

## TÍTULO SEGUNDO DE LAS ATRIBUCIONES, ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA COMISIÓN

### CAPÍTULO I

#### DE LAS ATRIBUCIONES

##### ARTÍCULO 13

*Para el cumplimiento de sus objetivos la Comisión tiene las atribuciones siguientes:*

- I. *Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, sobre presuntas violaciones a derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal;*
- II. *Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, en contra de cualquier autoridad o servidor público que con su tolerancia, consentimiento o negativa a ejercer las atribuciones que legalmente le correspondan, de lugar a presuntas violaciones a derechos humanos provenientes de quienes presten servicios permisionados o concesionados por los gobiernos estatal o municipales u ofrezcan servicios al público;*
- III. *Sustanciar los procedimientos que correspondan, en los términos previstos por esta Ley y demás disposiciones aplicables;*

- IV. *Solicitar a las autoridades o servidores públicos competentes, las medidas precautorias o cautelares que estime necesarias;*
- V. *Requerir a cualquier autoridad o servidor público dentro del Estado, conforme a las disposiciones legales, la información que requiera sobre probables violaciones a los derechos humanos;*
- VI. *Procurar la mediación o la conciliación entre las partes, a efecto de dar pronta solución al conflicto planteado, cuando la naturaleza del asunto lo permita;*
- VII. *Proporcionar orientación y asesoría jurídica a las personas que lo soliciten;*
- VIII. *Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y demás resoluciones que contemple esta Ley;*
- IX. *Emitir Pronunciamientos, Recomendaciones y Criterios, de carácter general, conducentes a una mejor protección de los derechos humanos;*
- X. *Formular informes especiales, así como las quejas o denuncias a que se refieren los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;*
- XI. *Realizar visitas y las acciones necesarias, a fin de procurar el debido respeto a los derechos humanos;*
- XII. *Las establecidas en el artículo 10 de la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México;*
- XIII. *Promover el respeto y la debida aplicación de los principios fundamentales de la bioética;*
- XIV. *Promover, dentro del ámbito de su competencia, el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar;*

- XIV bis. Promover el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.*
- XV. Elaborar y ejecutar programas para prevenir violaciones a los derechos humanos;*
- XVI. Desarrollar y ejecutar programas especiales de atención a víctimas del delito y abuso del poder, así como de personas o grupos en situación de vulnerabilidad;*
- XVII. Vigilar el debido respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social, así como en las áreas de retención, aseguramiento e internamiento del Estado de México;*
- XVIII. Elaborar y ejecutar programas de investigación, estudio, capacitación, enseñanza, promoción y difusión de los derechos humanos;*
- XIX. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del Estado de México, de los instrumentos internacionales signados y ratificados por México, en materia de derechos humanos;*
- XX. Establecer y mantener canales de comunicación con autoridades e instituciones públicas federales, estatales o municipales; así como con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos;*
- XXI. Coordinar acciones con la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, con el fin de promover y fomentar la educación y cultura del reconocimiento y respeto de los derechos humanos;*

- XXII. *Celebrar convenios con autoridades e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno y organismos de defensa de los derechos humanos; así como con instituciones académicas, asociaciones culturales y sociedad civil organizada;*
- XXIII. *Promover la creación, abrogación, derogación, reforma o adición de ordenamientos legales; así como el mejoramiento permanente de prácticas administrativas para una mejor protección y defensa de los derechos humanos;*
- XXIV. *Proveer lo necesario para la exacta observancia de las atribuciones que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México otorga a los Defensores Municipales de Derechos Humanos;*
- XXV. *Proveer en el ámbito administrativo lo necesario a efecto de garantizar la exacta observancia del proceso de designación de los defensores Municipales de Derechos Humanos, contemplado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México;*
- XXVI. *Expedir su Reglamento Interno y demás disposiciones tendentes a regular su organización y funcionamiento;*
- XXVII. *Otorgar premios y reconocimientos en materia de derechos humanos; y*
- XXVIII. *Establecer áreas especializadas para la protección efectiva, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos de niñas, niños y adolescentes.*
- XXIX. *Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno.*
- XXX. *Establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia.*

- XXXI. *Promover, en coordinación con el Gobierno Federal, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.*
- XXXII. *Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en la ejecución de los programas estatales.*
- XXXIII. *Implementar el uso estratégico de las tecnologías de la información para la presentación de quejas y el seguimiento de los procedimientos que se realizan ante la Comisión.*
- XXXIV. *Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, que se deriven de esta Ley y demás ordenamientos legales.*

## **Comentario**

Reconocer las atribuciones de alguna institución permite a los ciudadanos identificar cuáles son las garantías que les son aseguradas en tanto el campo de actuación de la comisión lo permita. En ese sentido, por medio de las 34 fracciones que componen el artículo 13 de la legislación en comento el ciudadano se encontrará en la posibilidad de conocer el marco de responsabilidades y obligaciones que definen las directrices de la Codhem.

En primera instancia, las fracciones I y II reconocen plenamente la capacidad de llevar a cabo investigaciones en contra de quienes resulten culpables de conceder o violentar los derechos humanos de cualquier persona en el territorio estatal. Al mismo tiempo, y en relación con las posibles afectaciones, poder identificar la fracción VII, cuya base es la atención y la asesoría en la materia a quien la solicite.

Por otra parte, las fracciones III, IV y VI guardan en su redacción la capacidad de la comisión para mantener un proceso de garantía del derecho basado en la implementación de medidas que deriven en la pronta solución y sustanciación de cada caso en el que intervenga.

En cuanto a la fracción V, ésta guarda estrecha relación con la garantía del acceso a la información, pues en este apartado se le otorga a la comisión la capacidad de requerir a las instituciones públicas aquella información sobre posibles violaciones a los derechos humanos. De esta manera, esta fracción, reforzada por lo dispuesto en los artículos 5, 140 y 142 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, en los cuales se especifica que este tipo de información no puede reservarse, permite garantizar que la población la conozca, acceda a ella y se mantenga informada sobre casos en los cuales se presume la transgresión a los derechos fundamentales.

En este artículo, de manera puntual, en lo estipulado en las fracciones VIII, IX, X y XII, quienes consulten esta ley podrán identificar los límites y las acciones a realizar por la comisión, pues se refiere a las recomendaciones, los pronunciamientos y los informes que el organismo garante de los derechos humanos realizará cuando sea conducente.

Por último, y no por ello menos importante, por lo que hace a las fracciones XI, XIII, XIV, XV y XVI, se hace presente el seguimiento que se realizará para procurar la conducción del ejercicio, el respeto y la protección a los derechos humanos, concretando un ciclo de prevención, garantía y seguimiento de cualquier agravio contra los derechos de los mexicanos.

#### ARTÍCULO 14

*La Comisión no es competente para conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales; tampoco lo es respecto a consultas que formulen las autoridades, los particulares u otras entidades sobre interpretación de disposiciones constitucionales y legales; ni en aquellos casos en que se pueda comprometer o vulnerar su autonomía o su autoridad moral.*

*En su actuación, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán por la Comisión, en el ámbito de su competencia, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en la materia y la Constitución Política del Estado para favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

#### Comentario

La autonomía que distingue a la Codhem es una característica cuyo valor radica en la procuración de la impartición de justicia en materia de derechos humanos. Dicha condición de organismo autónomo, a su vez, implica la amplia responsabilidad de actuar de manera imparcial, siempre en pro de los ciudadanos y en apego a las normas nacionales e internacionales en la materia.

Es de esta manera que, mediante la interpretación de este artículo, la población debe tener claro que el actuar de la comisión, al ceñirse al marco de la imparcialidad, se mantendrá ajeno a cualquier controversia electoral y jurisdiccional e independiente a intereses ajenos al bienestar de la sociedad.

**Zulema Martínez Sánchez**

## CAPÍTULO II

### DE LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

#### **ARTÍCULO 15**

*La Comisión se integra por:*

- I. *La Presidencia.*
- II. *El Consejo Consultivo.*
- III. *La Secretaría General.*
- IV. *Las Visitadurías que sean necesarias.*
- V. *El personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desarrollo de sus actividades.*

#### **Comentario**

Este precepto considera la estructura mínima de la comisión con la cual desarrollará las actividades encomendadas, estructura que invariablemente se dispone con mayor detalle y especificación en una normativa secundaria, basada en la autonomía con la que cuenta el órgano defensor de los derechos humanos.

**Zulema Martínez Sánchez**

#### **ARTÍCULO 16**

*El Presidente es el representante legal y la autoridad ejecutiva responsable del Organismo.*

#### **Comentario**

Cuando se habla del presidente de la Codhem, debe tomarse en consideración la doble función que realiza al ser, en primer término, la representación legal, y en segundo plano, la autoridad ejecutiva del organismo.

La representación legal debe entenderse como aquella facultad expresamente conferida en la ley para actuar en representación



de la institución; por ende, implica pronunciarse respecto de cualquier determinación que afecte las atribuciones, el presupuesto o los recursos con los que cuenta la comisión para la defensa de los derechos humanos de la población en la entidad o para el cumplimiento de sus fines.

Asimismo, en cuanto al concepto de autoridad ejecutiva, implica una dualidad en las acciones a emprender para cumplir con el mandato. En primer lugar, el ser máxima autoridad responsable de la dirección de las políticas para el cumplimiento de las obligaciones del organismo; en segundo término, será la persona responsable de implementar y promover ante el Consejo Consultivo las normas y las disposiciones administrativas que permitan el cumplimiento de los fines del organismo; es decir, será quien aparecerá en los actos públicos en los que se requiera la presencia del representante de la comisión, promoverá, ante las instancias correspondientes y dentro de la comisión, las normas administrativas que permitan administrar y regular la utilización de los recursos humanos, materiales y económicos en la defensa de los derechos humanos.

**Alfredo Barrera Baca**

#### *ARTÍCULO 17*

*La o el Presidente debe reunir los requisitos siguientes:*

- I. Ser mexicano por nacimiento en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;*
- II. Tener residencia efectiva en el territorio del Estado de México no menor de cinco años anteriores al día de su elección;*
- III. Tener preferentemente título de licenciado en derecho, así como experiencia o estudios en materia de derechos humanos;*
- IV. Tener treinta y cinco años cumplidos, el día de su elección;*

- V. *Gozar de buena fama pública y no haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada, por delito intencional;*
- VI. *No ser ministro de culto, excepto que se haya separado de su ministerio con tres años de anticipación al día de su elección;*
- VII. *No haber desempeñado cargo directivo en algún partido, asociación u organización política, en los tres años anteriores al día de su elección;*
- VIII. *No haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos; y*
- IX. *No haber sido objeto de sanción de inhabilitación o destitución administrativas para el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público, mediante resolución que haya causado estado.*

## **Comentario**

El artículo 17 de la ley de la Codhem establece las condiciones o los requisitos para ser presidente de dicho organismo. En su fracción I, establece dos condiciones: “Ser mexicano por nacimiento” y estar “en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles”. Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) refiere, en su artículo 30, inciso A, las formas en las que se adquiere la nacionalidad mexicana por nacimiento; asimismo, en su artículo 34, refiere que serán ciudadanos de la república las mujeres y los hombres que, teniendo la calidad de mexicanos, tengan 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir.

