



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación

Pública, bajo Acuerdo número 20081906 de Octubre de 2008

**Impacto de la reforma de junio de 2011 al artículo 102,
apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos, en el funcionamiento de la CNDH**

Tesis que para obtener el grado de

Maestra en Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Sustenta la

Lic. Karla Díaz Rangel

Director de la Tesis

Dr. Marcos del Rosario Rodríguez

Agradecimientos

A mis padres, José y Rebeca, por su amor, confianza y comprensión, por ser mis maestros y guías, y mi principal motor para tratar de ser cada día mejor.

A mi esposo, Guillermo, por su amor y paciencia, pero sobre todo por enseñarme a vivir y por demostrarme que no existen impedimentos para ser feliz.

A mi hermana, Rebeca, por estar conmigo en todo momento, por su apoyo y cariño incondicionales.

A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, institución comprometida con el desarrollo humano y profesional de quienes tenemos el privilegio de laborar en ella.

A la maestra Cielito Bolívar Galindo, por permitirme ser parte de su equipo, por fomentar en mí el deseo de superación y porque gracias a su invaluable apoyo me fue posible lograr esta meta.

A la licenciada Erika Arellano Hobelsberger, por todos sus consejos y enseñanzas, y por ser para mí un ejemplo de profesionalismo, responsabilidad y humanismo.

A todos mis amigos y compañeros de la Universidad Panamericana y de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por hacer de esta etapa algo inolvidable.

A todos mis maestros, en especial, al doctor Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, por su valiosa asesoría en la elaboración del presente trabajo.

Índice

Introducción.....	9
I. El ombudsman.....	13
1. Concepto	13
2. Antecedentes.....	17
3. Características.....	20
4. Funciones	24
5. Los Principios de París.....	25
II. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos antes de la reforma de 10 de junio de 2011.....	33
1. Antecedentes.....	33
2. Marco jurídico	50
A. Constitucional	50
B. Legal	51
C. Reglamentario.....	53
3. Fundamento material.....	56
4. Naturaleza jurídica.....	60
5. Integración.....	63
6. Atribuciones.....	70
7. Competencia	73
8. Procedimientos.....	84

A. Queja.....	85
B. Inconformidad	91
9. Resoluciones	95
A. Acuerdos de no responsabilidad	95
B. Recomendaciones.....	96
10. Informes.....	100
11. Evaluación de la labor desempeñada por la CNDH: Informe de Human Rights Watch.....	102
A. Conclusiones.....	103
B. Recomendaciones.....	106
III. Reforma de junio de 2011 al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	111
1. Proceso legislativo	111
2. Comparativo del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes y después de la reforma	142
IV. Impacto de la reforma al artículo 102, apartado B, constitucional, en el funcionamiento de la CNDH	147
1. Obligación de los servidores públicos de responder a las recomendaciones y, en caso de no aceptarlas, de fundar, motivar y hacer pública su negativa	147
2. Comparecencia de los servidores públicos ante la Cámara de Senadores para explicar su negativa a aceptar o a cumplir una recomendación	155
3. Competencia para conocer de asuntos laborales.....	161

4. Elección del Presidente y de los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH a través de un procedimiento de consulta pública que ha de ser transparente	168
5. Facultad de la CNDH de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos.....	172
Conclusiones.....	185
Fuentes consultadas.....	191

Introducción

La Comisión Nacional de Derecho Humanos (CNDH) se crea en 1990, a través de un decreto del entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari, para promover y vigilar que las instituciones gubernamentales cumplan con sus obligaciones de defender y respetar los derechos humanos.

En un inicio la CNDH se funda por y dentro del Poder Ejecutivo Federal —pues se adscribe a la Secretaría de Gobernación, como órgano desconcentrado—, lo que genera serias dudas respecto a su independencia e imparcialidad; sin embargo, en virtud la labor que desempeña en sus primeros años, poco a poco va ganando prestigio y aceptación.

Por ello, a sólo dos años de su creación, esto es, en 1992, la Comisión adquiere rango constitucional, pues en virtud de una reforma a la Norma Suprema, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de enero de 1992, se adiciona un apartado B al artículo 102, en el cual se ordena el establecimiento de un sistema nacional de organismos de protección de los derechos humanos.

Posteriormente, en el año de 1999, de nueva cuenta como resultado de una reforma constitucional, se modifica el marco normativo de la Comisión, convirtiéndose ésta en un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

De esta forma, desde su creación la CNDH ha experimentado una constante evolución normativa, cuyo objetivo fundamental ha sido el fortalecimiento de la institución.

Gracias a esto, hoy en día goza de un mandato muy amplio —que comprende la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos— y cuenta con los recursos, tanto legales, como humanos y materiales, para llevarlo a cabo.

Pese a lo anterior, la CNDH no ha alcanzado los objetivos deseados, y por esa razón su actuación es constantemente cuestionada. Muestra de ello lo constituye el informe que, en el año 2008, publica Human Rights Watch —una de las organizaciones internacionales líderes en el mundo dedicada a la

investigación, defensa y promoción de los derechos humanos—, en el cual concluye que la CNDH no ha tenido el impacto esperado debido a que no está ejerciendo al máximo su mandato.

Ante esta circunstancia, que ha sido reconocida no sólo por el referido organismo no gubernamental, sino por diversos agentes y sectores, nacionales e internacionales, se han presentado diversas propuestas e iniciativas de reforma que, entre otras cosas, buscan mejorar el desempeño de la Comisión, brindándole aún más herramientas encaminadas a que cumpla satisfactoriamente su función.

Resulta así, que en la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de junio de 2011, se hacen algunas adecuaciones al artículo 102, apartado B, constitucional, las cuales, según los propios autores de la reforma, contribuirán a que la CNDH proteja de mejor manera los derechos humanos de los mexicanos.

Es en este tenor que se considera necesario analizar la referida reforma, para poder determinar si es posible que con ella se solucionen algunas de las deficiencias que presenta la Comisión.

Para ello, se hace necesario resaltar las modificaciones que en la materia la reforma trae consigo, a fin de determinar si ellas constituyen cambios sustanciales, o si, por el contrario, se traducen sólo en el reconocimiento constitucional de funciones que la CNDH venía ya desempeñando.

El presente trabajo de investigación se integra de cuatro capítulos. En el primero se hace breve referencia a la figura del ombudsman, abordándose cuestiones tales como sus antecedentes, características, funciones y principios que han de regir su actuación.

Posteriormente, en el segundo capítulo se abordan los principales aspectos que hasta antes de la reforma de junio de 2011 configuran a la CNDH, como son sus antecedentes, marco jurídico, fundamento material, naturaleza jurídica, integración, atribuciones, competencia, procedimientos, resoluciones e informes; para, finalmente, hacer alusión al informe que, sobre la labor desempeñada por la referida institución, publica, en el año 2008, Human Rights Watch.

En el tercer capítulo se analiza la reforma al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de junio de 2011; lo que

conlleve al estudio del proceso legislativo del que deriva, así como al análisis comparativo del texto del referido precepto constitucional antes y después de la multirreferida reforma.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo se abordan, una a una, las modificaciones que, en relación con la CNDH, la reforma trae consigo, ello con miras a concluir si constituyen cambios sustanciales que pueden tener un verdadero impacto en su funcionamiento, o si, por el contrario, implican sólo aspectos formales que poca o nula repercusión tendrán en la labor desempeñada por la Comisión.

I. El ombudsman

1. Concepto

El término *ombudsman* es de origen sueco, y si bien en el castellano no tiene una traducción exacta, entre sus significados se han mencionado los de agente, vocero, abogado, consejero legal, gestor, procurador, representante, mandatario o delegado de justicia.¹

En el ámbito jurídico, el referido vocablo se utiliza para denominar una institución que en la actualidad es prácticamente universal, pero dado que en los distintos países en que se ha implementado presenta diferentes matices, resulta complicado establecer un concepto único en torno a ella.

Sin embargo, partiendo de los atributos que suelen caracterizar al ombudsman se han formulado algunos conceptos.

Así, por ejemplo, Rowat señala que:

El ombudsman es un funcionario independiente, no influido por los partidos políticos, representante del Poder Legislativo, por lo general establecido en la Constitución con objeto de fiscalizar las actividades de las autoridades administrativas, que se ocupa de recibir quejas específicas del público contra las injusticias y errores cometidos por la administración; con poder para investigar, criticar, hacer recomendaciones sin efectos obligatorios, rendir informes, dando a la publicidad las acciones administrativas.²

¹ Gil Rendón, Raymundo, "El *ombudsman* y los derechos humanos", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, t. II, pp. 1433-1434; Fix-Zamudio, Héctor, "Ombudsman", Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2007, t. I/O, p. 2686; Roccatti Velázquez, Mireille, "El Ombudsman, su impacto en los países latinoamericanos", *Revista del Senado de la República*, México, vol. 3, no. 8, julio-septiembre de 1997, p. 45; Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 22; y, Madrazo Cuellar, Jorge, "El Ombudsman y los derechos humanos en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. XLV, núm. 201-202, mayo-agosto 1995, p. 211.

² Rowat, Donald C., *El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano*, Suárez, Eduardo L. (trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 39.

