sí, y debe agotarse el mismo antes de acudir a la Sala Constitucional, empero, ¿cabe una reforma a la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca a fin de que las personas puedan acceder al juicio de protección de derechos humanos, sin necesidad de acudir a presentar una queja ante la DDHPO? La legislación de Veracruz así lo propone. Veamos cómo está planteado este juicio y los alcances del mismo en la legislación del estado de Veracruz.

3. El juicio de protección a derechos humanos en el estado de Veracruz

En el caso del estado de Veracruz, se contaba con un ordenamiento especial al respecto titulado Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, la cual tenía por objeto según su artículo 1: “...salvaguardar y, en su caso, reparar, mediante el juicio de protección, los derechos reconocidos u otorgados por dicha Constitución, así como los que se reserve el pueblo veracruzano en ejercicio de su autonomía política”. Esta disposición era única en México, toda vez que no existía una legislación similar a nivel local o federal. Incluso a diferencia de la propuesta del Estado de Oaxaca, el juicio de protección a derechos humanos, sí se encontraba regulado y establecido en una normatividad especial.

No obstante, la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, fue abrogada para dar lugar a la Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz, la cual establece en su artículo 1 que el control constitucional tiene como objeto: “dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal los

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

conflictos que, por la Constitucionalidad de sus actos, normas generales o inexistencias de éstas, surjan en el ámbito interior del Estado”. Sobre este punto, en un primer momento, pareciera que nos encontramos ante un “amparo local”, situación que fue debidamente advertida por Gómez Marinero (2012), y quien desarrolla las diferencias y aclaraciones pertinentes. Ahora bien, en la parte medular que nos interesa sobre este juicio que es la relación que guarda para hacer cumplir las recomendaciones que emite en este caso la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CE-DHV), la Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz no contempla la coercitividad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

Únicamente, la Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz establece los siguientes procedimientos jurisdiccionales:

- a) Controversias constitucionales.
- b) Acciones de inconstitucionalidad.
- c) Acciones por omisión legislativa.
- d) Cuestiones de Constitucionalidad.
- e) Juicio de Protección de Derechos Humanos.

4. Procedimiento de Protección para Pueblos y Comunidades Indígenas.

Cada una de estas figuras jurídicas están reguladas y cuentan con su propio procedimiento específico. Desde luego encontramos en este cuerpo normativo al Juicio de Protección de Derechos Humanos el cual procederá, según lo establecido en el artículo 135 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz: “contra cualquier acto, hecho u omisión de la autoridad, que conculque los derechos humanos de las personas físicas o morales”, procedencia que se encontraba contemplada en el artículo 3 de la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz. Aunque ya no existe como tal una ley especial para el juicio de protección de derechos humanos, en atención a que éste se incorpora a un cuerpo normativo más amplio y con más figuras jurídicas, debemos notar un margen de protección con relevancia en la protección de los derechos humanos: “tanto la exposición de motivos como el dictamen del Legislativo afirman que con ella se supera el limitado concepto de ‘garantías individuales’, utilizado expresamente en la propia Constitución Federal, abriendo paso al reconocimiento y protección de los más recientes y universalmente aceptados derechos” (Casarín León, 2011). Es decir, podríamos apuntar que, en este aspecto, le legislador veracruzano tuvo a bien enfocar la protección de los derechos humanos en un nivel de vanguardia no sólo nacional, sino internacional.

Ahora bien, para retomar la actuación del OPDDH del estado de Veracruz, de conformidad con lo señalado en la fracción II del artículo 4 y fracción VIII del artículo 6 la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz, la CEDHV tiene facultades para intervenir en los juicios de protección de derechos humanos De acuerdo con el artículo 8 en su fracción II de la ley en mención, la CEDHV tiene como atribuciones promover el juicio de protección de derechos humanos únicamente para el caso en el que se trate de hechos de lesa humanidad o violaciones graves a los derechos humanos, en este caso, podrán representar o asesorar legalmente a las víctimas únicamente si éstas así lo desean.