Por lo que respecta al requisito de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos, éste se encuentra referenciado en el artículo 38 de la CPEUM, en el cual se estipulan las situaciones en las que los

derechos o las prerrogativas se ven suspendidas para los ciudadanos en caso de que no cumplan con sus obligaciones establecidas en el artículo 36.

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

La fracción III de la ley de la Codhem establece “Tener preferentemente título de licenciado en derecho, así como experiencia o estudios en materia de derechos humanos”. En cuanto a este requisito, resulta necesario precisar que la ley no contempla la obligatoriedad de tener estudios de licenciatura en Derecho específicamente, por lo que deja abierto este criterio; sin embargo, resulta necesario contar con la experiencia o estudios en derechos humanos, requisito que no se encuentra vinculado directamente el uno con el otro, puesto que se pueden tener estudios en materia de derechos humanos, lo que no supone necesariamente el dominio y el conocimiento o la experiencia en la materia.

En cuanto a la fracción IV del presente ordenamiento, se menciona tener 35 años cumplidos el día de su elección, no haciendo referencia a un límite superior máximo, el cual se venía contemplando en la ley de 1992, la cual establecía que no debería tener más de 75 años de edad al momento de la designación.

En las fracciones V, VIII y IX de la ley en comento, el legislador busca con esto que el presidente de la comisión sea una persona que, bajo los principios morales y éticos, se rija según las costumbres “socialmente aceptadas”; asimismo, busca una persona ejemplar en su actuar jurídico tanto como ciudadano como servidor público —en caso de que haya sido anteriormente—, toda vez, que el presidente es el representante legal y la autoridad ejecutiva de la Codhem, organismo defensor de derechos humanos; por lo cual se persigue que la sociedad tenga confianza y credibilidad en la autoridad vigilante de sus derechos.

### Fuente consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Alfredo Barrera Baca**

#### *ARTÍCULO 18*

*La o el Presidente debe ser electo por el Pleno de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.*

*Para los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, la Legislatura Estatal deberá establecer mecanismos de consulta, con la sociedad civil organizada.*

## Comentario

Las comisiones encargadas de velar por los derechos humanos en nuestro país se remontan a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por medio de la creación del *ombudsman*, data del 29 de mayo de 1985, históricamente siendo el referente para el Estado mexicano en la materia.

Por otra parte, en la reforma expuesta a la CPEUM en 1992 en lo referente al artículo 102 con la adición del apartado B, se refiere la creación de organismos encargados de los derechos humanos en los diferentes estados que conforman la federación, iniciando la creación de la CNDH.

A nivel estatal, el marco jurídico por el cual se establece la creación de organismos no jurisdiccionales se regula en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; ante ello, la creación de la Codhem se desarrolló el 16 de octubre de 1992, en el que se establece en su artículo 16 *“un mecanismo de consulta para la formulación del nombramiento respectivo, en la que se tomarán en cuenta las propuestas de las distintas fracciones legislativas”*, involucrando la omisión de la participación de la sociedad civil organizada, naturaleza de la designación que distaba de los principios que deben recoger los representantes de los derechos humanos, es decir, que la participación de la sociedad sea escuchada aun sin que sea a través de la cámara de diputados; ordenamiento que fue derogado con la promulgación de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, publicada el 14 de agosto de 2008.

Con respecto a lo establecido en el artículo 18, hay dos vertientes muy importantes sobre las cuales es imperativo pronunciarse; la primera de ellas es el reflejo de los principios de libertad,

igualdad, democracia y representación, dado que el hecho de elegir al presidente o a la presidente de la Codhem mediante voto directo de las dos terceras partes de los diputados presentes representa la libre elección del total de las corrientes políticas que integran el Poder Legislativo y, por tanto, es la representación de la sociedad en la persona que tendrá la obligación social de desempeñar el cargo con el mayor profesionalismo. Al ser los diputados representantes electos por la sociedad, deben considerar los retos que implica asumir el cargo respectivo, armonizado a la CPEUM y las características que distinguen a los organismos autónomos en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, es de resaltar en la segunda vertiente la parte instrumental y medular para generar un candidato o una candidata a la presidencia de la Codhem, para ello tomar en cuenta el “mecanismo de consulta, con la sociedad civil organizada” ambos atienden a la demanda social de que la persona a desempeñar el cargo, sea propuesta con total libertad por parte de la sociedad civil organizada, así como por cualquier miembro de la sociedad a través de su representante, desarrollando y haciendo efectivos los derechos de libertad e igualdad para cada uno de los ciudadanos, a su vez la responsabilidad de los representantes de las diferentes corrientes políticas para realizar la propuesta de los distintos candidatos que satisfagan por más los requisitos legales. En ambos casos se debe reflejar un proceso libre, democrático y representativo de la sociedad a través de la cámara de diputados. De lo anteriormente expuesto, es necesario señalar que el proceso de auscultación debe ser enunciado y materializado bajo premisas que generen certeza (procedimiento expreso) y difieran de un ámbito discrecional o sesgo político, dado que, de continuar con ello, solo se genera el uso del poder por mayoría política, esto tiene como consecuen-

cia restarle autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones a quien encabeza tan importante labor en favor de la sociedad y los derechos humanos que goza cada integrante.

**Alfredo Barrera Baca**

#### ARTÍCULO 19

*La o el Presidente durará en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelecto por la Legislatura del Estado, por una sola vez y por igual periodo, en términos de lo dispuesto por el artículo anterior.*

#### Comentario

De acuerdo con el artículo 18 de la ley en comento, el cual menciona que “*La o el Presidente debe ser electo por el Pleno de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes*”, la Cámara de Diputados del Estado de México, entre sus facultades, cuenta con la atribución de designar por un término de cuatro años al titular de este organismo, quien a su vez contará con la oportunidad de reelegirse ante el pleno por una sola ocasión en condiciones de los términos que marca la ley.

**Erick Segundo Mañón Arredondo**

#### ARTÍCULO 20

*La Presidencia dejará de ejercer su cargo por alguna de las causas siguientes:*

- I. *Por concluir el período para el que fue electo o reelecto.*
- II. *Por renuncia.*
- III. *Por incapacidad permanente que le impida el desempeño de sus funciones.*

*IV. Las señaladas en el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.*

*En todos los supuestos y durante el procedimiento de nueva elección, la Presidencia será sustituida por el Primer Visitador General, quien asumirá las facultades y obligaciones de éste.*

### **Comentario**

Para que el titular de esta defensoría de habitantes deje su cargo a manos del primer visitador general, será solamente bajo las siguientes circunstancias:

- I. Por finalizar su encargo.
- II. Por resignación.
- III. Por invalidez física y mental que imposibilite sus funciones a cumplir cabalmente.
- IV. Se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del estado y organismos auxiliares, siendo sujeta a la Ley de Servidores Públicos del Estado de México y municipios

### **Erick Segundo Mañón Arredondo**

#### *ARTÍCULO 21*

*Las ausencias temporales de la o el Presidente, mayores de quince días pero menores de sesenta días, deben suplirse por el Primer Visitador General.*

### **Comentario**

Cuando por motivos especiales y extraordinarios el titular de esta defensoría de habitantes tuviese que ausentarse de funciones por un término mayor a 15 días y menor a 60, dicha titula-



ridad deberá ser suplida por el primer visitador general, quien está facultado para suplir, asumiendo las facultades y las obligaciones de presidente, como lo menciona la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México en su artículo 21.

### **Erick Segundo Mañón Arredondo**

#### *ARTÍCULO 22*

*El Secretario de la Comisión es el responsable del enlace y vinculación institucional, así como de la capacitación, enseñanza, promoción y difusión de los derechos humanos.*

#### **Comentario**

La Secretaría General cuenta con dos unidades administrativas: la Secretaría Técnica y la Secretaría Ejecutiva. Este cargo es trascendental toda vez que coordina ambas secretarías y a su cargo está proponer y ejecutar los programas en materia de protección a grupos vulnerables como mujeres, niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad, personas privadas de su libertad, personas con enfermedades crónico-degenerativas o en etapa terminal, población en situación de calle, comunidad LGBTTTI, entre otros más.

El secretario también deberá “proponer y ejecutar los programas para la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes” (Codhem, 2017). Esta responsabilidad cobra especial relevancia en la actualidad, ya que estos colectivos realizan prácticas, cada vez más alarmantes, que vulneran su dignidad humana, situación que ocurre, en muchos de los casos, con la venia de los centros educativos públicos, por ejemplo, los casos de acoso es-

colar o *bullying*,<sup>8</sup> o bien, la inimaginable cantidad de “retos” que ellos mismos viralizan en internet con el término *challenge*.

En el marco de la promoción de los derechos humanos, también es atribución del secretario la importante labor de realizar la vigilancia, el seguimiento, la evaluación y el monitoreo de la política estatal en materia de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, sobre discriminación y derechos de niñas, niños y adolescentes.

La secretaría, para estas tareas y otras que tiene dentro de sus funciones, deberá coordinar el sistema integral de defensorías municipales de la comisión. Los defensores municipales son un elemento clave en la promoción y el respeto de los derechos humanos desde la organización política más cercana a la ciudadanía, como el municipio.

### Fuentes consultadas

Codhem (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México) (2017), Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2015), Bullying escolar. Elementos que conforman su definición, *Gaceta Judicial del Semanario Oficial de la Federación*, tesis aislada: 1ª CCCXCVI-II/2015, Primera Sala, décima época, libro XXIII, t. 2, p. 1638.

### María de los Angeles Guzmán García

.....

8 Al respecto del *bullying*, la Primera Sala de la SCJN (2015: 1638) ha establecido que es “todo acto u omisión que de manera reiterada agrede física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a una niña, niño, o adolescente; realizado bajo el cuidado de las instituciones escolares, sean públicas o privadas”.

### ARTÍCULO 23

*El Secretario debe reunir los requisitos siguientes:*

- I. Ser mexicano por nacimiento en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;*
- II. Tener residencia efectiva en el territorio del Estado de México no menor de tres años anteriores al día de su designación;*
- III. Tener treinta años cumplidos, el día de su designación;*
- IV. Contar con un grado académico de nivel licenciatura;*
- V. Gozar de buena fama pública y no haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada, por delito intencional;*
- VI. No haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos; y*
- VII. No haber sido objeto de sanción de inhabilitación o destitución administrativas para el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público, mediante resolución que haya causado estado.*

### Comentario

Algunos requisitos que la ley prevé para ser secretario pueden ser discutibles. A continuación se hace una serie de reflexiones:

1. Para los diversos cargos directivos como el de presidente, secretario y visitador, el requisito de ser mexicano por “nacimiento” discrimina negativamente a todo aquel mexicano por “naturalización” interesado en la defensa de los derechos humanos. En este sentido, resulta importante considerar la idea de perder a un profesional “mexicano” altamente cualificado, con alto conocimiento y preparación profesional en materia de derechos humanos por el solo hecho de

ser considerado de segunda categoría, es decir, que no es mexicano por nacimiento, sino por naturalización.