Fix-Zamudio, por su parte, establece:

En términos muy amplios puede describirse como el organismo autónomo, cuyo titular es designado por el legislativo, por el ejecutivo, o por ambos, con la función esencial de fiscalizar la actividad administrativa; recibir las reclamaciones de los administrados; gestionar la pronta resolución de las cuestiones planteadas, y de no ser posible, investigar dichas impugnaciones, para que si se considera que se han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los propios reclamantes, formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con el objeto de lograr la reparación de las citadas violaciones; presentar informes públicos especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos.³

A su vez, Gil Rendón estima que:

Es un defensor del ciudadano o comisionado parlamentario [cuya] función es conciliar normas públicas de supervisión y verificación a la administración mediante un órgano del Parlamento, con la posibilidad de una instancia a la que los particulares pueden recurrir, con el fin de obtener amparo o protección de sus derechos fundamentales, y de la administración pública y de justicia, [y añade que] el papel del ombudsman puede definirse de manera negativa: No puede invadir, mediante formas de supervisión o verificación, la labor de importancia política de la administración, que se confunda con el examen de inspección que atañe al Parlamento sobre el Gobierno, la intervención de ombudsman por eso elude todo aquello que implique indagaciones acerca del comportamiento político del Gobierno; no puede evadir tampoco, mediante formas de garantía jurídica, situaciones subjetivas de los administrados, semejantes a las que se ventilan ante otros órganos jurisdiccionales.⁴

Por otro lado, en opinión de Jorge Carpizo, el ombudsman:

Es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias.⁵

³ Fix-Zamudio, Héctor, "El Ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos en México", *Vínculo jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, México, núm. 2, abril-junio 1990, pp. 40-41; y, Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, 2a. ed. aumentada, México, CNDH, 2001, p. 203.

⁴ Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, pp. 1433-1434.

⁵ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, 4a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2008, p. 15.

A juicio de Roccatti, es el:

Representante, mediador, comisionado, protector, defensor o mandatario del pueblo, que es designado por el Parlamento para supervisar la actuación de los gobernantes y corregir los actos de mala administración pública.⁶

Aguilar Cuevas, a su vez, manifiesta que se puede describir en forma sucinta como:

Uno o varios funcionarios designados por el órgano Parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, generalmente, aunque no siempre, de origen constitucional ajeno a cualquier partido político que tiene la función de vigilar y supervisar la actividad administrativa, recibe las quejas de los administrados, planteadas directa o indirectamente, tiene facultades para investigar, criticar y publicar, pero no la de revocar o anular los actos de las autoridades administrativas, propone soluciones a las afectaciones de los derechos e intereses legítimos de los propios administrados, sin efectos obligatorios, formula informes y sugiere reformas y modificaciones a los reglamentos y leyes administrativas para una mejor prestación de los servicios públicos.⁷

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

El ombudsman es un organismo, generalmente de carácter autónomo, cuya principal función estriba en proteger los derechos humanos, para lo cual recibe las quejas formuladas por los particulares en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa; investiga los hechos y dirige recomendaciones no vinculatorias a las autoridades responsables, en las que propone las medidas que estima adecuadas para evitar o subsanar las violaciones cometidas.⁸

Así, partiendo de las anteriores consideraciones, y de los elementos comunes que de ellas se desprenden, es dable establecer que:

El ombudsman es un organismo público autónomo cuya principal función es la de proteger los derechos humanos, primordialmente

⁶ Roccatti Velázquez, Mireille, *op. cit.*, p. 45.

⁷ Aguilar Cuevas, Magdalena, *op. cit.*, p. 158.

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, SCJN, 2008, p. 29.

frente a los actos de la administración pública, para lo cual supervisa la actuación de las autoridades y conoce e investiga las reclamaciones formuladas por los particulares y, de resultar éstas fundadas, emite resoluciones no vinculatorias en las que recomienda a las autoridades acciones tendentes a que corrijan su actuación.

Son elementos del concepto propuesto y, por ende, atributos distintivos de la institución objeto de análisis, los siguientes:

- **Es un organismo público que, por regla general, goza de autonomía.** El ombudsman es un órgano del Estado que, para el adecuado desempeño de su labor, debe gozar de autonomía o, lo que es lo mismo, que debe gobernarse por sus propias reglas y mandatos y no estar subordinado a poder o autoridad alguna.
- **Su principal función es la de proteger los derechos humanos.** Si bien no pueden establecerse de manera categórica todas y cada una de las funciones que el ombudsman desarrolla en los diversos países, sí es posible establecer que éste, para tener tal carácter, debe tener como fin último la salvaguarda de los derechos del ser humano.⁹
- **Protege a las personas, primordialmente, frente a los actos de la administración pública.** Es también un atributo distintivo del ombudsman el que la protección que brinda es frente a los actos administrativos, es decir, frente a los actos de gobierno.
- **Supervisa la actuación de las autoridades.** Con el objeto de salvaguardar los derechos del hombre, vigila que las autoridades cumplan con su mandato, y puede hacer públicas las inconsistencias advertidas.
- **Conoce e investiga quejas formuladas por los particulares.** Al recibir las quejas que presentan las personas que estiman trastocados sus derechos humanos, lleva a cabo investigaciones tendentes a averiguar la

⁹ Lara Ponte, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 1998, p. 185.

verdad de los hechos, a fin de estar en condiciones de determinar si hubo o no violaciones de derechos humanos.

- **Emite resoluciones no vinculatorias.** Si determina que sí hubo violación de derechos, dirige recomendaciones a las autoridades responsables de la violación, para que éstas resarzan al gobernado y corrijan su actuación.

2. Antecedentes

La institución del ombudsman surge en Suecia y, de acuerdo con la doctrina, encuentra su origen en la figura del *Hogste Ombusmannen*, instaurada, por decreto de 26 de octubre de 1713, por el Rey Carlos XII.

El *Hogste Ombusmannen* funge como un procurador supremo que desempeña funciones de representación monárquica y de vigilancia general y que, entre otras cosas, persigue que las leyes se cumplan y los servidores públicos efectúen correctamente sus tareas.¹⁰ En 1719, su denominación cambia a la de *Justitie Kansler* y, además, se le dan amplias facultades para intervenir sobre la administración real y de justicia. Sin embargo, en esta etapa funge como un delegado de la Corona, que es nombrado por el Rey.¹¹

Es en el año de 1766, cuando el Parlamento decide que el *Justitie-Kansler* sea nombrado por los Estamentos, convirtiéndose en un auténtico fiscalizador del Parlamento sobre el rey,¹² esto hasta el año de 1772, que Gustavo III dicta una nueva ley en virtud de la cual el *Justitie-Kansler* pasa nuevamente a depender del rey.

Sin embargo, puede establecerse que es en 1809 cuando el ombudsman surge con los matices con que lo conocemos en la actualidad, pues el 6 de junio de dicho año, al promulgarse la nueva Constitución sueca, se institucionaliza, por primera vez, la figura del *Justitie-Ombudsman*, como un órgano nombrado por el Parlamento con una doble finalidad “a) supervisar el funcionamiento de la

¹⁰ Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, pp. 1430-1431; Aguilar Cuevas, Magdalena, *op. cit.*, p. 21; y, Hernández Gerónimo, Auldárico, “El ombudsman, los derechos humanos y su violación”, *Revista del Senado de la República*, México, vol. 3, núm. 8, julio-diciembre 1997, p. 19.

¹¹ Aguilar Cuevas, Magdalena, *op. cit.*, p. 22; Roccatti Velázquez, Mireille, *op. cit.*, p. 45; y, Madrazo Cuellar, Jorge, “El Ombudsman y los derechos humanos en México”, *op. cit.*, p. 211.

¹² Aguilar Cuevas, Magdalena, *op. cit.*, p. 22.

administración y, b) defender los derechos públicos subjetivos y legítimos intereses públicos de la ciudadanía frente a la administración”.¹³

Así, al *Justitie Ombudsman*, se le otorgan, conforme al artículo 96 de la Constitución, entre otras funciones, las de “controlar la observancia de las leyes por los tribunales y funcionarios y demandar ante los tribunales competentes de acuerdo con las leyes a aquellos que en ejercicio de su función, hubiera, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, cometido ilegalidades o descuidado el correcto desempeño de los deberes propios de su cargo”.

Por ende, “perseguía establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar cómo éstas eran realmente aplicadas por la administración, y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismos, a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios”.¹⁴

El ombudsman surge, entonces, “como respuesta a la necesidad de contar con un funcionario enteramente independiente del Gobierno, para proteger a los ciudadanos en forma eficaz, contra actos de la Administración Pública”,¹⁵ y dado que con el paso del tiempo empieza a demostrar su eficacia como órgano controlador de los actos del poder público, algunos países interesados en brindar mayor protección a sus ciudadanos comienzan a instituirlo.¹⁶

Es así, que el año de 1919 la figura es adoptada en Finlandia y, posteriormente, en los demás países escandinavos, Dinamarca —en 1953— y Noruega —en 1963—.

En 1962 se implementa en Nueva Zelandia, con la denominación de Parliamentary Commissioner y, a partir de dicho momento, la institución comienza a ser estudiada y discutida en congresos y simposios internacionales, lo que provoca su adopción en países como Australia, Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia.¹⁷

¹³ *Ibidem*, p. 23.

¹⁴ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, op. cit., p. 15.

¹⁵ Gil Rendón, Raymundo, op. cit., pp. 1430-1431.

¹⁶ Roccatti Velázquez, Mireille, op. cit., p. 46.

¹⁷ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, op. cit., p. 16; y, Fix-Zamudio, Héctor, “Ombudsman”, op. cit., p. 2686.

Por lo que hace al mundo iberoamericano, se tiene que en 1975 se establece en Portugal, con el nombre de Promotor de la Justicia, y en 1978 se instaura en España, bajo la denominación de Defensor del Pueblo,¹⁸ lo cual resulta un impulso decisivo para que, a su vez, se adopte en Latinoamérica,¹⁹ pues, como lo señala Fix-Zamudio, antes de ello en esta región se desconocía la institución, “que en un principio parecía muy alejada de las tradiciones jurídicas latinoamericanas”.²⁰

Sin embargo, al comenzar a tenerse conocimientos al respecto, y verse la experiencia positiva de la institución portuguesa y, sobre todo, española, se establece, aunque con distintas denominaciones y matices, en diversos países de América Latina.²¹

Es así, que siguiendo el ejemplo español, en el año de 1985 se crea en Guatemala la “Procuraduría de los Derechos Humanos” y, más adelante, en la década de los 90’s se expande a México (1990), Colombia (1991), El Salvador (1991), Costa Rica (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1994), Honduras (1994), Nicaragua (1995) y Ecuador (1996), entre otros países.²²

En este tenor, como lo señala Roccatti, “la impronta cultural que ha tenido España en las naciones latinoamericanas propició que éstas en su mayoría hayan adoptado a esta institución, si bien con los principios tradicionales de la figura original, pero con características propias y matices diferentes, derivados de la realidad latinoamericana, que han llevado a los especialistas a denominarlo como el *ombudsman criollo*, el cual se ocupa fundamentalmente de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos en general, a más de ocuparse de

¹⁸ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, op. cit., p. 16.