En el caso de la legislación de Veracruz, la promoción del juicio de protección de derechos humanos no está contemplada como mecanismo de coerción para el cumplimiento a las recomendaciones que emita la CEDHV. Si alguna autoridad del estado de Veracruz no cumple con las recomendaciones de la CEDH, se estará a lo dispuesto a lo señalado en el artículo 4 fracción IV de la Ley de la CEDHV, que establece la facultad

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

que tiene la CEDHV para hacer del conocimiento a la Legislatura Local el incumplimiento reiterado de las recomendaciones por parte de las autoridades responsables. En este orden de ideas, en el Reglamento Interno de la CEDHV no se señalan mecanismos para proceder jurídicamente en los casos en los cuales las autoridades no acepten o incumplan las recomendaciones.

Como lo apuntamos en párrafos anteriores, el artículo 135 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz señala que este juicio procederá “contra cualquier acto, hecho u omisión de la autoridad, que conculque los derechos humanos de las personas físicas o morales”, de acuerdo con el artículo transcrito, el incumplimiento de una recomendación emitida por la CEDHV no está contemplada como requisito necesario para promover un juicio de protección de derechos humanos, de hecho, advertimos que en la Ley mencionada ni siquiera está estipulado cómo proceder jurídicamente ante un incumplimiento por parte de las autoridades responsables a una recomendación de la CEDHV.

Las sentencias dictadas dentro del juicio de protección de derechos humanos en el Estado de Veracruz, tendrán los siguientes efectos según lo señalado en el artículo 181 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz:

- a) Que la autoridad deje sin efectos la violación cometida a la parte agraviada, restituyéndole en el goce de sus derechos humanos afectados;
- b) En el caso de que procedan, volver las cosas al estado en el que se encontraban hasta antes de la violación a los derechos humanos de la parte agraviada;
- c) Y fijar los montos de indemnización.

Como podemos advertir, en el caso de la legislatura de Veracruz, la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado de Veracruz, es la decidirá en todo caso si es que existe o no violación a los derechos humanos. Encontramos aquí una problemática muy clara: ¿será el Poder Judicial del Estado de Veracruz quien determine en última instancia si es que existe una violación a los derechos humanos sin que sea necesaria participación alguna de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz? Las sentencias que se emitan la Sala Constitucional evidentemente serán obligatorias, luego entonces, ¿qué sentido tiene el acudir a presentar alguna queja ante la CEDHV si su recomendación no es vinculatoria cuando puedo acudir directamente a la Sala Constitucional y así obtener una resolución con carácter coercible y obligatorio?

En el caso de Veracruz, el juicio de protección a derechos humanos constituye en sí mismo una investigación y dilucidación de hechos, acciones u omisiones de autoridades, al tenor de las pruebas aportadas, para sentenciar si es que existe o no violación a los derechos humanos. No es una ejecución de una recomendación o investigación previa realizada por un OPDDH. En este caso, si así está planteado el juicio de protección, se pensaría que es ocioso acudir ante la CEDHV ya que se tiene un instrumento jurídico que proporcionaría mayor efectividad en su cumplimiento en el momento de dictar sentencia.

Por lo anterior, consideramos que, en la legislación veracruzana, existe una seria deficiencia procedimental en el caso del juicio de protección para los derechos humanos, así como una ausencia legislativa en el incumplimiento de las recomendaciones que emita la CEDHV.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