2. La residencia efectiva en el territorio del Estado de México es indispensable, toda vez que con ella se demuestra el conocimiento, que solo se puede tener como resultado de vivir diariamente las situaciones positivas y negativas de la propia entidad federativa.
3. La edad establecida es adecuada si se considera que, para entonces, la persona que pretenda asumir el cargo contará con dos títulos universitarios y con la experiencia laboral o académica en materia de derechos humanos; sin embargo, producto del siguiente requisito, es probable que la edad esté elevada en la ley, por lo menos dos años.
4. Contar con un grado académico de nivel licenciatura resulta mínimo para la importancia y relevancia de este cargo en la comisión de derechos humanos de una entidad como el Estado de México, que presenta retos y problemas sin precedentes en materia de derechos humanos. Como mínimo, dada la relevancia del cargo y la edad de 30 años, se debe exigir un título de posgrado y experiencia profesional o académica comprobada de cinco años.
5. Los demás requisitos de buena fama como no haber estado inhabilitado, no haber sido sancionado ni condenado por algún delito, son indispensables para toda aquella persona que desee desempeñarse como servidor público.

**María de los Angeles Guzmán García**

#### ARTÍCULO 24

*Los Visitadores son los encargados de conocer de los procedimientos establecidos por esta Ley y el Reglamento Interno, relacionados con probables violaciones a derechos humanos.*

#### **Comentario**

La comisión se integra por el presidente, el secretario y los visitadores que sean necesarios. El artículo 7 del reglamento interno de la Codhem establece que:

Para la atención de quejas y denuncias por violaciones a derechos humanos, así como para el despacho de los asuntos competencia de la Comisión, y los que señale la Presidencia; la Primera Visitaduría General contará con las visitadurías generales organizadas por división territorial, visitadurías adjuntas, así como las unidades administrativas que las necesidades del servicio requiera (Codhem, 2017).<sup>9</sup>

Los visitadores se encargan de conocer los diversos procedimientos en torno a las posibles violaciones de derechos humanos, como son:

- a) Dar trámite al procedimiento de queja, el cual consiste en la denuncia de un ciudadano o una ciudadana cuando advierte la posible vulneración de sus derechos humanos por parte de algún servidor público u órgano del gobierno del Estado de México.
- b) Realizar investigaciones de oficio, que tendrán lugar cuando la queja se haga de forma anónima.

.....

9 Artículos 7 y 8 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. A la fecha existe la Primera Visitaduría General, diez Visitadurías Generales y siete Visitadurías Adjuntas.

- c) Las medidas precautorias o cautelares, que tienen como objetivo conservar o restituir a una persona el goce de sus derechos humanos.
- d) Recibir los informes de las autoridades o los servidores públicos.
- e) La mediación y la conciliación como medios voluntarios y alternativos dentro del procedimiento de la queja para la solución de conflictos.
- f) Llevar a cabo las diversas actuaciones para asegurar el respeto de los derechos humanos.
- g) Tramitar y desahogar las pruebas.
- h) Emitir resoluciones, que pueden consistir en acuerdos, resoluciones de no responsabilidad, recomendaciones y recomendaciones generales.
- i) Tramitar la aceptación y el cumplimiento de las recomendaciones.

### **Fuente consultada**

Codhem (Comisión de Derechos Humanos) (2017), Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

**María de los Angeles Guzmán García**

#### *ARTÍCULO 25*

*Para ser Visitador General se deben reunir los requisitos siguientes:*

- I. *Ser mexicano por nacimiento en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;*

- II. *Tener residencia efectiva en el territorio del Estado de México no menor de tres años anteriores al día de su designación;*
- III. *Tener treinta años cumplidos, el día de su designación;*
- IV. *Contar con título de licenciado en derecho, y cuando menos con tres años de ejercicio profesional;*
- V. *Gozar de buena fama pública y no haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada, por delito intencional;*
- VI. *No ser ministro de culto excepto que se haya separado de su ministerio con tres años de anticipación al día de su designación;*
- VII. *No haber desempeñado cargo directivo en algún partido, asociación u organización política, en los tres años anteriores al día de su designación;*
- VIII. *No haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos; y*
- IX. *No haber sido objeto de sanción de inhabilitación o destitución administrativas para el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público, mediante resolución que haya causado estado.*

## **Comentario**

Considerando que la Codhem es un organismo orientado a la promoción de la cultura de los derechos humanos, que se encarga de prevenir y atender violaciones a los derechos primigenios de quienes viven o transitan en esta entidad federativa, debe contar con funcionarios especializados denominados visitadores, encargados de recibir y tramitar las quejas presentadas por la población usuaria con la finalidad de realizar investigaciones profesionales en la materia.

El término visitador proviene del derecho indiano, de ahí que se exigía al candidato una sólida preparación jurídica; por lo que a la fecha debe tener el título de licenciado en Derecho y, por lo menos, tres años de ejercicio profesional, aunado a lo anterior, contar con prestigio y honorabilidad para estar en posibilidades de realizar investigaciones objetivas que le permitan determinar sobre las presuntas violaciones a derechos humanos.

Cabe destacar que el legislador determinó otorgarle un atributo importante a dicho funcionario público, consistente en gozar de inmunidad derivado de las funciones que desarrolla, esto es, quien desempeñe ese cargo no puede ser reconvenido, detenido o sujeto a responsabilidad civil, penal o administrativa por las opiniones y los actos que realice en ejercicio de las facultades u obligaciones que le confiera la ley; también lo dotó de fe pública, a la par del propio presidente.

### **Carlos Felipe Valdés Andrade**

#### *ARTÍCULO 26*

*Los demás Visitadores deben reunir los requisitos establecidos en el artículo anterior, con excepción del señalado en la fracción III.*

#### **Comentario**

Con la finalidad de que el visitador general tuviera la posibilidad de eficientar las actividades que tenía conferidas, se determinó generar la figura de un visitador adjunto, quien tiene atribuciones similares a las que establece la ley que rige a la Codem, incluso las correspondientes a gozar de inmunidad y fe pública, a la par del propio visitador general; por tal motivo, atendiendo a su naturaleza, se le exigen los mismos requisitos que los que se soli-



citan para ser visitador general, dado el carácter eminentemente técnico-jurídico de esta función, a excepción de la edad.

**Carlos Felipe Valdés Andrade**

*ARTÍCULO 27*

*La o el Presidente, la o el Secretario y las o los Visitadores, no deben desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión en el servicio público, salvo los relacionados con la docencia, y no pueden ejercer acción política militante, ni desempeñar actividades electorales.*

**Comentario**

La oportuna observancia de los derechos humanos repercute en la mejor calidad de vida de las personas, motivo por el cual los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad cumplir con el objetivo primordial de la Codhem deben contar con una imagen honorable ante la población mexiquense y emplear sus energías en el desempeño de las funciones que tienen encomendadas, pues constituyen la piedra angular del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos fundamentales en el territorio mexiquense; por lo que el legislador determinó que no tienen permitido ocupar empleo, cargo o comisión en el servicio público ni ejercer actividad política o electoral, toda vez que son factores que podrían afectar la imparcialidad de las funciones que realizan.

**Carlos Felipe Valdés Andrade**

### CAPÍTULO III

#### DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS ÓRGANOS DE LA COMISIÓN

##### ARTÍCULO 28

*La o el Presidente tiene las facultades y obligaciones siguientes:*

- I. *Ejercer la representación legal de la Comisión y fungir como su apoderado legal con las más amplias facultades, para actos de administración, pleitos y cobranzas; pudiendo delegar, sustituir o revocar poderes en uno o más apoderados;*
- II. *Ejercer actos de riguroso dominio, previa opinión del Consejo Consultivo, en términos de las disposiciones legales aplicables;*
- III. *Nombrar y remover a los servidores públicos y al personal de la Comisión;*
- IV. *Distribuir, delegar y coordinar las funciones de los servidores públicos y del personal bajo su autoridad;*
- V. *Formular programas y lineamientos generales a los que deben sujetarse las actividades de la Comisión;*
- VI. *Proveer, en el ámbito administrativo, lo necesario para el mejor desarrollo de las funciones del Organismo;*
- VII. *Dictar los acuerdos y las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las atribuciones de la Comisión;*
- VIII. *Presentar un informe anual a los tres Poderes del Estado de México, conjunta o separadamente, sobre las actividades que la Comisión haya realizado durante el período inmediato anterior, en los términos establecidos por esta Ley;*
- IX. *Comparecer ante la Legislatura Estatal;*
- X. *Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales y privados, estatales, nacionales e internacionales;*

- XI. *Celebrar en términos de la legislación aplicable, convenios con las autoridades e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno, organismos de defensa de los derechos humanos; así como con instituciones académicas, asociaciones culturales y sociedad civil organizada;*
- XII. *Requerir a las autoridades o servidores públicos competentes, las medidas precautorias o cautelares que estime necesarias;*
- XIII. *Solicitar a cualquier autoridad o servidor público dentro del Estado, conforme a las disposiciones legales, la información que requiera sobre probables violaciones a los derechos humanos;*
- XIV. *Aprobar y emitir Recomendaciones públicas no vinculatorias; así como Resoluciones de no Responsabilidad;*
- XV. *Formular Pronunciamientos, Recomendaciones y Criterios, de carácter general, conducentes a una mejor protección de los derechos humanos;*
- XVI. *Conocer y resolver los recursos previstos en esta Ley y demás disposiciones legales, derivados de los procedimientos seguidos ante el Organismo;*
- XVII. *Formular informes especiales, así como las quejas o denuncias a que se refieren los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;*
- XVIII. *Plantear acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;*
- XIX. *Elaborar y remitir el anteproyecto de Presupuesto Anual de Egresos de la Comisión, en los términos establecidos por el Código Financiero del Estado de México y Municipios;*

- XX. *Formular y presentar informes sobre el ejercicio del presupuesto anual de egresos de la Comisión, de los cuales debe dar cuenta al Consejo Consultivo;*
- XXI. *Fungir como la o el Presidente del Consejo Consultivo;*
- XXII. *Emitir la terna de aspirantes a Defensor Municipal de Derechos Humanos, que corresponda, en términos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; y*
- XXIII. *Las demás que le confiera esta Ley y otras disposiciones legales.*

### **Comentario**

A partir de que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México adoptó el ordenamiento constitucional referente a la creación de la Codhem, se emitió la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, promulgada el 16 de octubre de 1992, dando origen a esta defensoría de habitantes, la cual inició sus funciones a partir de 1993; no obstante lo anterior, atendiendo a las necesidades de la sinergia social, resultó necesario realizar adecuaciones a la normatividad, por lo que el 31 de julio de 2008 la legislatura aprobó el nuevo ordenamiento jurídico que se encarga de regular las funciones de este organismo, denominado Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

En ambos ordenamientos jurídicos se contempló a un representante de esta defensoría de habitantes, nombrado comisionado, quien contaba con ciertas atribuciones; sin embargo, el 30 de marzo de 2011 se realizaron reformas, entre otros, al artículo 5, fracción III, de la ley que rige actualmente al organismo, creándose la figura de presidente de la Codhem. Esto se debe a que el constituyente permanente pretendió crear un organismo público con autonomía de gestión y patrimonio propio, libre de

cualquier subordinación de los poderes públicos del Estado, el cual estuviera representado por una persona física sobre la cual recayera toda la responsabilidad de representación, denominada *ombudsman* u *ombudsperson*; por ello, la designación del presidente le corresponde única y exclusivamente a la legislatura de la entidad, previa opinión de las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como de los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, el legislador determinó plasmar en la normatividad las funciones a las cuales estará sujeto el titular de la comisión con la finalidad de que determine los lineamientos para que el organismo desarrolle sus funciones administrativas adecuadamente.