¹⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Retos actuales de las institucionales nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. A diez años de los Principios de París*, México, CNDH, 2004, pp. 27-30.

²⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, 1998, serie Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, núm. 12, pp. 126-127.

²¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, op. cit., pp. 202-203.

²² Fix-Zamudio, Héctor, “Ombudsman”, op. cit., pp. 2688-2689.

la atención de las reclamaciones provenientes de los ciudadanos que arguyen una deficiente gestión pública por parte de las autoridades”.²³

De esta manera, la institución del ombudsman ha tenido una constante evolución, primordialmente después de la Segunda Guerra Mundial, gracias a lo cual hoy en día se ha implementado “en la mayoría de las legislaciones contemporáneas pertenecientes a muy diversas familias o tradiciones jurídicas y a diferentes sistemas políticos, por lo que ha llegado a calificarse de ‘universal’”.²⁴

3. Características

La implementación, a ejemplo del modelo escandinavo, de la institución del ombudsman en los diversos países no constituye, como lo establece Roccatti, “un movimiento de imitación extralógica” sino que, por el contrario, “responde a la preocupación que cada país en lo individual, se plantea para buscar una solución a la constante exigencia de los ciudadanos por salvaguardar sus derechos fundamentales”,²⁵ y es por ello que, de acuerdo a las necesidades y tradicionales nacionales,²⁶ recibe diferentes denominaciones²⁷ y asume diversos matices.²⁸

Así, cada Estado nacional ha adaptado la figura del ombudsman a sus particulares circunstancias y contextos, y si bien la institución conserva “su principal y elemental característica: el control de la administración y la protección y tutela de los derechos subjetivos de los gobernados”,²⁹ no es posible establecer,

²³ Roccatti Velázquez, Mireille, *op. cit.*, pp. 46-47.

²⁴ Fix-Zamudio, Héctor, “Ombudsman”, *op. cit.*, p. 2686; Aguilar Cuevas, Magdalena, *op. cit.*, p. 17; y, De la Barreda Solórzano, Luis, “Ombudsman: el reto de la eficacia”, *Revista del Senado de la República*, vol. 3, núm. 6, enero-marzo 1997, p. 237.

²⁵ Roccatti Velázquez, Mireille, *op. cit.*, p. 46.

²⁶ Aguilar Cuevas, Magdalena, *op. cit.*, p. 17; y, *Performance and Legitimacy: National human rights institutions*, International Council on Human Rights Policy, 2a. ed., Suiza, 2004, pp. 4 y 6.

²⁷ Entre las distintas denominaciones que ha recibido ésta institución pueden señalarse las de: Comisionado Parlamentario, Médiateur, Abogacía Popular, Defensor del Pueblo, Promotor de la Justicia y Procurador de los Derechos Humanos. Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparados*, México, CNDH, 1991, colección *Manuales* 1991, p. 218; y, Fix-Zamudio, Héctor, “El Ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos en México”, *op. cit.*, p. 40.

²⁸ Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Retos actuales de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. A diez años de los Principios de París*, *op. cit.*, pp. 66-90.

²⁹ Aguilar Cuevas, Magdalena, *op. cit.*, p. 17.

de manera limitativa y categórica, todos y cada uno de los atributos que, en la actualidad, la distinguen; sin embargo, es posible señalar como los más generalizados, los siguientes:³⁰

- **Rango constitucional.** Dada la importancia de la labor que desempeña, encuentra fundamento, por regla general, en la Norma Fundamental, siendo en ésta en la que se configuran sus aspectos esenciales, tales como su competencia, atribuciones, integración, etcétera.
- **Autonomía.** La autonomía es un requisito *sine qua non* para su buen funcionamiento.

Debe tratarse de una institución con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, que le permita organizarse internamente como mejor lo estime conveniente y que pueda desempeñar sus funciones sin instrucción de autoridad o poder alguno.

Por tanto, el ombudsman sólo debe estar sujeto a reglas generales previstas en la Constitución, en las leyes y en los reglamentos, y no a instrucciones para casos concretos.³¹

Así, como lo señala De la Barreda Solórzano:

El defensor público de los derechos humanos sólo puede cumplir su función si actúa con absoluta autonomía frente a cualquier poder del Estado y, también, frente a todo partido, grupo, secta y organismo. No representa a fracción social alguna, sino a toda la sociedad y a cualquier persona víctima de una violación a sus garantías. Ha de atender tanto las

³⁰ Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 186-189; Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, *op. cit.*, pp. 16-17 y 49; Aguilar Cuevas, Magdalena, *op. cit.*, p. 17; Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La defensa de la Constitución*, México, SCJN, serie *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*, núm. 5, p. 94; García López-Guerrero, Luis, "La defensa de los derechos humanos en México. Respuesta a John Ackerman, *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, IIJ/UNAM, núm. 16, enero-junio 2007, pp. 208-209; Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparados*, *op. cit.*, p. 191; Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, pp. 1436-1446; Roccatti Velázquez, Mireille, *op. cit.*, p. 47; Díaz Flores, José Armando, "¿Cuál es el papel del Ombudsman en la sociedad?", *Revista jurídica. Derechos Humanos*, México, año I, no. 4, agosto de 1999, pp. 12-13; Carpizo, Jorge, "Principales diferencias entre el Ombudsman Español y el Mexicano", *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, IIJ/UNAM, núm. 10, enero-junio de 2004, p. 4; y, Madrazo Cuellar, Jorge, *op. cit.*, p. 211.

³¹ Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, pp. 1435-1436.

quejas e inquietudes de organizaciones con conciencia de sus prerrogativas y con influencia en la opinión pública, como el reclamo del individuo ignorante de sus derechos y sin capacidad real para hacerse oír en los medios de comunicación.³²

- **Independencia.** Únicamente se encuentra sujeto a los principios constitucionales y legales que lo rigen, sin que ninguna autoridad, poder público o instancia de la sociedad civil pueda interferir en la manera en que resuelve los casos sometidos a su conocimiento. Por tanto, el ombudsman debe estar exento de presiones, y “requiere compromiso absoluto con la causa y máxima objetividad”.³³
- **Accesibilidad.** Debe ser un organismo de fácil acceso al ciudadano, quien debe poder recurrir a él y encontrar su apoyo sin mayores formalismos, sin necesidad de que un abogado o procurador lo represente y sin tener que pagar cantidad alguna, pues, como lo ha manifestado Aguilar Cuevas, el ombudsman responde a “la necesidad de una mejor, más simple, menos formal, más rápida y eficaz defensa de los derechos de los individuos frente al Poder Público”.³⁴
- **Expeditez.** Dado que su función se centra en la protección de los derechos del hombre, debe desarrollarla de manera pronta, sin dilaciones injustificadas ni formalismos innecesarios que la retrasen.
Debe, por tanto, solucionar en forma ágil los asuntos sometidos a su consideración, para lo cual debe llevar a cabo sus investigaciones de manera flexible e informal, ya que los derechos humanos precisan vías rápidas y sencillas para su tutela.
- **Imparcialidad.** Se caracteriza por su imparcialidad, tanto en el plano jurídico como político, lo que le permite sustraerse de compromisos con los órganos estatales y con los partidos políticos.

³² De la Barreda Solórzano, Luis, “Ombudsman: el reto de la eficacia”, *op. cit.*, p. 241.

³³ *Idem.*

³⁴ Aguilar Cuevas, Magdalena, *op. cit.*, p. 17.

En otras palabras, debe ser neutral, pues la neutralidad es esencial para que pueda desempeñar debidamente su función.

- **Apoliticidad.** Es un órgano técnico, más no político, pues la labor que desempeña exige que no se encuentre vinculado a partido político alguno.
- **Carácter no vinculatorio de sus resoluciones.** Sus resoluciones tienen el carácter de “recomendaciones”, y en ellas se reflejan los elementos de convicción que conducen a la opinión vertida.
Por tanto, reflejan la carencia de potestad coercitiva del ombudsman, quien no puede, por sí, modificar o revocar la actuación de las autoridades, aun cuando la considere conculcatoria de derechos.
- **Publicidad de su labor.** Una de las columnas sobre las cuales se basa la actuación del ombudsman es el principio de publicidad de sus acciones, pues sin él su actividad carece de efectos.
Por ello, tanto la labor que realiza como las resoluciones que emite, deben hacerse del conocimiento público.
- **Autoridad moral.** Al carecer el ombudsman de poder coercitivo, la fuerza de sus opiniones y resoluciones descansa en su prestigio y autoridad moral,³⁵ siendo ésta la razón por la que se señala que aquél es un “ente llamado a sustituir por la vía de la ética social a los actos coactivos jurisdiccionales”.³⁶
- **Elaboración de informes periódicos y extraordinarios.** Periódicamente y, en ocasiones, de manera extraordinaria, rinde informes en los que da a conocer la actividad desempeñada en determinado periodo de tiempo y los

³⁵ Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, p. 198.

³⁶ Ortiz Ortiz, Serafín, “Los principios del Ombudsman”, *Derecho y Cultura. Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura*, A.C., México, núm. 7, otoño de 2002, p. 70.

resultados de ésta, informes que se elevan al Parlamento y que se hacen del conocimiento público.

4. Funciones

Como ha quedado señalado, la principal función del ombudsman es la defensa de los derechos humanos, función ésta que conlleva a la realización de muchas otras.