III. ESPECIFICACIONES PROCESALES SOBRE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Desde nuestra perspectiva, un juicio para la protección de los derechos humanos, no se debería sustanciar ante un Tribunal Constitucional, sino ante un Tribunal de Legalidad, al tenor de las siguientes consideraciones: En primer lugar, ¿qué hace un Tribunal Constitucional?: “Los tribunales o cortes constitucionales tienen como deber primordial encargarse de la defensa, mediante el ejercicio del control concentrado (proceso de inconstitucionalidad). Asimismo, se cautela su contenido a través del control difuso, tarea compartida con los jueces ordinarios, constitucionales, electorales y administrativos” (Cáceres Arce, 2014:238). En México todavía no queda clara la distinción entre Tribunales Constitucionales y Tribunales de Legalidad, ya que el Poder Judicial de la Federación es quien aglutina en una misma competencia la revisión constitucional y la revisión de legalidad, es decir, ante un juez federal se puede interponer un amparo indirecto contra leyes, pero también se pueden llevar a cabo procesos federales en materia penal, civil o administrativa.

A nivel federal, la figura jurídica que más se acerca a un “juicio para la protección de los derechos humanos” es el denominado juicio de amparo, el cual funge como un medio de control constitucional dentro del sistema jurídico mexicano. Veamos algunas diferencias y especificaciones entre el juicio de amparo y el juicio para la protección de los derechos humanos, para que podamos determinar las consideraciones procesales de este último toda vez que, en un primer momento, no es clara la competencia entre ambas figuras jurídicas, y tampoco la instancia ante la cual se deberían dirimir.

El juicio de amparo se establece en la normatividad federal mexicana como un mecanismo jurisdiccional para la protección de los derechos humanos, a fin de combatir actos, leyes, acciones y omisiones de parte de servidores públicos que atenten contra los derechos humanos de cualquier persona, podemos señalar que el amparo es un proceso de naturaleza constitucional (Aguilar Álvarez y de Alba, 2005). El juicio de amparo, tiene especificaciones concretas procesales bien definidas, es decir, de acuerdo con la Ley de Amparo, podemos conocer el momento procesal para iniciar un juicio de amparo directo, un juicio de amparo indirecto, cuándo acudir ante un juez de distrito o cuándo acudir ante el Tribunal Colegiado de Circuito, instancias en las cuales, junto con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se deposita el Poder Judicial de la Federación.

A través de sus distintos órganos jurisdiccionales⁴, en la SCJN se estudian los actos emitidos por autoridades a fin de determinar la constitucionalidad de los mismos, es decir, si fueron emitidos de tal manera que no vulneren ni afecten los derechos humanos de las personas. Empero, en el juicio de amparo no solo se estudia la constitucionalidad de actos u omisiones de autoridades, sino que su competencia abarca también el estudio de leyes o normas y cómo éstas se ajustan y adecúan a la constitución mexicana. Es decir, tenemos un modelo mixto, en donde un mismo órgano jurisdiccional estudia hechos y actos concretos y, además, analiza la constitucionalidad de normas y leyes.

Ahora bien, uno de los estudiosos por excelencia en el tema de los tribunales constitucionales es desde luego Hans Kelsen, para quien un tribunal constitucional, no es propiamente un tribunal, ya que su competencia de constriñe al análisis de normas y

4. El Poder Judicial de la Federación, para su funcionamiento y substanciación de procedimientos, se organiza en juzgados de distrito, tribunales unitarios de circuito, tribunales colegiados de circuito y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales tendrán diversas facultades para conocer de los asuntos que se sometan a su competencia de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Amparo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de cómo éstas se ajustan a los principios de la constitucional, para Kelsen, un tribunal constitucional no enjuicia hechos, sino que analiza la constitucionalidad de normas (García de Enterría, 1981:43). Entonces, de acuerdo con el modelo kelseniano, un tribunal constitucional no juzga actos o hechos concretos, sino leyes y su adecuación con la constitución. De acuerdo con este modelo kelseniano, el incumplimiento de una recomendación emitida por un OPDDH no podría ser sometido ante un Tribunal Constitucional, ya que el incumplimiento no es propiamente una ley, sino una omisión de la autoridad responsable. De aquí que compartamos la idea de que el incumplimiento de una recomendación emitida por un OPDDH, debería ser sometido mediante un juicio especial, pero no ante una corte constitucional, sino una corte de legalidad. Tenemos entonces nuestra primera precisión sobre el juicio de protección de derechos humanos: debe ser substanciado ante un Tribunal de Legalidad y no ante un Tribunal Constitucional, dada la naturaleza de éste.