### Carlos Felipe Valdés Andrade

#### ARTÍCULO 29

*La Secretaria General de la Comisión tiene las facultades y obligaciones siguientes:*

- I. *Presentar al Consejo Consultivo, por acuerdo de la o el Presidente, las propuestas de planes de trabajo y programas del Organismo;*
- II. *Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con autoridades e instituciones públicas; así como con organismos públicos, sociales y privados, estatales, nacionales e internacionales;*
- III. *Elaborar y ejecutar programas de capacitación, enseñanza, promoción y difusión de los derechos humanos;*
- IV. *Colaborar con la o el Presidente, en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;*

- V. *Mantener y resguardar el archivo de la Comisión;*
- VI. *Realizar las funciones de Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, en términos de esta Ley y del Reglamento Interno; y*
- VII. *Las demás que le confiera esta Ley, otras disposiciones legales y la o el Presidente.*

## **Comentario**

Con la finalidad de que el presidente del organismo contara con un área de apoyo que le permitiera generar vínculos importantes con instituciones u organismos públicos, sociales y privados, estatales, nacionales e internacionales, tendentes a la promoción, la divulgación y la difusión de los derechos humanos de las personas, se creó la Secretaría General.

Por otra parte, la Secretaría General tiene como tarea primordial colaborar con el presidente en la elaboración de los informes anuales y especiales, además de controlar, resguardar y administrar el archivo de la comisión. Asimismo, emprende acciones de coordinación institucional con otras instituciones públicas que le permitan la celebración de convenios de colaboración tendentes a fortalecer la protección de los derechos humanos para fomentar el intercambio de experiencias y conocimientos en beneficio de una mejor tutela de los mismos.

**Carlos Felipe Valdés Andrade**

### *ARTÍCULO 29 BIS*

*La Primera Visitaduría General, además de las facultades y obligaciones contenidas en los artículos 30 y 31 de esta Ley, tiene las siguientes:*

- I. *Coordinar las funciones de las áreas a su cargo.*
- II. *Proponer a la Presidencia los proyectos de Recomendaciones,*

*Resoluciones de no Responsabilidad, acuerdos, criterios generales, así como los demás proyectos de las áreas a su cargo.*

- III. *Supervisar la sustanciación de los procedimientos y resoluciones que sean competencia de las Visitadurías.*
- IV. *Proveer lo necesario para el adecuado seguimiento de los procedimientos de queja que se siguen ante la Comisión.*
- V. *Las demás que le confieren otras disposiciones y aquellas que le encomiende el Presidente.*

## **Comentario**

Con la finalidad de que el presidente de la Codhem contara con un funcionario público que lo apoyara en el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas, se creó la figura del primer visitador general. Dicho funcionario fue dotado de atribuciones específicas, inclusive para sustituir la figura del presidente en casos en los que se ausentara por lapsos cortos; aunado a lo anterior, con el afán de fortalecer la implementación de nuevos programas asignados al organismo, en agosto de 2007, dentro de la séptima sesión ordinaria de Consejo Consultivo, se autorizó y validó la segunda etapa de reestructuración orgánica 2007, en la que se creó la Primera Visitaduría General.

Por lo anterior, a partir de esta fecha, el reglamento interno del organismo contempló las funciones del primer visitador general, y fue hasta la reforma del 15 de junio de 2016 que se incorporó en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México el artículo 29 bis, en el que se contemplan las atribuciones del referido funcionario público, las cuales consisten en coordinar y supervisar la operatividad de esta defensoría de habitantes.

**Carlos Felipe Valdés Andrade**

### ARTÍCULO 30

*Las Visitadurías Generales, además de las que corresponden a los visitantes, tienen las facultades y obligaciones siguientes:*

- I. *Coordinar y supervisar a los Visitadores Adjuntos en términos del Reglamento Interno.*
- II. *Proponer a la Presidencia o a la o al Primera Visitaduría General los proyectos de Recomendaciones, Resoluciones de no Responsabilidad, acuerdos y criterios generales.*
- III. *Vincular, orientar, supervisar y evaluar las acciones que realicen los Defensores Municipales de Derechos Humanos, en términos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.*
- IV. *Las demás que les confiera esta Ley, otras disposiciones legales y la Presidencia.*

### Comentario

Este artículo describe cada una de las facultades y las obligaciones de las visitadurías generales como órganos auxiliares de la presidencia de la comisión. Estos funcionarios tienen facultades específicas, tales como desarrollar actividades netamente de coordinación y supervisión de las tareas operativas que realizan los visitantes adjuntos, tendentes a vigilar la implementación adecuada del procedimiento de queja realizado ante la comisión.

La fracción II del artículo 30 de la ley en comento especifica otra facultad procedimental de las visitadurías, consistente en que una vez agotado el procedimiento de queja desarrollado en determinado expediente y valoradas las constancias que lo integran, el visitador tendrá la posibilidad de proponer al presidente o al primer visitador general los proyectos de recomendación en aquellos casos en los que se considere que reúne los elementos necesarios para acreditar violaciones a derechos hu-



manos; aunado a lo anterior, para el caso de que derivado de la investigación sostenida no se acrediten vulneraciones, estará en posibilidades de proponer la resolución de no responsabilidad para la autoridad señalada como responsable.

La fracción III del citado artículo faculta a dichas áreas para que supervisen las funciones que desarrollan los defensores municipales de derechos humanos con la finalidad de que se cumpla con el objetivo primordial de prevención de violaciones a derechos fundamentales.

También las visitadurías generales tienen facultades para solicitar a las autoridades y los servidores públicos la presentación de informes o documentos considerados necesarios para el buen resultado de la investigación, realizar visitas e inspecciones, citar al desahogo de pruebas, valorar las pruebas que se hayan rendido durante el transcurso del procedimiento, solicitar se implementen medidas cautelares o precautorias para evitar realizar violaciones de derechos humanos. Además, una vez agotada la investigación están facultadas para firmar el acuerdo de conclusión correspondiente; asimismo, tienen la posibilidad de determinar discrecionalmente el hecho de entregar documentación y constancias del expediente, ya sea al quejoso o a la autoridad.

Otra atribución es autenticar documentos preexistentes, declaraciones o hechos que sucedan ante tales áreas mediante las actas circunstanciadas que se levanten para tal efecto; dicha facultad se basa en la existencia de la fe pública que tienen los visitantes en el desempeño de sus funciones.

Una de las atribuciones más trascendentales de las visitadurías generales es la relativa a la elaboración de los proyectos de recomendaciones, los cuales, en el ejercicio de las funciones que tiene

la Codhem, serán aprobados y emitidos por el presidente de la misma. En la última fase procedimental y operativa, en donde se concluyen las investigaciones relativas para dilucidar la existencia o no de violaciones de derechos humanos, el visitador general formulará en su caso el proyecto de recomendación o el acuerdo de no responsabilidad si no se comprobaron los hechos tendientes a mostrar alguna pretendida violación de derechos humanos.

Las funciones, las facultades y las atribuciones de las visitadoras manifiestan el carácter netamente procedimental que tienen los visitadores en el seguimiento de las quejas presentadas ante la comisión; sus funciones tratan de agilizar y dar una adecuada operatividad al procedimiento iniciado por una denuncia hasta su final resolución en las recomendaciones o los acuerdos correspondientes.

**Carlos Felipe Valdés Andrade**

*ARTÍCULO 31*

*Los Visitadores de la Comisión tienen las facultades y obligaciones siguientes:*

- I. Recibir, rechazar, admitir y tramitar las quejas que les sean presentadas de manera física o por medios electrónicos.*
- II. Remitir a las autoridades u organismos correspondientes, las quejas que no sean competencia del Organismo;*
- III. Iniciar de oficio las investigaciones sobre presuntas violaciones a los derechos humanos;*
- IV. Solicitar a las autoridades o servidores públicos, las medidas precautorias o cautelares en términos de esta Ley y del Reglamento Interno;*
- V. Solicitar a las autoridades o servidores públicos la presentación de informes o documentos relacionados con las violacio-*

*nes a derechos humanos, que sean motivo de queja o investigación;*

- VI. *Privilegiar la mediación o la conciliación entre las partes, a efecto de dar pronta solución al conflicto planteado, cuando la naturaleza del asunto lo permita;*
- VII. *Practicar visitas, a efecto de procurar el debido respeto a los derechos humanos;*
- VIII. *Solicitar la comparecencia de los servidores públicos a quienes se atribuyan violaciones a derechos humanos; así como la de aquellos que tengan relación con los hechos motivo de la queja o investigación;*
- IX. *Citar, a su prudente arbitrio, peritos, testigos y personas que tengan relación con los hechos motivo de la queja o investigación;*
- X. *Elaborar los proyectos de Acuerdos, Resoluciones de no Responsabilidad, Recomendaciones y Resoluciones de los Recursos de Reconsideración; y*
- XI. *Las demás que les confiera esta Ley, otras disposiciones legales y la o el Presidente.*

## **Comentario**

El artículo concentra las principales facultades y obligaciones de los visitadores como servidores públicos auxiliares del *ombuds-person* respecto a la sustanciación de los procedimientos de la defensoría de habitantes, quienes tienen como objetivo definir la integración adecuada y oportuna de los expedientes de queja desde su inicio hasta su conclusión.

Así, se advierten varias etapas procedimentales en las que se desahogan las atribuciones y los deberes. Durante la etapa de calificación de la queja, el visitador puede recibir, rechazar, admitir y

tramitar las quejas presentadas; asimismo, remitir a las autoridades las quejas que no sean competencia de la comisión e iniciar de oficio las investigaciones sobre presuntas violaciones a los derechos humanos.

En la etapa de trámite de la queja el visitador puede solicitar medidas precautorias o cautelares, la presentación de informes o documentos relacionados con la queja, practicar visitas, comparecer a los servidores públicos involucrados o que tengan conocimiento de los hechos, así como a testigos o especialistas en los diversos campos del saber.

En la etapa resolutive de un expediente, los visitadores elaborarán los proyectos de acuerdos, resoluciones de no responsabilidad así como recomendaciones.

En suma, el artículo establece las acciones que pueden efectuar los visitadores durante el procedimiento de queja para su debida integración.