Así, en opinión de Gozaíni, las principales funciones del ombudsman son:³⁷

- Investigar, de oficio, aquellos comportamientos administrativos que constituyan un ejercicio defectuoso de la administración pública.
- Investigar las denuncias que lleguen a su conocimiento respecto de violaciones a los derechos humanos.
- Hacer público el defectuoso funcionamiento de las autoridades administrativas.
- Recomendar a los funcionarios correspondientes —ya sea en informes particulares o a través de los informes periódicos—, las medidas y actos que estima se deben adoptar en pro de los derechos de los gobernados.
- Exhortar a los funcionarios públicos que, a su juicio, actúen en forma inconveniente o incorrecta, para que adopten las providencias que sean necesarias para la enmienda de los comportamientos administrativos objetados.
- Criticar o censurar a los funcionarios públicos por el indebido ejercicio de sus funciones en detrimento de los derechos de la persona humana.
- Informar periódicamente sobre sus funciones y actividades.

De esta forma, con miras a proteger los derechos humanos, el ombudsman debe vigilar el respeto irrestricto de la ley, lo que, a su vez, implica la supervisión y

³⁷ Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos*, México, IIJ, serie *Estudios doctrinales*, núm. 177, 1995, p. 193; y, Rowat, Donald C., *El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano*, op. cit., p. 39.

control de la administración pública,³⁸ labor ésta que puede llevar a cabo de oficio, o bien, previa reclamación formulada por los particulares.

En cualquier caso, es decir, sea que actúe de oficio o por instancia de la persona que considera vulnerados sus derechos, el ombudsman debe investigar la actuación de las autoridades y, en su caso, hacer público su indebido funcionamiento; así como proponer a éstas la adopción de medidas tendentes a respetar y salvaguardar los derechos humanos.

Es en este tenor, que, en opinión de Rowat, los tres rasgos esenciales del ombudsman son:³⁹

- a) El ombudsman es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración.
- b) Se ocupa de las quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos.
- c) Tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas.

5. Los Principios de París

Con el objeto de examinar y actualizar la información relativa a las instituciones nacionales de derechos humanos, en 1991 se celebra, en París, un taller internacional, al cual asisten representantes de instituciones nacionales de derechos humanos, de Estados, de la Organización de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, de organizaciones intergubernamentales y de organizaciones no gubernamentales.⁴⁰

Como resultado de esta reunión, se formulan una serie de recomendaciones respecto a la competencia, integración y funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, recomendaciones que dan lugar a

³⁸ Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, p. 1435.

³⁹ Rowat, Donald C., *op. cit.*, p. 39.

⁴⁰ <http://www.nhri.net/pdf/ParisPrinciples.spanish.pdf>

los *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*, aprobados a través de la resolución 48/134, de 20 de noviembre de 1993, por la Asamblea General de las Naciones Unidas.⁴¹

Estos principios, comúnmente conocidos como *Principios de París*, “marcaron el inicio de la cooperación y estandarización de las Instituciones Nacionales a nivel internacional y señalaron la necesidad de crear estrechos vínculos entre las instituciones nacionales y diversos actores en el campo de derechos humanos, como son los organismos internacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos”.⁴²

Hoy en día, estos principios “representan la principal fuente de estándares normativos para las instituciones nacionales de derechos humanos”,⁴³ y toda vez que son de índole general, pueden aplicarse a una pluralidad de instituciones nacionales, independientemente de su diversidad de objetivos, estructura y programas de acción.⁴⁴

Luego, en ellos no se promueve un modelo único al cual todas las instituciones de derechos humanos de los diferentes países deban ceñirse, sino que se establece un conjunto de condiciones mínimas o estándares básicos que todas las instituciones nacionales deben de cubrir para ser consideradas como tales y para poder desempeñar sus tareas de manera eficiente, y es por ello que se estima conveniente transcribirlos.

Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales

Competencia y atribuciones

1. La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos.
2. La institución nacional tendrá el mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.

⁴¹ <http://www.nhri.net/pdf/Final-CHR-RES-2004-75-S.pdf>

⁴² <http://www.hchr.org.mx/documentos/conferencias/Ombudsman.pdf>

⁴³ *Idem*

⁴⁴ *Idem*

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

a) Presentar, a título consultivo, al gobierno, al parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de actuar de oficio, opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; las opiniones, las recomendaciones, las propuestas y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:

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

ii) Toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida conocer de oficio;

iii) La elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas;

iv) Señalar a la atención del gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en todo el país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir una opinión sobre la posición y reacción del gobierno;

b) Promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;

c) Alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a ellos y asegurar su aplicación;

d) Contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de las obligaciones que les imponen los tratados y, en su caso, emitir una opinión a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;

e) Cooperar con las Naciones Unidas y las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;

f) Colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional;

g) Dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la

opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.

Composición y garantías de independencia y pluralismo

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

a) Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;

b) Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;

c) Los universitarios y especialistas calificados;

d) El parlamento;

e) Las administraciones (de incluirse, sus representantes sólo participarán en los debates a título consultivo).

2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes.

Esos fondos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia.

3. En interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración de su mandato. Ese mandato podrá prorrogarse, bajo reserva de que se siga garantizando el pluralismo de su composición.

Modalidades de funcionamiento

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

a) Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante;

b) Recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia;

- c) Dirigirse a la opinión pública directamente o por intermedio de todos los órganos de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;
- d) Reunirse de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de todos sus miembros, debidamente convocados;
- e) Establecer grupos de trabajo, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones;
- f) Mantener la coordinación con los demás órganos, de carácter jurisdiccional o de otra índole, encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, ombudsman, mediador u otras instituciones similares);
- g) Establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, personas con discapacidades físicas y mentales) u otras esferas especializadas, habida cuenta del papel fundamental que desempeñan esas organizaciones como medio de ampliar la acción de las instituciones nacionales.

Principios complementarios relativos al estatuto de las
comisiones dotadas de competencia cuasijurisdiccional

La institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán recurrir a ella los particulares, sus representantes, terceros, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sindicatos y cualquier otra organización representativa. En ese caso, y sin perjuicio de los principios antes mencionados que se refieren a otros aspectos de la competencia de las comisiones, las funciones que se les encomienden podrán inspirarse en los siguientes principios:

- a) Tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial;
- b) Informar al autor de la demanda acerca de sus derechos, en particular de los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a esos recursos;
- c) Conocer de todas las denuncias o demandas o transmitir las a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por ley;
- d) Formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer adaptaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades que tienen los demandantes para hacer valer sus derechos.⁴⁵

⁴⁵<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement>

Como puede observarse, los estándares contenidos en los Principios de París se centran, básicamente, en tres ámbitos de las Instituciones Nacionales:

- **Competencia y atribuciones.** Dentro de este rubro destaca el que deben ser competentes tanto para promover como para proteger los derechos humanos; que su mandato ha de ser lo más amplio posible; que deben tener su fundamento en la Norma Suprema del país al que pertenecen; que tienen que estar facultadas para formular y hacer públicas opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas aquellas cuestiones concernientes a la promoción y protección de los derechos humanos; que dentro de sus atribuciones debe estar la de velar por el respeto de los instrumentos internacionales de los que su Estado es parte, así como alentar a éste a que ratifique o se adhiera a aquellos de los que no lo es; que han de colaborar en la elaboración de los informes que cada país debe presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas y, en su caso, de las instituciones regionales, así como colaborar con aquélla y con éstas; y, que han de contribuir a la promoción, enseñanza e investigación de los derechos humanos.
- **Composición y garantías de independencia y pluralidad.** En este rubro, las condiciones básicas que deben reunir se encuentran encaminadas a que, gracias a su integración, queden representados todos los sectores sociales.
Asimismo, a fin de que las instituciones gocen de independencia, deben estar dotadas de una infraestructura adecuada y de recursos económicos suficientes para realizar sus labores; y, además, es necesario también que se garantice a sus integrantes la estabilidad en el cargo, para lo cual éstos deben ser nombrados para un periodo de tiempo previamente establecido.
- **Modalidades de funcionamiento.** Se refieren a la forma en que las instituciones deben desarrollar sus actividades, en el marco de las cuales

deben: examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia; acceder a toda la información y documentos necesarios para el examen de la situación de los derechos humanos en el país; dirigirse a la opinión pública directamente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones; y, mantener relaciones de coordinación con otros órganos, jurisdiccionales o de cualquier otra índole, encargados de la promoción y protección de los derechos humanos, así como con las organizaciones no gubernamentales dedicadas a ello.

Así, son estos los estándares básicos que las institucionales nacionales de derechos humanos deben reunir, *so pena* de que no se les pueda atribuir tal carácter, pues es indudable que el que no cumplan con alguno de ellos impide que puedan fungir como verdaderos entes protectores de los derechos humanos, ello en virtud de que, en términos generales, los principios se reducen a que las instituciones nacionales gocen de las atribuciones, garantías y recursos que les permitan promover y proteger los derechos humanos.

II. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos antes de la reforma de 10 de junio de 2011

1. Antecedentes

Como ha quedado señalado, un siglo después de surgir en Suecia la institución del ombudsman, y como resultado de los beneficios aportados para la protección de los derechos del hombre, comienza a adoptarse en distintos países.⁴⁶

En el caso de México, la institución empieza a tener presencia, primeramente, en el ámbito estatal e, incluso, municipal, antes de configurarse a nivel nacional, de manera que “el fuerte impulso local en la instauración de diversos organismos de protección de los derechos humanos se consolidó con la creación de la Comisión Nacional”.⁴⁷

Es por ello, que como antecedentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se mencionan:⁴⁸

⁴⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, op. cit., p. 41.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ Aguilar Cuevas, Magdalena, op. cit., pp. 113-146; Lara Ponte, Rodolfo, op. cit., pp. 201-203; Madrazo Cuellar, Jorge, op. cit., pp. 51-52; Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., *Los Derechos Humanos en el México del siglo XX*, México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998, serie *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, pp. 38-340; Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, op. cit., pp. 15-18; Carpizo, Jorge, *¿Qué es la CNDH?*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, serie *Folletos 91/5*, 1991, pp. 12-15; Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., “El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa/ Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. II, pp. 1455-1457; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los derechos humanos de los mexicanos. Un estudio comparativo*, México, CNDH, 1991, p. 9; Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, op. cit., pp. 205-206; Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, op. cit., pp. 125-133; Fix-Zamudio, Héctor y Fíx-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, VV.AA., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 17a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2003, t. IV, pp. 95-96; González Oropeza, Manuel, *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los derechos humanos*, México, CNDH, 2003, p. 337; Armienta Calderón, Gonzalo M., *El Ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992, pp. 42-49; Fix-Zamudio, Héctor, “El Ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos en México”, op. cit., p. 40;

- **Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí.** Es el más lejano precedente de una institución defensora de derechos humanos en el país. Se crea bajo las ideas de Don Ponciano Arriaga, quien propone el proyecto para que la procuraduría se establezca como órgano independiente, con amplias facultades de investigación.

En 1847 se promulga en el referido Estado la Ley de Procuraduría de Pobres, en la cual se contempla la existencia de tres procuradores, nombrados por el gobierno, para “ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciado ante las autoridades respectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquéllas se cometiere, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público”.⁴⁹

Los procuradores se instituyen para paliar y reparar injusticias sociales, y con dicho fin se les faculta para recibir quejas y acordar su curso, llevar a cabo investigaciones y, en su caso, decretar la reparación de la injuria y aplicar el castigo legal. Además, tienen a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que incumplen con sus recomendaciones y, en el supuesto de que el hecho merezca pena de gravedad, se les faculta para poner al presunto responsable a disposición del Juez competente.

- **Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.** El 3 de enero de 1979 se publica en dicho Estado la Ley para la Defensa de los Derechos Humanos, la cual tiene por objeto proteger los

Madrazo Cuellar, Jorge, *op. cit.*, pp. 201-202; Díaz Flores, José Armando, *op. cit.*, p. 13; Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, *op. cit.*, p. 41; Fix-Zamudio, Héctor, “Ombudsman”, *op. cit.*, pp. 2689-2690; Quintana Roldán, Carlos F., *Derechos humanos*, 5a. ed., México, Porrúa, 2009, pp. 55-68; y, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/anteced/antece.htm>.

⁴⁹ Controversia constitucional 14/2000. Estado Libre y Soberano de Oaxaca. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, marzo de 2001, p. 852.

derechos individuales y sociales previstos tanto en la Constitución Federal como en la local.

Con dicho fin, en la referida ley se ordena el establecimiento de la Dirección —dependiente del gobierno de la entidad—, a la cual se le atribuye la realización de todo tipo de gestiones, complementarias de los instrumentos jurídicos existentes, para proteger los derechos humanos.

Así, entre sus funciones se establece la de recibir e investigar las quejas y reclamaciones de los ciudadanos en contra de las autoridades administrativas municipales, estatales o federales; así como la de elaborar y hacer pública una relación de los casos atendidos.

- **Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima.** Se funda por acuerdo del Ayuntamiento de la ciudad de Colima el 21 de noviembre de 1983.

Se le atribuyen las siguientes funciones: recibir e investigar, en forma expedita, las quejas, reclamaciones y proposiciones que, por escrito u oralmente, presenten los afectados por la actividad de la administración pública local; proponer a la autoridad responsable vías de solución; y, rendir un informe anual de sus actividades al Cabildo, informe en el que, entre otras cosas, debe precisar las propuestas de solución formuladas y las respuestas obtenidas de las autoridades; así como, en su caso, propuestas de reformas legales y procedimentales relacionadas con la actividad de la administración pública local.

- **Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM.** La Universidad Nacional Autónoma de México establece, el 29 de mayo de 1985, esta defensoría, con el fin de que los integrantes de la comunidad universitaria puedan hacer valer sus derechos si consideran que éstos han sido afectados por alguna autoridad o dependencia universitaria.

De conformidad con el artículo 1o. de sus propios estatutos,⁵⁰ la defensoría constituye “El órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la Legislación Universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad”.

La defensoría, por tanto, no forma parte de las autoridades de la UNAM y, en consecuencia, goza de independencia para vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario y tramitar las quejas que, por violación a los derechos conferidos por la legislación universitaria, recibe.⁵¹

- **Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca.** Se trata de un organismo, dependiente del Ejecutivo Federal, creado en 1986, el cual se organiza por regiones con el fin de atender las quejas de los diversos grupos étnicos del Estado.
Se encarga de gestionar y vigilar los procesos de liberación de indígenas privados de su libertad. Además, funge como órgano de asesoría jurídica de las instituciones gubernamentales involucradas en la defensa de los derechos indígenas y tiene la atribución de difundir, en lenguas autóctonas, los instrumentos legales, ello con el fin de prevenir la comisión de delitos.
- **Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero.** Se establece a través de la Ley de la Procuraduría Social de la Montaña, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado el 29 de abril de 1987, ordenamiento conforme al cual la Procuraduría funge como un órgano desconcentrado por territorio, con autonomía técnica, subordinado al

⁵⁰ Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, consultable en <http://www.dgelu.unam.mx/o4-1-2.htm>

⁵¹ No es competente para conocer de afectaciones de derechos colectivos o laborales, de resoluciones disciplinarias, de resoluciones académicas, así como de aquellas violaciones que puedan impugnarse por otras vías establecidas por la legislación universitaria.

Ejecutivo local, que tiene por objeto proteger los intereses de los indígenas habitantes de la Montaña.

Entre sus atribuciones se encuentran la de propiciar el desarrollo integral de la región y la de coadyuvar a la protección de los intereses agrarios y penales de los indígenas de la región ante las autoridades competentes.

- **Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.**

Se establece a través del decreto de reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, publicado en el *Periódico Oficial* de la entidad el 14 de agosto de 1988.

Se trata de un órgano formalmente dependiente del Ejecutivo estatal, pero que goza de plena autonomía para realizar sus funciones, entre las que se encuentran las de investigar las quejas presentadas por personas afectadas por autoridades que no cumplen con sus obligaciones legales, a fin de formular a éstas recomendaciones tendentes a que sujeten su actuación a la ley; y la de promover la cultura de protección de los derechos humanos.

Además, a fin de llevar a cabo sus funciones, puede solicitar informes a los servidores públicos y tener acceso a los expedientes y/o documentos administrativos o judiciales.

El procurador de Protección Ciudadana tiene la obligación de rendir anualmente y, por escrito, un informe tanto al gobernador como al Congreso del Estado.

- **Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Estado de Querétaro.**

Esta defensoría se instaura, el 22 de diciembre de 1988, por el Ayuntamiento del Estado, con el objetivo primordial de recibir e investigar las quejas y denuncias presentadas por ciudadanos que estiman vulnerados sus derechos a causa de actos u omisiones de las autoridades, teniendo la facultad, una vez realizadas las investigaciones pertinentes, de

formular recomendaciones a las autoridades, a fin de contribuir al mejoramiento de la administración municipal.

El Defensor es nombrado por el Ayuntamiento de la Ciudad, a propuesta del Presidente Municipal, y tiene la obligación de rendir un informe bimestral al presidente municipal y al Ayuntamiento.

- **Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.** Se establece, por acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de enero de 1989, como un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, con la finalidad de contribuir a que las autoridades locales sujeten su actuar a los principios de legalidad, honestidad y oportunidad.

Se le encomienda la tarea de atender e investigar quejas presentadas en contra de las autoridades administrativas de la Ciudad de México, a las que puede dirigir recomendaciones.

- **Dirección General de Derechos Humanos.** Se crea el 13 de febrero de 1989 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con el objeto de velar por los derechos humanos de los gobernados, por lo que puede ser considerada como el antecedente directo de la CNDH.

Durante su existencia funge como mediadora con las diversas autoridades, tanto federales como locales, y da seguimiento a los compromisos internacionales contraídos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos.

Además, se contemplan entre sus funciones la de proteger y promover los derechos humanos y la de delinear las políticas de derechos humanos del país.

- **Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.** Se establece por decreto expedido el 5 de abril de 1989, por el entonces gobernador el Estado, Antonio Riva Palacio López.

Es el primer organismo que se establece en el país con la denominación y estructura de comisión, para atender los asuntos relativos a violaciones a los Derechos Humanos.

Según su decreto de creación, se establece como un organismo de participación ciudadana, cuyo objeto central consiste en promover la defensa y el respeto de los derechos humanos por parte de todas las autoridades del Estado, para lo cual se le otorgan facultades para recibir quejas o denuncias sobre violaciones a esos derechos, y para darles seguimiento, lo que implica labores de investigación, reparación y sanción.

Así, si bien hasta principios de la década de los 80's la institución del ombudsman es prácticamente desconocida en México, durante dicha década se da una ola de surgimientos de organismos, tanto gubernamentales como civiles, de protección de los derechos humanos, lo que, entre otras cosas, da pauta para que, el 5 de junio de 1990, el entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, emita un decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos,⁵² decreto que entra en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, esto es, el 6 de junio de 1990, y cuyo contenido es el siguiente:

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el Artículo 89, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

CONSIDERANDO

Que el estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y (sic) aquellos extranjeros que se encuentren en su territorio, respeta y hace respetar la ley, reconoce la pluralidad política y recoge la crítica, alienta a la sociedad civil, evita que se exacerben los

⁵² Al crearse la Comisión Nacional de Derechos Humanos deja de existir la Dirección General de Derechos Humanos, que tenía también el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

conflictos entre grupos y promueva la eficacia en sus relaciones con las diversas organizaciones políticas y sociales.

Que es obligación del Estado Mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno.

Que es facultad del Poder Ejecutivo Federal la determinación de las políticas que aseguren la convivencia civilizada, el orden y la paz interna, bajo los principios de respeto al Estado de Derecho y a los que garantizan la armonía y cooperación internacionales.