Por otro lado, no consideramos que el juicio de protección a derechos humanos sea la expresión de un control concentrado o difusión de la constitución, como lo es el juicio de amparo como un control concentrado de la constitución. Además, estaría un poco alejado del control difuso de convencionalidad, entendiendo éste como el “examen de compatibilidad que siempre debe realizarse entre los actos y normas nacionales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus Protocolos Adicionales, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (Ferrer MacGregor, 2014:95).

En el caso del sistema jurídico mexicano, el control concentrado de la constitución, se encuentra en el Poder Judicial de la Federación, y el control difuso, en la revisión que hagan los jueces locales. Desde esta perspectiva, está claro que el juicio de amparo se constituye como un modelo de control constitucional concentrado.

Entendemos por medios de control constitucional a los mecanismos que la propia ley establece a fin de que se apliquen y respeten las disposiciones normativas y principios rectores, establecidos en la CPEUM. En México, contamos con los siguientes medios de control constitucional: 1) controversias constitucionales; 2) acciones de inconstitucionalidad; 3) procesos jurisdiccionales en materia electoral; 4) juicio político; y, como lo señalamos en líneas anteriores; 5) el juicio de amparo.

Todos estos mecanismos tienen su regulación propia que reglamenta el procedimiento a seguir a fin de garantizar la correcta aplicación de la CPEUM, así como el respeto irrestricto a los derechos humanos de las personas. Por el contrario, el juicio de protección de derechos humanos, a nivel federal, no cuenta con una reglamentación al nivel como el juicio de amparo⁵, de aquí la importancia de ahondar en su alcance y su interrelación con otros medios de defensa o procesos jurisdiccionales.

En el caso de que el juicio para la protección de los derechos humanos pueda implementarse a nivel federal, ¿entraría en conflicto competencial con el juicio de amparo? ¿Es realmente necesario un juicio para la protección de los derechos humanos o es suficiente con los medios jurídicos con los que actualmente cuenta la legislación mexicana en materia de control constitucional? ¿Podemos proponer realmente un juicio para la protección de los derechos humanos tal y como está en las legislaciones de Oaxaca y Veracruz o sería una figura jurídica innecesaria? La SCJN ya ha resuelto, en parte, algunas de estas interrogantes. De acuerdo con la SCJN, el juicio de protección

5. Es necesario realizar una puntualización: en México existe un “juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, es decir, existe un juicio para la protección de los derechos humanos, pero únicamente en materia electoral, y su substancia ante un tribunal en materia electoral (Franco Cuervo, 2018).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de derechos humanos no invade la atribución de los tribunales federales, ya que aquél únicamente se limitaba a salvaguardar exclusivamente los derechos del ordenamiento local (Gómez Marinero, 2012:108). No obstante, este criterio de la SCJN constituye una tesis aislada y no así jurisprudencia, por lo que todavía no sería un criterio definitivo u obligatorio para el resto de las autoridades del país⁶.