**José Benjamín Bernal Suárez**

#### *ARTÍCULO 32*

*La Presidencia, las Visitadurías, titular del área de orientación y quejas, titular del Centro de Mediación y Conciliación tendrán fe pública en sus actuaciones.*

*Para los efectos de esta Ley, fe pública es la facultad de certificar la veracidad de los hechos, acontecimientos, circunstancias, objetos, documentos, lugares; así como entrevistas, declaraciones y testimonios, que se relacionen con el ejercicio de sus atribuciones.*

## Comentario

La fe pública en materia de derechos humanos es la potestad que se otorga a ciertos servidores públicos —presidente, visitador general y visitadores adjuntos, titular del área de orientación y quejas y titular del Centro de Mediación y Conciliación— para validar documentos, manifestaciones o hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en su presencia y que estén directamente relacionados con la queja o se refieran al procedimiento o a la tramitación de ésta.

La importancia de la fe pública investida a los servidores públicos descritos radica en la potestad de dar certeza jurídica a cada una de las actuaciones que realizan para mejor proveer la investigación de los hechos y les posibilita acreditar vulneraciones a derechos humanos o resolver los asuntos de su competencia, toda vez que les permite autenticar la veracidad de los acontecimientos en los que participa bajo los principios de inmediatez e imparcialidad.

**José Benjamín Bernal Suárez**

### ARTÍCULO 33

*La o el Presidente y las o los Visitadores no pueden ser reconvenidos, detenidos o sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y Recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las facultades u obligaciones que les confiera la ley.*

*La Legislatura del Estado velará por el respeto de lo establecido en el presente artículo.*

## Comentario

El artículo consolida la potestad exclusiva con la que cuentan el *ombudsperson* y los visitadores para efectuar de manera libre e imparcial la investigación de hechos probablemente constitutivos de violaciones a derechos humanos, actividad por la cual no pueden ser objeto de incriminación o desacreditación al realizarse por ministerio de ley en el ejercicio de su encargo.

En esencia, el artículo reafirma que la defensoría de habitantes es un organismo constitucional autónomo perteneciente al sistema no jurisdiccional nacional de protección y defensa de los derechos humanos; por lo que sus actuaciones, si bien no constituyen actos de autoridad, constituyen un atributo que permite recabar aquellos elementos de convicción durante la investigación de quejas y la emisión de recomendaciones, tal y como lo establece el artículo 102, apartado B, de nuestra carta política fundamental.

En consecuencia, la autoridad que esté siendo investigada o en su momento sea recomendada no puede reconvenir por esos hechos al presidente o a sus visitadores, toda vez que la norma protege y legitima los procedimientos que sustancian el *ombudsman* y los servidores públicos que lo auxilian, constituyéndose así un precepto de protección frente a cualquier posibilidad de ser objeto de procedimientos que pudieran derivar en la determinación de alguna responsabilidad, e incluso detención, cuando el motivo sea la actuación acorde con sus atribuciones legales.

Así, el régimen de inviolabilidad para el presidente y los visitadores en sus actuaciones y decisiones legales fortalece el ejercicio de las facultades u obligaciones que les confiere la ley y

garantiza su autonomía, eficacia e independencia frente a los poderes y los órganos del Estado.

**José Benjamín Bernal Suárez**

## **CAPÍTULO IV**

### **DE LOS INFORMES ANUALES DE LA O EL PRESIDENTE**

#### *ARTÍCULO 34*

*Los informes anuales de la o el Presidente, se deben presentar dentro de los tres primeros meses del año.*

#### **Comentario**

Este precepto normativo fija el plazo en el que la o el presidente debe presentar los informes anuales y es consecuente con la obligación que se establece en el artículo 28, fracción VIII, de la propia ley de la comisión; por lo que el presidente debe presentar un informe anual a los tres poderes del Estado de México, conjunta o separadamente, sobre las actividades que la comisión haya realizado durante el periodo inmediato anterior, en los términos establecidos por la misma ley. Este informe debe ser presentado durante los tres primeros meses del año, buscando que la información que se aporte en el mismo abarque el periodo del año inmediato anterior.

Éste es un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que permite, por una parte, mostrar, y por otra, conocer el rumbo que lleva la institución y cuáles son los objetivos, dadas las acciones desarrolladas durante el lapso que se informa. Es importante que el informe sea integrado con las aportaciones de las actividades de las personas vinculadas con la materia que laboran en la institución. De igual forma, debe ser un ejercicio com-

parativo entre las metas que se plantearon en su momento y los logros obtenidos con el actuar de todos, a fin de realizar una evaluación, ponderando los resultados y, en su caso, planteando nuevas metas.

Esta obligación da sentido a la prerrogativa que tienen los ciudadanos del estado de estar informados de lo que acontece en la entidad para tomar decisiones; *“...la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual”*.<sup>10</sup>

El análisis de la información plasmada en el informe debe llevar a la reflexión acerca de la eficacia de las acciones emprendidas y a la evaluación de éstas a fin de mejorar cada día en favor de la defensa, de la preservación y del impulso de los derechos humanos.

Es oportuno mencionar que la obligación de informar contenida en esta disposición jurídica no es nueva. Desde la expedición de la ley que creó la institución, en 1992, el ordenamiento contenía la obligación de que el presidente informara anualmente de las actividades realizadas durante dicho periodo; es decir, el legislador, desde que se sentaron las bases legislativas, concibió la idea y determinó que el organismo debería rendir cuentas a la sociedad sobre su actuar. Posteriormente, en agosto de 2008, se expidió una nueva ley que abrogó la anterior, conservando la atribución de informar de las actividades de manera anual. En particular, el artículo 34 del texto vigente, desde que fue publicada la ley en agosto de 2008, ha sido reformado en una sola ocasión, sin haber sido alterado su contenido, cuando la LVII Legislatura expidió el decreto 277, por el que cambió la denomi-

.....  
10 Las cursivas son del autor.



nación del titular del organismo de comisionado de los derechos humanos a presidente de la comisión de derechos humanos.

### **Fuente consultada**

#### *Jurisprudencia nacional*

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2016), Derecho a la información. Dimensión individual y dimensión colectiva, tesis aislada: 2a. LXXXIV/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, décima época, libro XXXIV, t. 1 p. 838.

### **Maurilio Hernández González**

#### *ARTÍCULO 35*

*Los informes deben contener una descripción resumida del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado; las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y las Resoluciones de no Responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, información y propuestas que se consideren convenientes.*

### **Comentario**

El artículo motivo del comentario precisa cuáles deben ser los contenidos mínimos de los informes que se presenten por el presidente de la Codhem a los poderes estatales. Esta normativa asegura que el informe que se presente en cumplimiento de la obligación legal garantice datos esenciales y necesarios que favorezcan el más amplio conocimiento del ciudadano y que le permitan ejercer un pensamiento crítico sobre la situación que priva en el estado en materia de derechos humanos y sobre la actuación de la institución encargada de velar por los mismos.

En términos de este artículo, cada informe debe contener lo esencial en la materia y abarcar, de manera integral, las distintas etapas que marca la ley desde el inicio hasta su conclusión, además de todo aquello que se estime conveniente y fortalezca la información para la mejor protección de derechos humanos y el adecuado funcionamiento de la Codhem.

La naturaleza de las quejas y las denuncias y el número de las mismas que se consigne en el documento habrá de ser un indicador que permitirá conocer la frecuencia con la que son violados los derechos humanos y que son denunciados, así como qué tipo de violaciones son las que se han presentado.

De la misma manera, se señalará las investigaciones que de oficio haya realizado la comisión habiendo tenido conocimiento de probables violaciones a los derechos humanos de las personas. Tema de vital importancia en el informe lo constituyen la mención de las resoluciones de la comisión en forma de recomendaciones que se hayan emitido cuando se compruebe la existencia de violaciones a derechos humanos; así como las recomendaciones generales, derivadas de estudios llevados a cabo por la institución, en las que se determine la vulneración de derechos humanos en los casos concretos; es importante establecer que, en el caso de estas últimas, no se requiere que sean aceptadas por las autoridades a quienes se dirigen.

Es un acto de obligada justicia y veracidad que en el informe se establezca lo relativo a la información de las resoluciones de no responsabilidad, lo que tendrá que determinarse luego de exhaustivas investigaciones en cada uno de los casos.

El contenido de los informes permite confrontar las metas y los objetivos trazados en la comisión con los resultados, y, en su

caso, hacer un balance valorativo, con juicio crítico, en el que la propia comisión determine las áreas de oportunidad que ha encontrado en su actuar como garantes de los derechos humanos.

Finalmente, es de observarse que el artículo en comento no ha sufrido modificación alguna desde la expedición de la ley vigente.

### **Maurilio Hernández González**

#### *ARTÍCULO 36*

*Los informes deben ser difundidos para conocimiento de la sociedad.*

#### **Comentario**

El ejercicio que realiza la comisión por medio de su presidente, al informar a los poderes del estado sobre sus actividades del año anterior es, a todas luces, una acción de suma importancia, sin embargo, es insuficiente. Es indispensable hacer llegar de manera más directa la información a todos los gobernados, y aunque ésta no es una tarea fácil, se puede hacer uso de diversas formas. Hoy los medios de comunicación tradicionales, en conjunto con las nuevas tecnologías de la información, se constituyen en una herramienta fundamental para hacer llegar documentos en datos, audio y video a gran parte de la población.

Esta disposición tiene como propósito principal hacer posible el derecho de acceso a la información de las personas, privilegiando el principio de máxima publicidad.

El derecho a la información es reconocido como un derecho humano por diversos instrumentos convencionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de los cuales México es parte. Asi-

mismo el artículo 6° constitucional indica que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Es por esto que la comisión de derechos humanos se ve cumpliendo un doble propósito con esta difusión: dar a conocer la información de sus acciones y velar por el derecho humano a la información de las personas, promoviendo con ello una cultura de respeto a la dignidad de la persona y observancia de los derechos humanos.

*“El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos”.<sup>11</sup>*

Es sabido que en el plano colectivo una sociedad informada es la que tiene la capacidad de exigir sus derechos y se constituye como mecanismo de control institucional y, en lo individual, fortalece la autonomía personal.

Hoy, con sustento en la legislación general y local, en el Estado mexicano contamos con sistemas y plataformas que organizan y sistematizan la información gubernamental de los diversos ámbitos de gobierno. Aquí es donde encuentra uno de sus principales valores: la difusión de la información, pues cuando una persona busca información en el lugar en el que se supone debe estar, debe encontrarla y ser veraz, oportuna, suficiente y de fácil acceso.

En cuanto al contenido del texto de este artículo, cabe destacar que ha permanecido intocado desde su expedición en 2008.

## **Fuentes consultadas**

### *Legislación nacional vigente*

.....

11 Las cursivas son del autor.

Congreso de la Unión (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), última reforma: 27 de agosto de 2018.

### *Jurisprudencia nacional*

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2008), “Acceso a la información, privacidad y datos personales”, en Acceso a la información. Su naturaleza como garantías individual, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, novena época, t. 27, p. 743.