Que la definición de políticas en materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales y garantías sociales.

Que la observancia de políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos, requiere de la atención y respuesta al más alto nivel.

Que a la Secretaría de Gobernación le corresponde conducir la política interior que competa al Ejecutivo Federal, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales.

Que atendiendo a dichos planteamientos se ha considerado conveniente crear un órgano desconcentrado adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación con atribuciones en materia de derechos humanos he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

ARTÍCULO TERCERO. Para cumplir con las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos;

II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los derechos humanos;

III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos;

IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;

V. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos;

VI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales asignados por nuestro país.

ARTÍCULO CUARTO. La Comisión Nacional de Derechos Humanos estará a cargo de un Presidente que será nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal.

ARTÍCULO QUINTO. El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer las atribuciones que este Decreto confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las demás autoridades que resulten competentes;

II. Coordinar los trabajos de la Comisión así como del Consejo a que refiere el artículo siguiente;

III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que se establezcan en la materia;

IV. Definir las políticas y lineamientos para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos,

V. Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general, de los resultados de las acciones de protección de los derechos humanos en el país;

VI. Solicitar de acuerdo con las disposiciones legales aplicables a cualquier autoridad del país la información sobre posibles violaciones de los

derechos humanos, que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones;

VII. Hacer las recomendaciones y en su caso observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos;

VIII. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones legales y reglamentarias.

ARTÍCULO SEXTO. Para el mejor desempeño de sus responsabilidades, la Comisión contará con un Consejo.

El Consejo estará integrado por aquellas personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y sean invitadas a tal efecto por el Ejecutivo Federal, por conducto del Presidente de la Comisión, así como por aquellos servidores públicos que determine el propio Ejecutivo.

El cargo de los miembros del Consejo será honorario.

El Consejo será un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los derechos humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, con el propósito de proponer al Presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para su adecuada prevención y tutela.

Para la adecuada realización de sus responsabilidades, el Consejo se apoyará en un Secretario Técnico designado por el Presidente de la República.

ARTÍCULO SÉPTIMO. En el ejercicio de sus funciones el Presidente de la Comisión se auxiliará de un Secretario Ejecutivo que tendrá las siguientes funciones:

I. Someter a la consideración del Presidente de la Comisión los programas de trabajo del órgano;

II. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión, así como a los que emanen del Consejo;

III. Proponer los mecanismos y procedimientos de coordinación con los poderes y los diferentes órdenes de gobierno que resulten necesarios para llevar a cabo las funciones de la Comisión;

IV. Las demás que le señale el Presidente de la Comisión.

ARTÍCULO OCTAVO.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará asimismo con un visitador que dependerá del Presidente de la Comisión y que tendrá las siguientes funciones:

I. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

II. Diseñar, proponer y desarrollar canales de comunicación y colaboración con la sociedad y en las tareas de respeto y defensa de los derechos humanos;

III. Representar al Presidente de la Comisión en todos aquellos actos relacionados con el desahogo de las funciones del órgano;

IV. Denunciar ante las autoridades competentes los actos de que conozca que puedan comportar violaciones a los derechos humanos;

V. Las demás que le encomiende expresamente el Presidente de la Comisión.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma el Artículo 2o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 2o.-...

Secretario

Subsecretario de Gobierno y Desarrollo Político..."

ARTÍCULO TERCERO.- Se deroga el Artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, así como las demás disposiciones que se opongan a lo dispuesto por este Decreto.

ARTÍCULO CUARTO.- Los recursos con que actualmente cuenta la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación pasarán a formar parte del órgano desconcentrado que se crea por este ordenamiento.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de junio de mil novecientos noventa.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana Morales.- Rúbrica.

De esta forma, al ser considerada la Secretaría de Gobernación como la responsable de conducir la política interior del país y de promover la protección de las garantías individuales, la CNDH se establece como un órgano desconcentrado

de ella, encargado de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos y, en esa medida, de instrumentar mecanismos que garanticen la salvaguarda de dichos derechos, tanto de los mexicanos, como de los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional.⁵³

Es de señalar que en un inicio el surgimiento de la Comisión es sumamente criticado, principalmente por dos motivos:⁵⁴

- **Por haberse creado a través de un decreto del Presidente de la República.** Se discute, incluso, la constitucionalidad del decreto que le da origen, pues además de que, se dice, se emite sin fundamento legal, establece la posibilidad de que un órgano creado por el Ejecutivo, sin fundamento constitucional ni legal, conozca de la actuación de las autoridades y servidores públicos tanto de índole federal como local.
- **Por su vínculo con el Poder Ejecutivo Federal.** El hecho de constituir un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y de que su presidente sea nombrado por el titular del Poder Ejecutivo, hace suponer su subordinación o, por lo menos, estrecha vinculación al Presidente de la República y, por ende, su falta de autonomía.

Por estas razones, se llega incluso a señalar que con el establecimiento de la Comisión “sólo se cumplía una ‘cláusula democrática’ o que sólo se quería terminar con una propaganda internacional en contra de México que impedía que vinieran capitales de inversión estables, es decir, hacer creer que México era un país donde se respetaban los derechos humanos aun si no era de hecho así”.⁵⁵

⁵³ Aguilar Cuevas, Magdalena, *op. cit.*, p. 136; Armienta Calderón, Gonzalo M., *op. cit.*, p. 50; y, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los derechos humanos de los mexicanos. Un estudio comparativo*, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁴ Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., “El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos”, *op. cit.*, pp. 1455-1456; y, Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, pp. 126 y 141.

⁵⁵ Narváez Hernández, José Ramón, *Breve historia del Ombudsman en México*, México, Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2006, colección *Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 12, p. 2.

Sin embargo, pese a que la forma en que la institución se crea no es la más acertada, es el propio funcionamiento de la Comisión el que hace que ésta poco a poco sea respaldada por la sociedad civil, pues, por ejemplo, durante el primer semestre de su existencia, al mismo tiempo que se organiza, crea 15 programas de defensa de los derechos humanos y expide 33 recomendaciones, muchas de las cuales se refieren a casos graves, varios de carácter colectivo, de violaciones de derechos humanos.⁵⁶

Así, la Comisión, al inicio de sus actividades, bajo la titularidad de Jorge Carpizo, “demostró una notable independencia funcional y una gran eficacia no sólo en la tutela de los derechos fundamentales, sino también en las actividades esenciales de promoción, divulgación, enseñanza y capacitación de los propios derechos humanos”,⁵⁷ gracias a lo cual se legitima y convierte en un auténtico ombudsman.⁵⁸

Posteriormente, ante las críticas a que se ve sometido su proceso de creación y, sobre todo, al advertirse el destacado papel que la institución juega, así como la aceptación que recibe del pueblo mexicano, se vislumbra la posibilidad de elevarla a nivel constitucional.

En este tenor, el 19 de noviembre de 1991 el titular del Ejecutivo Federal turna al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma para constitucionalizar a la CNDH,⁵⁹ iniciativa que, cabe destacar, se basa en una propuesta proveniente de la propia Comisión y que, por ende, contiene una serie de ideas y experiencias de sus integrantes, lo que resulta benéfico para la reestructuración del organismo.⁶⁰

Lo anterior da pauta para que el 28 de enero de 1992 se publique en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reformas a la Ley Suprema,⁶¹ en

⁵⁶ Carpizo, Jorge, “Algunas semejanzas entre el Ombudsman español y el mexicano”, *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, núm. 9, julio-diciembre 2003, consultable en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/9/ard/ard3.htm>

⁵⁷ Fix-Zamudio, Héctor, “Ombudsman”, *op. cit.*, p. 2690.

⁵⁸ Carpizo, Jorge, “Algunas semejanzas entre el Ombudsman español y el mexicano”, *op. cit.*

⁵⁹ El titular de la Comisión, Jorge Carpizo, propone cinco anteproyectos de reforma legislativa y un proyecto de reforma constitucional, este último elaborado por el Consejo de la misma Comisión. El paquete es remitido al titular del Ejecutivo Federal quien lo hace suyo y lo turna al Congreso de la Unión. Narváez Hernández, José Ramón, *op. cit.*, p. 23.

⁶⁰ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, p. 143.

⁶¹ El 13 de diciembre fue discutido el dictamen de las Comisiones Unidas a la iniciativa constitucional, y al ser votado se computaron 229 votos a favor, 55 con reserva y tres en contra, considerándose aprobado en lo general y en lo particular. Posteriormente, el proyecto de reforma pasa a la Cámara de Senadores, y su presidente lo turna a la primera sección de las Comisiones

virtud del cual “el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona un apartado B a éste”, cuyo contenido original es el siguiente:

Art. 102.

...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

Con la adición del apartado B al artículo 102 constitucional se estatuye al más alto nivel normativo la existencia y el funcionamiento del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos,⁶² con lo cual se consolida la institución del ombudsman en el sistema jurídico mexicano y la CNDH, a menos de dos años de su creación, alcanza rango constitucional, asegurando con ello su permanencia.⁶³

Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos para su dictamen, el cual es discutido, votado y aprobado en lo general y en lo particular por unanimidad, en sesión plenaria de 19 de diciembre de 1991. Las legislaturas locales también aprobaron el proyecto, por lo que el 22 de enero de 1992 se declaró aprobada la reforma. Pérez López, Miguel, *Estudios jurídicos sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp. 75-87.

⁶² El sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos se integra por 33 instituciones: 31 correspondientes a los Estados de la Federación, una al Distrito Federal, y la Comisión Nacional, lo que hace que hoy en día el mexicano sea el sistema de su índole más grande del mundo. Madrazo Cuellar, Jorge, *op. cit.*, p. 216; y, Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., *Organismos autónomos protectores de derechos humanos*, México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, serie *Conferencias magistrales*, núm. 4, p. 5.