Como ya vimos en el caso del estado de Veracruz, el juicio de protección de derechos humanos podía sostenerse como un “Amparo local”, empero, a nivel local y dada la naturaleza de la Ley de Control Constitucional del Estado de Veracruz, esto no es más que el ejercicio del control difuso de la constitucional, toda vez que, “La consagración y protección de los derechos humanos no corresponde en exclusiva a ningún ámbito de gobierno, sino que es una responsabilidad que la Constitución Federal y las demás normas del sistema jurídico imponen a todas las autoridades, sean federales, locales o municipales, así como ejecutivas, legislativas, judiciales u organismos autónomos” (González Oropeza, 2009:339). Es decir, queda claro que el juicio de amparo es un medio de control constitucional de carácter concentrado, y que existen diversas instancias a nivel local que pueden realizar el control difuso de la constitución. No obstante, fin de evitar una invasión de competencias con el juicio de amparo, desde nuestro punto de vista, consideramos que el juicio de protección de derechos humanos no es necesariamente un control difuso o concentrado de la constitución. Es decir, el juicio de protección de derechos humanos es un juicio “incidental” que no busca acreditar o desvirtuar hechos ya analizados en la investigación que haya realizado un OPDDH, sino que se encamina a la ejecución de un incumplimiento de una recomendación, de aquí que insistamos que esta vía deba tramitarse ante una corte de legalidad y no constitucional. Es decir, encontramos nuestro segundo punto conclusivo al respecto: el juicio de protección a los derechos humanos, no es ni debe tener los mismos efectos que el juicio de amparo, pero sí el mismo objetivo: la protección de los derechos humanos en este caso, por la vía incidental.

Finalmente, es de capital importancia precisar la procedibilidad del juicio de protección de derechos humanos. Consideramos que este juicio en lo particular, debe constreñirse a la ejecutoriedad de las recomendaciones que emiten los OPDDH, como en el caso de la legislación oaxaqueña. De lo contrario, si el juicio de protección de derechos humanos queda amplio y vaga su determinación, podría caer en confusiones procesales con el juicio de amparo, o simplemente, las acciones de los OPDDH, serían innecesarias ante una instancia jurisdiccional que contempla los mismos efectos, y con una coercibilidad efectiva.

Desde nuestro punto de vista, en el caso de que exista una concreta precisión de facultades y competencias, así como requisitos de procedibilidad, además de una reglamentación especial, el juicio de protección de derechos humanos, tendrá mayor efectividad. Para esto, en el caso de México a nivel federal, se tendrían que armonizar tanto la Ley de Amparo como la Ley de la CNDH, a fin de que entre ambas legislaciones se pueda regular con puntualidad y exactitud, el juicio de protección de derechos humanos. En el caso concreto, y dada la pertinencia del juicio, el cuerpo normativo idóneo en donde debe recaer el juicio de protección de derechos humanos es la Ley de la CNDH, como un mecanismo propio para el cumplimiento de las recomendaciones que emite.

6. En el sistema jurídico mexicano, una tesis aislada es un criterio emitido por la SCJN interpretando algún precepto legal, pero que no es obligatorio, y únicamente sirve para orientar al juzgador o a las autoridades en general, sobre la materia que se interpreta o que contiene dicha tesis aislada. En cambio, la jurisprudencia es una interpretación de la ley, también realizada por la SCJN, pero esta interpretación es de observancia obligatoria y tiene que ser acatada por todas las autoridades administrativas, judiciales o legislativas, lo anterior de conformidad con lo señalado en los artículos 215 a 230 de la Ley de Amparo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****IV. CONCLUSIONES**

Las circunstancias en las que se creó la entonces Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal como antecedente de lo que ahora conocemos como CNDH, han cambiado crucialmente. A más de 25 años de la creación de la CNDH, incluso los mismos retos de la institución tienen que ser replanteados, ya no es suficiente con el peso moral y político que pueda ejercer como organismo constitucionalmente autónomo, sino que se requieren acciones para garantizar el acceso a la justicia y a la reparación del daño de las víctimas que han sufrido violaciones a sus derechos humanos.

El juicio de protección para los derechos humanos es una figura jurídica que todavía no ha alcanzado la repercusión e importancia en la doctrinal constitucional y de derechos humanos. Sin embargo, desde nuestro planteamiento, el juicio para la protección de los derechos humanos es una figura que debe seguir estudiándose en sus alcances y en sus límites.