## **Maurilio Hernández González**

### *ARTÍCULO 37*

*Los integrantes de la Legislatura del Estado, en relación con los informes que presente la o el Presidente respecto de las Recomendaciones dictadas y del cumplimiento que a ellas se hubiese dado, pueden formular comentarios y observaciones a los mismos, pero no están facultados para dirigirle instrucciones específicas.*

### **Comentario**

Los informes que deberá presentar la o el presidente de la Codhem ante los tres poderes, conjunta o separadamente, sobre las actividades que la propia comisión haya realizado durante el año anterior, serán anuales y deberán contener una descripción del número y de las características de las quejas y las denuncias presentadas, las investigaciones realizadas, las recomendaciones y resoluciones de no responsabilidad que se hubiesen formulado, entre otros aspectos.

Respecto al cumplimiento de la obligación de informar, cabe preguntarse: ¿la rendición del informe anual crea algún tipo de

subordinación de ella ante los órganos depositarios de poder público?, ¿qué efectos produce la rendición de dicho informe anual? La respuesta inmediata a la primera pregunta es que no se crea algún tipo de subordinación, habida cuenta de que el artículo que se comenta es claro en establecer que las y los integrantes de la legislatura pueden formular comentarios y observaciones, “pero no están facultados para dirigirle instrucción específica”, puesto que se trata de un organismo con autonomía técnica, de gestión y presupuestal, por ende, al ejercer las atribuciones que están consagradas tanto constitucional como legalmente, de ninguna manera debe obedecer indicaciones de ninguno de los titulares de los órganos de poder en México, ya que tiene la naturaleza de ser constitucionalmente autónomo. Se pretende que la comisión de derechos humanos, al relacionarse en este acto con la legislatura de la entidad federativa, salga fortalecida para realizar sus funciones.

Por otra parte, en el Congreso local se encuentran las y los legisladores locales que son representantes del pueblo y, obviamente, que es obligatorio y positivo que estén enterados de la actividad que ha desarrollado en el año anterior la Codhem, pues, como constitucionalmente tenemos un régimen democrático, es plausible que las diferentes fuerzas políticas conozcan las estadísticas y los datos concretos sobre las recomendaciones dictadas y su cumplimiento para que fijen su posicionamiento, incluso que los partidos de oposición, por medio de comentarios y observaciones que formulen, realicen las críticas que consideren pertinentes sobre la actuación del gobierno en turno en relación con los derechos humanos, la observancia de los deberes que son correlativos o su incumplimiento, así como de las recomendaciones formuladas.

Lo anterior significa que el informe que se presenta anualmente sobre las recomendaciones dictadas y su cumplimiento tienen efectos y constituyen un elemento para evaluar la actuación del gobierno y, concretamente, de los servidores que trabajan en los diferentes órganos depositarios del poder público, pues es pertinente saber qué tanto están comprometidos con la promoción, el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos. El cumplimiento de tales deberes genera legitimidad para las instituciones.

Finalmente, la rendición del informe anual ayudará a que la sociedad conozca la situación de los derechos humanos en la entidad federativa, a que genere corriente de opinión, y, consecuentemente, a que pueda emprender acciones para obligar a las autoridades a cumplir con sus deberes y evitar incurrir en violaciones a los derechos humanos.

**Miguel Ángel Rodríguez Vázquez**

## **CAPÍTULO V**

### **DEL CONSEJO CONSULTIVO**

#### *ARTÍCULO 38*

*El Consejo Consultivo es un órgano colegiado de opinión sobre el desempeño del Organismo.*

#### **Comentario**

El Consejo Consultivo de la Codhem está previsto en el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política local, el cual se adicionó mediante el decreto 103, emitido por la LIX Legislatura y publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado Libre y Soberano de México el 25 de julio de 2016, en el que se establece lo siguiente:

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México tendrá un Consejo Consultivo, integrado por un presidente, un secretario técnico y cinco consejeros ciudadanos, estos últimos elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura o, en sus recesos, por la Diputación Permanente, con la misma votación calificada. Los consejeros ciudadanos durarán en su cargo tres años, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo (Legislatura del Estado, 2016).

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México que se comenta define brevemente el Consejo Consultivo y señala que su naturaleza es la de ser un “órgano colegiado de opinión sobre el desempeño del Organismo”. En efecto, es un órgano que se integra por varias personas de prestigio social que emiten opinión sobre el proyecto de informe anual de la o del presidente y sobre los actos de dominio que pretenda realizar; sin embargo, la definición está incompleta y no refleja en toda su intensidad la importancia del Consejo Consultivo, pues también tiene facultades materialmente legislativas, habida cuenta que es quien aprueba el reglamento interno y demás disposiciones tendentes a regular la organización y el funcionamiento del organismo.

En el ámbito nacional la figura del Consejo Consultivo surgió mediante decreto presidencial de 6 de junio de 1990 que creó a la CNDH, pero se elevó a rango constitucional hasta la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999; no obstante que en 1992 se previó que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerían organismos protectores de los derechos humanos que “otorga el orden jurídico mexicano”, empero no se hizo mención de los mismos y quedaron contemplados únicamente a nivel de ley secundaria. Para ese momento,



el Consejo Consultivo vino a constituir un elemento en nuestro orden jurídico que lo hizo diferente a los *ombudsman*, quienes no tienen un cuerpo colegiado de tal naturaleza.

Las instituciones y el diseño de las mismas no deben surgir de ocurrencias de quienes legislan, sino de las necesidades reales de aquéllas, para que puedan llevar a cabo las funciones que tienen encomendadas; por tal motivo es menester explicar cuál es la justificación del establecimiento del Consejo Consultivo, primero en la CNDH, y después en los organismos protectores de derechos humanos en el ámbito local, como la Codhem. Su inclusión en el diseño institucional se debió a que cuando surgió en el ámbito nacional existía una “atmósfera de escepticismo” hacia el organismo protector de los derechos humanos; por lo que hubo críticas por su creación, pues se consideraba que era una copia extralógica del *ombudsman* nacido en Suecia. En tal virtud, se tuvo el acierto de crear un órgano consultivo que lo hiciera diferente y viniera a fortalecerla mediante la integración de personas con prestigio social, lo cual sería un factor para ganar la confianza de la sociedad (Carpizo, 2004), aunque, obviamente, la confianza no se obtendría *ipso facto*, sino a través del tiempo, con los resultados obtenidos en su actuación protectora de los derechos humanos, tal como sucedió en la realidad. Así pasó, con diferente integración, a los organismos locales protectores de derechos humanos.

## Fuentes consultadas

### *Bibliografía*

Carpizo, J. (2004), “Principales diferencias entre el *Ombudsman* español y el mexicano”, Los derechos humanos en la obra de Jorge Carpizo. *Reflexiones en ocasión del 30 aniversario de la Defensoría*

de los Derechos Humanos de la UNAM, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), p. 9.

### *Legislación nacional*

Legislatura del Estado (2016), Decreto Número 103 por el que se Reforman los Párrafos Primero y Cuarto del Artículo 5, el Párrafo primero del Artículo 7, el Párrafo Primero del Artículo 16 y Adiciona Seis Últimos Párrafos al Mismo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México exposición de motivos, publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado Libre y Soberano de México el 25 de julio de 2016.

**Miguel Ángel Rodríguez Vázquez**

#### *ARTÍCULO 39*

*El Consejo Consultivo está integrado por:*

- I. Un Presidente;*
- II. Un Secretario Técnico; y*
- III. Cinco Consejeros Ciudadanos, de los cuales por lo menos, dos serán mujeres y uno de extracción indígena.*

#### **Comentario**

El Consejo Consultivo de la Codhem, por definición, es un “órgano colegiado de opinión sobre el desempeño del Organismo”, en el que se encuentran personas de gran prestigio social que vienen a fortalecer la confianza de la sociedad en dicho organismo. Precisamente, la creación en el ámbito nacional de un órgano de tal naturaleza se debió a que en los inicios de la CNDH había un clima de escepticismo, por lo que se propuso que, a diferencia del *ombudsman* sueco, tuviera un órgano consultivo

que ayudara a ganar la confianza de la sociedad (Carpizo, 2004). En las entidades federativas se reprodujo el modelo, aunque con diferente integración en el Consejo Consultivo.

El presidente del Consejo Consultivo es el presidente de la propia Codhem, tal como está previsto por el artículo 28, fracción XXI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por lo que posee tanto las atribuciones que le concede el artículo 28 en su carácter de presidente de la comisión, tales como tener la representación legal y ser su apoderado legal, aprobar y emitir recomendaciones públicas no vinculatorias y resoluciones de no responsabilidad, nombrar y remover a los servidores públicos y al personal de la comisión, presentar informe anual ante los tres poderes del Estado de México, promover acciones de inconstitucionalidad, entre otras, así como las que son propias del Consejo Consultivo, entre las que destaca la atribución de aprobar el reglamento interno y demás disposiciones tendentes a regular la organización y el funcionamiento del organismo.

Llama poderosamente la atención la integración del Consejo Consultivo, que se compone de cinco consejeros ciudadanos, pues, por lo menos, dos serán mujeres y uno de extracción indígena, lo cual denota que se legisló con perspectiva de género y criterios de inclusión, propios de una sociedad plural como la mexicana. Uno de los requisitos que se exigen para llegar a ser consejero es tener prestigio social; “se requiere gozar de reconocido prestigio” (artículo 40), pues ese factor ayuda, en gran medida, para que gane confianza la comisión de derechos humanos, como ya se explicó con antelación. Aunado a lo anterior, se requiere que estén en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, además de contar con experiencia en derechos humanos. Son electos por las dos terceras partes de los integrantes de la

legislatura para un periodo de tres años y pueden ser reelectos. Sus facultades no se circunscriben a ser parte de un organismo de opinión, pues poseen facultades materialmente legislativas que se concretan en la aprobación del reglamento interno.

Por último, el Consejo Consultivo tiene una Secretaría Técnica, que está a cargo del propio secretario de la comisión de derechos humanos, quien debe contar con grado de licenciatura. En general, el secretario presta apoyo a los consejeros para que lleven a cabo sus funciones, elabora las actas y resguarda el archivo documental; además, en su doble carácter que tiene de secretario tanto de la comisión como del consejo, se le facilita en algunos aspectos cumplir con sus atribuciones como la relativa a presentar al propio consejo, por acuerdo de la o el presidente, las propuestas de planes de trabajo y programas del organismo.

## **Fuente consultada**

### *Bibliografía*

Carpizo, J. (2004), “Principales diferencias entre el *Ombudsman* español y el mexicano”, *Los derechos humanos en la obra de Jorge Carpizo. Reflexiones en ocasión del 30 aniversario de la Defensoría de los Derechos Humanos de la UNAM*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), p. 9.