⁶³ Carpizo, Jorge, “Algunas semejanzas entre el Ombudsman español y el mexicano”, *op. cit.*; Madrazo Cuellar, Jorge, *op. cit.*; Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, p. 1446; y, Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, p. 190.

Más adelante, el 29 de junio de 1992, aparece publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos,⁶⁴ ordenamiento en el cual, entre otras cosas, se precisa que:

ARTÍCULO 2o. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Así, la CNDH deja de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y se convierte en un organismo descentralizado, carácter éste con el que funciona hasta el año de 1999, cuando, en virtud de una nueva reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de septiembre de dicho año, la CNDH adquiere el carácter de organismo constitucional autónomo.⁶⁵ En el texto reformado del apartado B del artículo 102 constitucional se dispone:

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

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de

⁶⁴ Reformada por decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de fechas 23 de enero de 1998, 26 de noviembre de 2001, 26 de enero de 2006, 6 de junio de 2006 y 30 de junio de 2006.

⁶⁵ Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., "El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos", *op. cit.*, p. 1456.

las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Se reforma de esta manera el marco constitucional de la CNDH, gracias a lo cual ésta se ve fortalecida, siendo las innovaciones que, respecto del texto anterior, aparecen en el reformado, las siguientes:

- En lugar de hablarse de la obligación de las “legislaturas de los Estados” de establecer organismos de protección de los derechos humanos, se habla de las “legislaturas de las entidades federativas”, de manera que queda también obligada la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Se redefine la concepción constitucional de los derechos humanos, pues en vez de establecerse que deben protegerse los derechos humanos “que otorga el orden jurídico Mexicano” se habla de los derechos que “ampara”, lo que implica el abandono de la postura iuspositivista y la adopción de la iusnaturalista.
- Cambia la denominación del órgano nacional de protección de los derechos humanos, de “Comisión Nacional de Derechos Humanos” a “Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.

- Se establece que la CNDH debe gozar de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que implica que deja de tener el carácter de organismo público descentralizado.
- Se eleva a rango constitucional la existencia del Consejo Consultivo y se precisa lo relativo a su integración y a la elección de sus miembros.
- Se establecen los lineamientos a que debe sujetarse la elección del Presidente de la Comisión, la duración de su encargo y la posibilidad de removerlo únicamente en términos del Título Cuarto de la Constitución, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.
- Se precisa la obligación del titular de la Comisión de informar anualmente a los Poderes de la Unión sobre sus actividades.

De esta forma, los aspectos que quedan intocados son los relativos a:

- La atribución de la CNDH para conocer de quejas en contra de actos de índole administrativa provenientes de cualquier autoridad —excepción hecha de las del Poder Judicial de la Federación— que se estimen violatorios de derechos humanos.
- Los asuntos de los que no puede conocer, a saber, electorales, laborales y jurisdiccionales.
- Su facultad para emitir recomendaciones públicas no vinculatorias.
- La posibilidad que tiene de presentar quejas y denuncias ante las autoridades respectivas.
- Su competencia para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos de su índole del ámbito local.

Así, bajo este marco constitucional ha venido funcionando la CNDH, siendo hasta la reforma recientemente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* que ha sufrido algunos cambios, los cuales serán materia de análisis más adelante.

2. Marco jurídico

A. Constitucional

Como ha quedado señalado, el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos y, por ende, la CNDH, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 102, apartado B, de la Norma Suprema, precepto que ha sido ya transcrito, y cuya reciente reforma será materia de análisis en el capítulo siguiente.

Por ende, basta aquí con señalar que en el precepto de mérito se establecen los aspectos básicos que configuran a la CNDH, muchos de los cuales permiten atribuirle el carácter de ombudsman,⁶⁶ como son:

- Su rango constitucional.
- Su autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Su competencia para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de índole administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público —excepción hecha de los del Poder Judicial de la Federación— que violen derechos humanos.
- Su facultad para formular recomendaciones no vinculatorias, y denuncias y quejas antes las autoridades respectivas.
- Su incompetencia para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.
- Que su presidente debe ser elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de los de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

⁶⁶ En opinión de Jorge Carpizo, los caracteres comunes entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el ombudsman, son: a) Presentación de las quejas; b) Facultad de investigación; c) Acceso directo del quejoso al órgano; d) Facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso; e) Informalidad y antiburocratismo de su actuación; f) Apolítico del cargo y de la función; g) Independencia en el desempeño de la función; h) Gratuidad del servicio; e, i) Elaboración de informes periódicos y públicos. Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, op. cit., p. 17.

- Que entre sus órganos se encuentra un Consejo Consultivo.
- La obligación de su presidente de presentar anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades.
- Su atribución de conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las entidades federativas.

B. Legal

El 29 de junio de 1992 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos —hoy Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos—.

Este ordenamiento toma como base el proyecto elaborado por la propia Comisión Nacional, la cual lo presenta ante el Ejecutivo Federal, quien lo hace suyo y, con ciertas adecuaciones, lo remite al Congreso de la Unión, quedando aprobado el 23 de junio de 1992.⁶⁷

Esta ley, según su artículo 1o., “es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado ‘B’ del artículo 102 constitucional”, y se estructura de la siguiente manera:

Título I

Capítulo único

Disposiciones generales (artículos 1 a 4)

Título II

Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Capítulo I

⁶⁷ La Ley de la CNDH ha sido reformada en cinco ocasiones, a través de decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de fechas: 23 de enero de 1998 —se reforma el artículo 9, fracción I—, 26 de noviembre de 2001 —se modifica la denominación de la ley, se reforman diversas disposiciones y se derogan las fracciones IV y V del artículo 22—, 26 de enero de 2006 —se adiciona una fracción XIV Bis al artículo 6o.—, 6 de junio de 2006 —se reforma el artículo 75— y, finalmente, 30 de junio de 2006 —se reforman los artículos 15, fracción V y 52, se adiciona un segundo párrafo al artículo 72 y los párrafos segundo y tercero al artículo 73—.

De la integración y facultades de la Comisión Nacional
(artículos 6 a 8)

Capítulo II

De la elección, facultades y obligaciones del presidente de la Comisión (artículos 9 a 16)

Capítulo III

De la integración y facultades del Consejo (artículos 17 a 20)

Capítulo IV

Del nombramiento y facultades de la Secretaría Ejecutiva (artículos 21 y 22)

Capítulo V

Del nombramiento y facultades de los visitadores (artículos 23 y 24)

Título III

Del procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Capítulo I

Disposiciones generales (artículos 25 a 42)

Capítulo II

De los acuerdos y recomendaciones (artículos 43 a 49)

Capítulo III

De las notificaciones y los informes (artículos 50 a 54)

Capítulo IV

De las inconformidades (artículos 55 a 66)

Título IV

De las autoridades y los servidores públicos

Capítulo I

Obligaciones y colaboración (artículos 67 a 69)

Capítulo II

De la responsabilidad de las autoridades y servidores públicos (artículos 70 a 73)

Título V

Del régimen laboral

Capítulo único (artículo 74)

Título VI

Del patrimonio y del presupuesto de la Comisión Nacional (artículos 75 y 76)

Transitorios

Como puede observarse, en el ordenamiento de mérito se regulan todos los aspectos que configuran a la Comisión Nacional, tales como: su naturaleza; competencia; integración; facultades; tipos y características de los procedimientos que ante ella se tramitan; clase de resoluciones que puede dictar; y colaboración que debe recibir por parte de las autoridades y servidores públicos.

Por tanto, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el ordenamiento que, por lo que al ámbito nacional se refiere, reglamenta el apartado B del artículo 102 de la Norma Suprema.

C. Reglamentario

El 1o. de agosto de 1990, esto es, a poco menos de dos meses de su creación, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que es elaborado y aprobado, unánimemente, en sesiones celebradas los días 18 de junio y 2 y 9 de julio de 1990, por el Consejo de la propia Comisión, al ser éste el cuerpo colegiado de examen y opinión de la institución facultado para proponer las directrices y lineamientos para la adecuada prevención y tutela de los derechos humanos.

Este ordenamiento tiene por objeto hacer efectivas las facultades otorgadas a la Comisión en su decreto de creación, así como hacer del conocimiento público la forma y términos en que han de ejercerse, para hacer accesible a todo interesado sus servicios.

Con este fin, en él se precisan las atribuciones de la Comisión; se establece su estructura y la competencia específica de cada uno de sus órganos; se señalan las reglas mínimas de procedimiento para recibir quejas, realizar investigaciones y elaborar dictámenes, así como para formular recomendaciones a las autoridades y funcionarios involucrados en casos de violación de derechos humanos; y, se establecen las reglas a que su presidente debe sujetarse para rendir su informe ante el titular del Ejecutivo Federal.

Este instrumento normativo permanece vigente hasta finales de 1992, pues el 12 de noviembre de dicho año, como resultado de la reforma a la Norma Suprema, en virtud de la cual la institución se eleva a rango constitucional, y de la consecuente expedición de la Ley de la CNDH, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* un nuevo Reglamento Interno de la Comisión, en cuyo artículo segundo transitorio se dispone:

SEGUNDO. Se abroga el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día primero de agosto de 1990 y se derogan todas las disposiciones reglamentarias y administrativas de la Comisión Nacional que se opongan a lo establecido por este Reglamento.

Este nuevo reglamento es también elaborado y aprobado por el Consejo de la Comisión, pues de conformidad con el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la CNDH tiene entre sus atribuciones la de “expedir su reglamento interno”, correspondiendo, según el numeral 19 del mismo ordenamiento, al Consejo Consultivo el aprobarlo.

Se trata, por ende, de un instrumento normativo reglamentario de la Ley de la CNDH, en el cual, entre otras cosas, se regulan la estructura, facultades y funcionamiento del organismo.

Sin embargo, es el 29 de septiembre de 2003 cuando se publica el hoy vigente Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ordenamiento cuya emisión es acordada, en sesión celebrada el 12 de agosto de 2003, por el Consejo Consultivo de la Comisión.