Por lo que hemos expuesto, a fin de determinar claras diferencias con otros mecanismos de protección de derechos humanos como lo es el juicio de amparo, es de vital importancia consolidar y delimitar la competencia del juicio de protección para los derechos humanos, no sólo en las legislaturas de Oaxaca y Veracruz, sino también a nivel federal, en el caso de que se decida por parte del legislador reforzar el cumplimiento de las recomendaciones que emita, en este caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En primer lugar, consideramos que el juicio de protección para los derechos humanos debe necesariamente nacer como respuesta ante el incumplimiento de una recomendación emitida por una OPDDH, es decir, el juicio para la protección de los derechos humanos debe ser “activado” o impulsado por el OPDDH, y no por las víctimas, ya que éstas ya ejercieron los mecanismos procesales cuando acudieron a presentar su queja ante el OPDDH, y volver a plantear un nuevo juicio, sería redundante e innecesario, lo que violaría su derecho humano de acceso a la justicia, toda vez que ésta no sería ni pronta ni expedita.

En este sentido, consideramos que el planteamiento que se encuentra en la legislación de Oaxaca es más idóneo en la protección de los derechos humanos que el de Veracruz, ya que quien se encuentra legitimado para promoverlo es la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca y sobre ésta recae la responsabilidad y el compromiso con las víctimas para continuar garantizando el acceso a la justicia y el derecho a la reparación del daño a través del cumplimiento de las recomendaciones, lo que puede hacerse de manera coercitiva a través de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

Desde lo expuesto en el presente trabajo, quien tendría competencia para conocer del juicio de protección a derechos humanos sería no sería la Sala Constitucional del Poder Judicial, si un Tribunal de Legalidad. A nivel local es más fácil determinar esta competencia, en virtud de que existen Salas Constitucionales en algunas federativas, lo que no acontece a nivel federal, ya que el máximo tribunal jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de sus diversos órganos jurisdiccionales, ejerce las atribuciones de un tribunal constitucional y de un tribunal de legalidad, en consecuencia, nos encontramos con un reto mayor: establecer una Sala Constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o la creación de un Tribunal Constitucional para México, a la par de los Tribunales de Legalidad con competencia para conocer de los juicios de protección para los derechos humanos, lo que necesariamente resultaría en reformas a la CPEUM, a la Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por mencionar algunos, además de las

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

reformas que tendrían necesariamente que implementarse a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para poder regular el procedimiento del juicio de protección de derechos humanos.

Desde nuestro punto de vista, no consideramos pertinente la creación de una normatividad especial para el juicio de protección a derechos humanos, sino que éste debería estar incluido en la Ley de la CNDH para corroborar que esta figura jurídica es para reforzar el trabajo y efectividad de la CNDH y no como un juicio aparte.

Según lo desarrollado en el presente trabajo, el juicio de protección de derechos humanos no sería un mecanismo para velar que los actos de autoridad se ajusten al marco constitucional, es decir, funcionaría más propiamente como un juicio incidental, derivado de una recomendación emitida por un OPDDH. Aquí no habría disposiciones legales que analizar o estudiar la constitucionalidad de los actos de autoridad, ya que esta facultad se encuentra ya regulada mediante el juicio de amparo. El objetivo que buscamos en este caso es el cumplimiento de una recomendación realizada por un OPDDH, en consecuencia, el juicio para la protección de los derechos humanos, no revestiría propiamente las características de un control difuso ni control abstracto de la constitución, es decir, el juicio para la protección de los derechos humanos no es un medio de control de la constitución, sino que es un mecanismo incidental para ejecutar una recomendación.

Es de suma importancia continuar con los estudios y análisis sobre las implicaciones del juicio de protección para los derechos humanos, a fin de que se clarifiquen los alcances, límites, competencias y normatividad aplicable al caso. De esta manera, podremos contar con instrumentos jurídicos que permitan a las víctimas de violación a derechos humanos una reparación integral y acceso a la justicia en un Estado democrático de derecho.