**Miguel Ángel Rodríguez Vázquez**

### *ARTÍCULO 40*

*Para ser Consejero Ciudadano se requiere gozar de reconocido prestigio y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, así como contar con experiencia en derechos humanos.*

## Comentario

Como lo precisa el artículo 38 de la ley de la comisión estatal, el consejero ciudadano formará parte de un órgano colegiado de opinión sobre el desempeño del propio organismo; derivado de la trascendencia de tal función se han establecido requisitos concretos que deberán satisfacer los aspirantes al cargo de consejero, como gozar de reconocido prestigio y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, así como contar con experiencia en derechos humanos.

En primer lugar, el requisito de reconocido prestigio se relaciona con una garantía de probidad y autoridad moral que le dé credibilidad al trabajo que realizan las personas en beneficio de la protección y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como su proyección en la sociedad y la percepción del tejido social respecto al aspirante.

En segundo lugar, el requisito relacionado con el pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos, es decir, aquellos que garantizan la capacidad de las personas para participar en el ámbito civil y político. La vida, la libertad y la seguridad personal, el derecho a la circulación, al reconocimiento de su personalidad jurídica, a las libertades de pensamiento, conciencia, religión, asociación, entre otras, son prerrogativas que deben ejercer los aspirantes a consejeros ciudadanos (ONU, 1966).

Como puede advertirse, la satisfacción de dichos requerimientos no solo tiene relación con el cumplimiento de la normativa, sino con un aspecto relacionado con la participación preventiva, activa y reactiva de los integrantes del consejo, pues la experiencia en la materia busca contribuir en la realización de los objetivos

angulares de promoción, observancia, respeto, garantía, estudio, promoción y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, y a partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, todos aquellos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

### **Fuente consultada**

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1966), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**Gabriela Alejandra Sosa Silva**

#### *ARTÍCULO 41*

*Los Consejeros Ciudadanos, serán electos por el Pleno de la Legislatura del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes presentes.*

### **Comentario**

El artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece que la Codhem tendrá un Consejo Consultivo integrado por un Presidente, un secretario técnico y cinco consejeros ciudadanos, quienes durarán en su cargo tres años, salvo que fuesen propuestos y ratificados por un segundo periodo. Dichos consejeros, precisa la normativa de la entidad, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura, o en sus recesos, por la diputación permanente, con la misma votación calificada.

Debe precisarse que este ejercicio electivo incide de manera positiva en la designación de estos consejeros, pues permite, entre otros aspectos, verificar el cumplimiento puntual de los requisitos señalados en la ley de la comisión estatal por parte de los aspi-

rantes y que cuenten con el perfil adecuado para desempeñar el cargo; asimismo, en la realización de entrevistas imparciales, en las cuales los candidatos expongan sus ideas y propuestas para mejorar el trabajo que realiza el organismo estatal y contribuir en el logro de sus atribuciones y objetivos, de ahí que la intervención de la legislatura concurra a la debida integración del Consejo Consultivo, el cual se erige como un órgano colegiado de opinión sobre el desempeño del organismo.

**Gabriela Alejandra Sosa Silva**

#### ARTÍCULO 42

*Para los efectos previstos en el artículo anterior, la Legislatura Estatal deberá establecer mecanismos de consulta que consideren, entre otras, las propuestas de instituciones u organismos públicos y privados que tengan por objeto la protección de los derechos humanos.*

#### **Comentario**

Concatenado con el artículo anterior, el artículo 16 de la constitución de la entidad mexicana ciudadaniza el procedimiento de elección establecido al precisar que deberá realizarse una consulta pública con la sociedad civil, así como con los organismos públicos y privados que tengan por objeto la protección y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, a lo cual pueden sumarse las instituciones académicas, a fin de que externen su opinión sobre los aspirantes a ocupar el cargo de consejero ciudadano, o bien, presenten propuestas para el mismo efecto. Dicho mandato constitucional impulsa y promueve la participación de la ciudadanía y las organizaciones que día a día trabajan en la protección y defensa de las prerrogativas esenciales, lo cual, además, permite que se lleven a cabo ejercicios transparentes y de consulta pública.

Actualmente, la colaboración de distintos actores y sectores del tejido social mediante los mecanismos de consulta es un insumo para la consecución de los objetivos propuestos para cada una de las instituciones y los organismos públicos protectores de los derechos esenciales del ser humano; por lo que escucharlos y atender sus propuestas es indispensable en todos los escenarios.

**Gabriela Alejandra Sosa Silva**

#### ARTÍCULO 43

*Los Consejeros Ciudadanos, durarán en su encargo tres años, y pueden ser reelectos por una sola ocasión y por igual período.*

#### Comentario

Este artículo reglamenta lo establecido en el quinto párrafo del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el cual eleva a rango constitucional la duración y el número de los consejeros ciudadanos, así como la posibilidad de reelegirse. El hecho de que tal precepto se encuentre en la constitución local da cuenta de la importancia que tienen el Consejo Consultivo y sus miembros provenientes de la sociedad civil para el funcionamiento del órgano garante de los derechos humanos de las personas.

El límite en la durabilidad responde a la aspiración de actualizar constantemente las visiones que componen al Consejo Consultivo, promoviendo además el flujo de liderazgos sociales en el seno del órgano decisorio de la comisión; contar con consejeros ciudadanos provenientes de diversos sectores del estado y con constante alternancia, además de ser un mandato constitucional, es un beneficio en favor de las personas y un ejercicio democrático que respalda el objetivo del órgano defensor de los derechos humanos. Adicionalmente, constreñir



a los miembros a periodos de actuación evita el estancamiento de pensamientos o posturas, dando paso a opiniones que renueven los métodos utilizados y contribuya al crecimiento propio de la institución.

Cabe resaltar que la CNDH cuenta con un órgano similar integrado por 10 consejeros ciudadanos, representantes de diferentes sectores de la nación, pero con la diferencia de que éstos duran en su encargo cinco años, dos más que los consejeros mexiquenses, con la intención de homologarse al periodo del comisionado presidente.

Es así que destaca la diferencia de duración entre los miembros ciudadanos del Consejo Consultivo y el presidente de la Codhem, quien dura en su encargo cuatro años, con la posibilidad de reelegirse por una sola ocasión. Esta separación obliga al presidente de la comisión a ejercer su mandato con distintos consejeros, elegidos antes del inicio de sus funciones y posterior a su ingreso, lo que permite al presidente escuchar las inquietudes ciudadanas y atender las opiniones del consejo, garantizando así el funcionamiento autónomo del órgano colegiado.

En el mismo sentido, consentir la reelección por una sola ocasión y por el mismo tiempo aporta al consejo la profesionalización de sus miembros y la acumulación de experiencia que permita contar con consejeros ciudadanos eficientes y conocedores de la función para la cual han sido electos. La comisión de derechos humanos, como cualquier otra institución pública, aspira a tener funcionarios y servidores públicos capacitados y diligentes; el Consejo Consultivo debe ser reflejo de ese anhelo y garantizar que sus atribuciones sean ejercidas con el más alto nivel de profesionalismo y pericia.

**Rodrigo Espeleta Aladro**

#### ARTÍCULO 44

*Los Consejeros Ciudadanos dejarán de ejercer su encargo por alguna de las causas siguientes:*

- I. Por concluir el período para el que fueron electos o reelectos;*
- II. Por renuncia;*
- III. Por incapacidad permanente que les impida el desempeño de sus funciones;*
- IV. Por faltar, sin causa justificada, a más de dos sesiones consecutivas o tres acumuladas en un año;*
- V. Por haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delito doloso; y*
- VI. Por incurrir en alguna de las causales de impedimento previstas en el artículo 45 de esta ley.*

*En el supuesto previsto en la fracción I, la comisión debe informar a la Legislatura Estatal, con al menos tres meses de antelación a la terminación del encargo, a efecto de que tome las previsiones necesarias.*

*En los casos a que se refieren las fracciones IV, V y VI, la Legislatura del Estado, previa garantía de audiencia que se otorgue a los Consejeros Ciudadanos, resolverá lo procedente.*

#### **Comentario**

Como todo encargo constitucional, existen supuestos por los cuales el mandato debe concluir. Las causales establecidas en este precepto pueden ser divididas en dos grupos. De la fracción I a la III, se previenen causales no inherentes al ejercicio de la función y que no suponen falta alguna por parte de los consejeros, tampoco requieren la supervisión por parte de la legislatura estatal. Los supuestos establecidos en las fracciones IV, V y VI son resultado

de alguna conducta atribuible al consejero ciudadano, la cual merece su capacidad para ejercer el puesto con probidad.

En el supuesto previsto en la fracción I, es decir, por concluir el periodo para el que fueron electos o reelectos los ciudadanos, la comisión informará a la legislatura estatal con el tiempo suficiente para que sea electo un nuevo consejero ciudadano; en relación a las fracciones II y III, por renuncia o incapacidad, se debe mencionar que toda vez que la ley no distingue ni detalla las causales que justifiquen este hecho, será suficiente, para que el mandato cese, que el ciudadano haga del conocimiento al presidente de la comisión y éste a su vez a la legislatura estatal para que comience el proceso de sustitución.

Respecto a la fracción IV, relativa a la interrupción del encargo por faltar, sin causa justificada, a más de dos sesiones consecutivas o tres acumuladas durante un año, es necesario señalar que el artículo 48 de la ley prevé que el Consejo Consultivo sesionará de forma ordinaria cuando menos una vez por mes, es decir, 12 sesiones al año, sin contar las extraordinarias que pudieran realizarse. El ciudadano consejero que se ausente sin justificar el número establecido en la fracción de análisis estará materialmente impedido de ejercer sus atribuciones de forma correcta, informada y continua, limitando la capacidad del consejo consultivo para ser un órgano de control y supervisión de la comisión.

Los miembros del Consejo Consultivo deben representar los más altos estándares de probidad, integridad y respeto a los derechos humanos. La fracción V del presente artículo dispone que los consejeros ciudadanos cesarán sus funciones cuando hayan sido condenados mediante sentencia ejecutoriada por delito doloso; esto es compatible con el artículo 38 de la CPEUM, que prevé la

suspensión de los derechos y prerrogativas del ciudadano cuando sea sentenciado por la comisión de un delito.

El órgano que protege los derechos humanos de los mexiquenses debe tener entre sus filas a mujeres y hombres respetuosos de la ley y conscientes de su responsabilidad social. La fracción VI garantiza que los consejeros ciudadanos no incurran en alguna de las causales de impedimento que la propia ley prevé en su artículo 45, es decir, desempeñar alguna función como servidor público, atribuirse la representación de la comisión o del Consejo Consultivo, o bien, difundir o prejuzgar los asuntos que sean de su conocimiento. Estas causales serán analizadas en el siguiente comentario.

Cabe destacar que en los casos relativos a las fracciones IV, V y VI, por ser el Consejo Consultivo un órgano de representación ciudadana, la legislatura del estado deberá calificar los actos que resulten en la cesación de sus integrantes, siempre garantizando el derecho de audiencia a los consejeros ciudadanos. Este control legislativo es congruente con el mecanismo de elección de los miembros del consejo.

**Rodrigo Espeleta Aladro**

#### *ARTÍCULO 45*

*Los Consejeros Ciudadanos están impedidos para:*

- I. Desempeñar otro empleo, cargo o comisión en el servicio público durante el período de su encargo;*
- II. Arrogarse la representación de la Comisión o del Consejo Consultivo; y*
- III. Difundir los asuntos que sean de su conocimiento, o prejuzgar públicamente sobre su fundamento o pertinencia.*

## Comentario

El artículo en comento enumera tres conductas que los consejeros ciudadanos tienen prohibido realizar durante su encargo. Dichos impedimentos pretenden establecer un parámetro de imparcialidad, responsabilidad y discreción, necesario para conducir el encargo correctamente, evitar entorpecer el funcionamiento del órgano, así como mantener la autonomía y el prestigio de la comisión.

El primero de los impedimentos limita a los consejeros ciudadanos para desempeñar funciones dentro del servicio público. Esta limitación concuerda con una de las características esenciales de la figura del *ombudsperson*: ser una institución que no se encuentre subordinada a los intereses de ninguno de los distintos órganos de gobierno y que, como lo establece la propia constitución local, cuente con autonomía de gestión y presupuestaria. La incompatibilidad con el desempeño de otros encargos evita la influencia de agentes externos a los intereses de la comisión y mantiene la imparcialidad de sus integrantes, quienes pueden actuar con libertad plena y estricto apego a derecho.

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a diferencia del ordenamiento local, prevé que 3 de los 10 consejeros ciudadanos que la integran puedan desempeñar funciones como servidores públicos durante su encargo en el Consejo Consultivo. Esta diferencia de diseño legal responde a la necesidad que previó el legislador federal de contar con la voz y la visión de la Administración Pública dentro del órgano consultivo sin el riesgo de que esto constituya subyugar la autonomía del órgano defensor de los derechos humanos.

Por su parte, se debe recordar que el artículo 38 de la ley local define al Consejo Consultivo como un órgano colegiado de opinión sobre el desempeño del organismo. Esto es relevante al analizar la fracción segunda de este artículo, toda vez que se prohíbe a los miembros ciudadanos arrogarse la representación del órgano que integran o de la propia comisión; esta limitación es importante toda vez que los miembros del consejo no representan en lo individual al órgano consultivo, ni mucho menos a la comisión en lo general. El órgano opera de forma colegiada y sus opiniones, recomendaciones y acuerdos son pronunciados conjuntamente. En adición a lo anterior, la representación de la comisión le compete única y exclusivamente al presidente del organismo, quien no puede delegar esta función a ningún funcionario que la ley no prevea.

Finalmente, los miembros ciudadanos del Consejo Consultivo están impedidos de difundir los asuntos que sean de su conocimiento o prejuzgar públicamente sobre su fundamento o pertinencia; esta limitación es de gran importancia al considerar que el Consejo Consultivo tiene acceso a información privilegiada sobre el funcionamiento y los casos atendidos por el organismo.

La protección de datos personales es un derecho humano protegido por la constitución y los tratados internacionales. La Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios prevé que los organismos constitucionales autónomos, como la comisión de los derechos humanos, son sujetos obligados y tienen la responsabilidad de resguardar la información que posean y no difundirla sin el consentimiento de su titular. La discreción con la cual deben conducirse los integrantes de la institución constituye un elemento esencial de la comisión de los derechos humanos, ya que

la medida de sus integrantes nutre la confianza del ciudadano, sin mencionar el peligro que puede constituir difundir información sensible sobre los procesos de defensa de los derechos humanos de los mexiquenses.

## Rodrigo Espeleta Aladro

### ARTÍCULO 46

*El Consejo Consultivo tiene las facultades y obligaciones siguientes:*

- I. *Establecer las políticas y criterios que orienten al cumplimiento de los objetivos de la Comisión;*
- II. *Someter a consideración de la o el Presidente, mecanismos y programas que contribuyan al respeto, defensa, protección, promoción, estudio, investigación y divulgación de los derechos humanos.*
- III. *Aprobar el Reglamento Interno y demás disposiciones tendientes a regular la organización y funcionamiento del Organismo;*
- IV. *Transmitir a la Comisión la percepción social sobre las actividades de la misma;*
- V. *Opinar sobre el proyecto de informe anual de la o el Presidente;*
- VI. *Solicitar a la o el Presidente información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión;*
- VII. *Requerir, a propuesta de la o el Presidente, la participación con derecho a voz, pero sin voto, de invitados especiales y servidores públicos del Organismo, para coadyuvar en el ejercicio de sus funciones;*
- VIII. *Analizar y, en su caso, aprobar las propuestas generales que le formule la o el Presidente, para una mejor protección de los derechos humanos;*

- IX. *Opinar sobre los actos de dominio que pretenda realizar la o el Presidente, en representación de la Comisión;*
- X. *Conocer el Presupuesto Anual de Egresos autorizado a la Comisión;*
- XI. *Conocer el informe de la o el Presidente, en relación al ejercicio anual del presupuesto;*
- XII. *Conocer sobre la ampliación presupuestal no líquida de los recursos no ejercidos en el periodo de que se trate; y*
- XIII. *Las demás que le sean conferidas en la presente Ley y otras disposiciones legales.*

### **Comentario**

Este precepto señala 13 facultades y obligaciones del Consejo Consultivo, y es posible distinguir varias clases de éstas que tienen a su vez diversas implicaciones en el funcionamiento de la comisión y en el logro de sus objetivos. La primera y la segunda fracción están relacionadas toda vez que implican el establecimiento y la propuesta de criterios, programas y medidas que se estiman necesarias para el logro de los objetivos de la comisión; en cambio, la tercera es una función que va más allá de la mera opinión o sugerencia, pues implica la aprobación de normas de organización y regulación interna de la comisión, y la fracción cuarta tiene un enfoque distinto a las anteriores, pues no es de opinión ni de reglamentación, sino que tiene una vinculación de carácter social, ya que se refiere a dar cuenta a la comisión de la percepción que tiene la sociedad sobre las actividades y los resultados del trabajo de la misma, opinión y percepción que son claramente importantes para la comisión.

Por otra parte, las fracciones X, XI y XII son relativas a las facultades del consejo en materia de presupuesto de la comisión y ejercicio de éste; por lo que resultan ser disposiciones de índole



distinta a las ya referidas, ampliando el abanico de éstas; por lo que el consejo posee muy variadas facultades que le confieren una importante participación en la comisión. Las fracciones restantes están relacionadas con actividades de conocimiento y análisis y, desde luego, no son menos importantes, sino que complementan el rol del consejo y justifican su peso en el funcionamiento de la comisión.

Por último, por medio de los conocimientos técnicos en materia de derechos humanos con los que cuentan los integrantes de este órgano colegiado se contribuye a fortalecer y establecer criterios de participación ciudadana, proporcionando con ello un mecanismo jurídico, administrativo y de control por medio del cual se establece certeza, seguridad jurídica y transparencia en el manejo y aplicación de los recursos a los ciudadanos.

### Alejandro Eusebio Díaz García

#### ARTÍCULO 47

*Los Consejeros Ciudadanos recibirán una gratificación de asistencia, en función del presupuesto de egresos de la Comisión.*

#### Comentario

Los consejeros ciudadanos son una parte esencial de la integración del consejo, y dadas las características que han de reunir para lograr tal carácter y sus atribuciones, resulta lógico que, más allá de un salario que correspondería a cualquier trabajo ordinario, lo que perciban sea una gratificación a manera de compensación por una actividad que puede entenderse como honorífica, por lo que no se trata de una contraprestación, sino, como lo indica el artículo, una gratificación por un servicio tan importante para la comisión y para los derechos humanos y su ejercicio en la entidad.

Si bien es cierto que los consejeros no forman parte de la plantilla de personal de este organismo defensor de derechos humanos, también es cierto que se les brindará una remuneración por sus funciones, la cual debe ser contemplada en función del presupuesto de egresos, toda vez que no están facultados para desempeñar otro empleo, cargo o comisión en el servicio público durante su periodo de gestión.

**Alejandro Eusebio Díaz García**

## **CAPÍTULO VI**

### **DE LAS SESIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO**

#### *ARTÍCULO 48*

*El Consejo Consultivo, como órgano colegiado, debe celebrar cuando menos una sesión ordinaria al mes y las extraordinarias que sean necesarias, cuando las convoque la o el Presidente o por lo menos tres de sus miembros.*

#### **Comentario**

Dada la importancia de las facultades del Consejo Consultivo, es de esperarse que su trabajo, es decir, las sesiones de las cuales surgen decisiones, criterios y análisis, sea de frecuencia fija; por lo que un mes resulta un periodo adecuado entre sesión y sesión, pues permite que los acontecimientos, así como las necesidades de la comisión y del entorno sean evidentes y, de este modo, hace posible que en las reuniones ordinarias de cada mes se expresen y se tomen decisiones al respecto.

Asimismo, debido a la naturaleza de los derechos humanos y a su impacto social, el consejo, como órgano consultivo de opinión y decisión, debe lógicamente tener la posibilidad, en todo tiempo, de llevar a cabo reuniones que permitan realizar acciones tenden-

tes a la protección de estos derechos en situaciones ordinarias y extraordinarias; por lo que puede estimarse que su trabajo es permanente y obedece a las circunstancias que se presenten.

Como función primordial, los consejeros tienen el deber de asistir a cada sesión para que se cuente con esa seguridad jurídica y validez legal, se autoricen y aprueben asuntos relacionados con el funcionamiento de esta comisión de derechos humanos.

### **Alejandro Eusebio Díaz García**

#### *ARTÍCULO 49*

*Para que el Consejo Consultivo pueda sesionar válidamente, es necesaria la asistencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que debe estar la o el Presidente o quien legalmente deba suplirlo.*

#### **Comentario**

El Consejo Consultivo es un órgano colegiado, integrado por un número impar de integrantes: siete personas, cinco de ellas personas ciudadanas con goce de prestigio y en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y que cuentan con experiencia en derechos humanos. La validez de los actos de este órgano colegiado radica en los elementos esenciales que se deben atender para que los mismos lleguen a tener efectos legales y trasciendan a terceros, entre ellos la forma en la que deben sesionar, cuántas personas deben estar en sus sesiones, así como la manera en la que deberán tomar decisiones para dar legitimidad a sus actos, estableciéndose para ello un modelo democrático de votación: por mayoría; siendo en todos los casos necesaria la presencia de la persona titular de la presidencia de dicho órgano colegiado o de quien deba suplirlo.

**Nashieli Ramírez Hernández**

### *ARTÍCULO 50*

*El Consejo Consultivo debe tomar sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, la o el Presidente tiene voto de calidad.*

### **Comentario**

Al ser un órgano colegiado integrado por personas ciudadanas, en el que se encuentran representadas personas de grupos de atención prioritaria como mujeres y una persona indígena, se busca tomar decisiones de manera democrática por la mayoría de quienes lo integran; no obstante, se establece un mecanismo que permite generar la toma de decisiones entre las personas integrantes de dicho consejo, a fin de tener acuerdos que permitan atender el objeto de la Codhem.

**Nashieli Ramírez Hernández**