Finalmente, no podemos dejar de advertir un punto crucial para promover los juicios de protección de derechos humanos: la voluntad de los OPDDH. Es de capital importancia señalar que quienes estarán facultados para iniciar el juicio de protección de derechos humanos serán los OPDDH, por lo que es importante garantizar su independencia y autonomía de los gobiernos federales y locales, a fin de que puedan promover los juicios por incumplimiento de sentencias al margen de intereses políticos o de simpatías con los poderes de gobierno. Al lado de la parte jurídica y técnica que hemos expuesto, la voluntad de los OPDDH conlleva situaciones en las que son determinantes para promover los mecanismos jurídicos que están regulados y vigentes para la protección de los derechos humanos. De nada servirá tener un ordenamiento jurídico en materia de protección de derechos humanos de vanguardia, si los OPDDH no los activan ni hacen el uso correspondiente los mismos. Por lo anterior, es de suma importancia la instrumentación jurídica de la protección de los derechos humanos, pero también la voluntad política y ética los OPDDH para cumplir con el mandato constitucional que se les ha encomendado.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA, H. (2005): *El amparo contra leyes*. México: Trillas.
- CÁCERES ARCE, J. L. (2014): El Tribunal Constitucional y su desarrollo constitucional. *Pensamiento Constitucional*, 231-250.
- CARPIZO, J. (1998): *Derechos Humanos y Ombudsman*. Ciudad de México: Porrúa.
- CASARÍN LEÓN, M. F. (2011): El juicio de protección de derechos humanos en la constitución política del estado de Veracruz. En M. González Oropeza, & E. Ferrer Mac-Gregor, *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia* (págs. 133-159). México: UNAM.
- CHÁVEZ, H. G. (2014): *Derechos Humanos, reforma constitucional y globalización*. Ciudad de México: Fontamara.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (2019): *Informe Especial sobre el seguimiento de las Recomendaciones de la CNDH*. México: CNDH.
- DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL PUEBLO DE OAXACA. (2015): *Tercer Informe de Actividades. Mayo 2014 - Mayo 2015*. Oaxaca: Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca .
- FERRER MAC-GREGOR, E. (2014): *Control de convencionalidad, interpretación conforme y diálogo jurisprudencial*. México: Porrúa-UNAM.
- FIX-ZAMUDIO, H. (2001): *Justicia Constitucional, Ombudsman y derechos humanos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- FIX-ZAMUDIO, H. (2016): *Universitario de vida completa. Memorias académicas y recuerdos personales*. Ciudad de México: Porrúa-UNAM.
- FRANCO CUERVO, J. J. (2018): Los derechos político-electorales de los ciudadanos en México a la sombra de una democracia y una tutela delegativas. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 189-208.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981): La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 43.
- GARCÍA RAMÍREZ, S., & MORALES SÁNCHEZ, J. (2013): *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*: México: Porrúa-UNAM.
- GÓMEZ MARINERO, C. M. (2012): El juicio de protección a derechos humanos del estado de Veracruz y el federalismo judicial. *Cuestiones Constitucionales*, 105-134.
- GONZÁLEZ OROPEZA, M. (2009): *Constitución y Derechos Humanos. Orígenes del Control Jurisdiccional*. México: Porrúa-CNDH.
- HERNÁNDEZ RUIZ, M. G. (2015): El juicio para la protección de los derechos humanos en Oaxaca, ¿la garantía jurisdiccional de la libertad? *Jus Semper Loquitur* , 81-117.
- VALVERDE, K. (1991): La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, alcances y limitaciones para la defensa de los derechos humanos. *Estudios Políticos*, 113-124.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

**ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

**ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES**

CRÉDITOS

**INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES**

LISTA DE EVALUADORES

Normatividad consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Ley de Amparo
- Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz.
- Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz.
- Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz.
- Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Reglamento Interno de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. ■