Este ordenamiento, que de conformidad con su artículo 1o., “reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como un organismo público del Estado mexicano con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano”, se estructura de la siguiente manera:

Título I

Disposiciones generales

Capítulo único (artículos 2o. a 8)

Título II

Facultades de la Comisión Nacional

Capítulo único

Competencia en materia de presuntas violaciones a derechos humanos (artículos 9 a 16)

Título III

De la estructura administrativa de la Comisión Nacional

Capítulo I

Integración (artículo 17)

Capítulo II

Presidencia (artículos 18 a 36)

Capítulo III

Órgano Interno de Control (artículos 37 a 39)

Capítulo IV

Del Consejo Consultivo (artículos 40 a 52)

Capítulo V

Visitadurías Generales (artículos 53 a 68)

Capítulo VI

Secretaría Ejecutiva (artículos 69 a 72)

Capítulo VII

De las excusas e impedimentos (artículos 73 y 74)

Título IV

Del procedimiento ante la Comisión Nacional

Capítulo I

Disposiciones generales (artículos 75 a 79)

Capítulo II

De la presentación del escrito de queja (artículos 80 a 93)

Capítulo III

De la calificación del escrito de queja (artículos 94 a 103)

Capítulo IV

De la tramitación del expediente de queja (artículos 104 a 118)

Capítulo V

De la conciliación (artículos 119 a 124)

Capítulo VI

De las causas de conclusión de los expedientes de queja (artículos 125 a 127)

Capítulo VII

De las recomendaciones (artículos 128 a 140)

Capítulo VIII

De los documentos de no responsabilidad (artículos 141 a 147)

Título V

Inconformidades

Capítulo I

Recursos (artículo 148)

Capítulo II

Del recurso de queja (artículos 149 a 158)

Capítulo III

Del recurso de impugnación (artículos 159 a 167)

Capítulo IV

Disposiciones generales en materia de recursos (artículo 168 a 172)

Título VI

Informes anuales y especiales

Capítulo Único (artículos 173 a 175)

Título VII

De la ejecución de sanciones administrativas

Capítulo único (artículos 176 a 178)

Transitorios

De esta forma, es en el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos donde, de manera detallada, se prevén todos los aspectos inherentes a la CNDH, tales como sus facultades, competencia, estructura, integración, procedimientos, recursos e informes, aspectos a los que se hará alusión en las siguientes páginas.

3. Fundamento material

Los instrumentos tradicionales de protección de los derechos humanos, de índole jurisdiccional, existen desde antaño; sin embargo, su insuficiencia para proteger plenamente los derechos de los gobernados da pauta para la creación de otro tipo de medios de protección.

Es así, que el surgimiento de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, a ejemplo del modelo escandinavo del ombudsman, obedece a la necesidad de crear nuevos instrumentos que amplíen y mejoren las garantías con que cuentan los individuos para hacer efectivos sus derechos frente al poder público,⁶⁸ máxime que el acelerado y exorbitante crecimiento de la actividad gubernamental multiplica las posibilidades de fricción entre gobernantes y gobernados.⁶⁹

De esta manera, como lo señala Aguilar Cuevas, el establecimiento de los organismo no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos “responde excepcionalmente bien a muchas de las circunstancias que caracterizan el creciente desbordamiento de la actividad administrativa, la crisis de los sistemas tradicionales de control jurisdiccional y la necesidad de una mejor, más simple,

⁶⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, op. cit., p. 55.

⁶⁹ De la Barreda Solórzano, Luís, “Los desafíos del ombudsman”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a., ed., México, Porrúa/ Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, tomo II, p. 1415.

menos formal, más rápida y eficaz defensa de los derechos de los individuos frente al poder público”.⁷⁰

Luego, es precisamente en virtud de la demanda social, basada en la necesidad de combatir abusos de poder,⁷¹ que se crea la CNDH, para coadyuvar a la promoción y al respeto de los derechos humanos, así como para garantizar su pleno ejercicio, ello, según se expresa, en la propia exposición de motivos de la reforma de 28 de enero de 1992 a la Ley Fundamental —por la que, como ha quedado señalado, la CNDH se eleva a rango constitucional—, de la cual conviene resaltar los siguientes párrafos:

...

El objetivo inicial de esta propuesta del Ejecutivo a mi cargo, es el de estatuir al más alto nivel normativo, la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes órdenes de gobierno, coadyuven a hacer realidad uno de los propósitos fundamentales de mi administración: promover y preservar el respeto a los derechos humanos y la protección de su ejercicio pleno.

...

Todo lo anterior no nos es ajeno ni resulta novedoso en nuestro estado de derecho. En México existe una larga tradición jurídica por construir instituciones y medios que garanticen a los ciudadanos y a sus familias el respeto a sus derechos. Ese valor lo hemos aprendido en nuestra historia y es un elemento básico de la organización social y de la convivencia pacífica y en armonía al interior del Estado mexicano.

Desde 1917, nuestra Constitución ha agregado a las garantías individuales, garantías sociales en salud, educación, vivienda y trabajo. En el ámbito de las normas legales y sus procedimientos los mexicanos nos preciamos de haber creado, desde 1847, con el juicio de amparo, un avanzado instrumento jurídico que asegura la protección de la justicia federal en contra de cualesquiera violación de garantías individuales.

México vive ahora una gran transformación, quizá no menos intensa que en otras partes del mundo, pero con un sello propio y con determinación de los propios mexicanos. El nuestro es un cambio para asegurar la presencia de nuestro país en el mundo del próximo siglo, soberano, más libre y sobre todo, más justo.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 1415-1416.

⁷¹ *Ibidem*, p. 1418; y, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, op. cit., p. 55.

Nos hemos comprometido a que este proceso de cambio se dé por la vía del derecho; único medio que da permanencia efectiva a la transformación, respeta la dignidad y libertad de cada uno y da sustento firme a la promoción de la justicia.

...

Con este mismo ánimo, en el sentido de coadyuvar a la mejoría tanto de los sistemas de procuración y administración de justicia, como, en general, de los procedimientos que son responsabilidad de las autoridades de la administración pública, se creó en el mes de junio de 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, concebida como una institución que sirviera, fundamentalmente, para dar cause a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de los actos de las autoridades que en cualquier forma comportan o puedan comportar la violación de derechos humanos, así como para promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales actos. ...

La comisión así, ha venido a ser y se ha consolidado como un espacio para la expresión libre de una parte de los problemas que aquejan a la ciudadanía y ha constituido un medio eficaz para la solución de muchos de ellos, con lo cual ha tenido una nueva expresión la voluntad democrática del Estado mexicano.

...

La defensa de los derechos del hombre es uno de los principios que han guiado nuestra vida independiente y que se ha extendido hoy en la comunidad de naciones. Por eso, al asegurar su valor y vigencia en México, cumplimos con nosotros mismos y con el mundo al que pertenecemos.

...

Este es el contexto en el que (sic) inscribe la presente iniciativa. En ellas se propone una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque consideramos que conviene a México, dentro del proceso de cambio que vivimos, dotar al Estado de instrumentos con la idea y fines que caracterizan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, dar a éstos la permanencia necesaria para garantizar eficacia y resultados en el mediano y largo plazos.

...

La comisión se estructuró a la manera de un ombudsman, institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, de ninguna manera sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales. Al crear la comisión no hubo el simple ánimo de importar una figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. La adoptamos, no porque pudiera resultar novedosa, sino

porque la experiencia de su funcionamiento en otros estados que ha sido altamente positiva.

...

En este tenor, el fundamento material de los organismos no jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos y, por ende, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo constituye la defensa de los derechos inherentes a la persona, defensa que, según lo ha expresado la propia CNDH, tiene la función de:⁷²

- Contribuir al desarrollo integral de la persona.
- Delimitar, para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades y servidores públicos.
- Establecer límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea Federal, Estatal o Municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.
- Crear canales y mecanismos de participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias.

Por tanto, la protección del pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos conlleva al control del poder y de la administración pública, *en pro* del desarrollo integral de la persona, razón ésta por la que, en opinión de Gil Rendón, los organismos no jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos, surgen “como un instrumento más y muy importante, para controlar el Poder en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica, de las personas”.⁷³

⁷² <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>; y, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, op. cit., p. 57.

⁷³ Gil Rendón, Raymundo, op. cit., p. 1444.

4. Naturaleza jurídica

Como ha quedado señalado, la CNDH surge, por decreto presidencial, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, esto es, como un órgano jerárquicamente subordinado a dicha Secretaría.

Posteriormente, el 28 de enero de 1992, esto es, a sólo dos años de su creación, se reforma el artículo 102 de la Norma Suprema, para adicionar a él un apartado B, con lo cual la CNDH alcanza rango constitucional y adquiere el carácter de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que, por supuesto, conlleva a que ésta adquiriera cierta autonomía.⁷⁴

Sin embargo, es en virtud de la reforma al apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de septiembre de 1999, que se dota a la CNDH de verdadera autonomía, ello, según se expone en la propia exposición de motivos de la reforma de mérito, en atención a lo siguiente:

En la inmensa mayoría de las organizaciones que se ocupan de la defensa de los derechos humanos y en muy amplios sectores de nuestra sociedad, se ha consolidado la opinión de que es insoslayable la decisión de dotar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de mayor autonomía respecto al poder gubernamental.

...

En efecto, es bien sabido que la eficacia de las recomendaciones del ombudsman depende en gran medida del peso moral de la institución que las emite; es la credibilidad la que puede movilizar a la sociedad y a la opinión pública para respaldar las recomendaciones y obligar a los destinatarios a cumplirlas, toda vez que las mismas tienen la característica esencial de ser no vinculatorias y es el respaldo de la sociedad el elemento

⁷⁴ Los organismos públicos descentralizados son entes con vida jurídica propia distintos del Poder Ejecutivo, pero que forman parte de la Administración Pública. Respecto a este tipo de organismos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado lo siguiente: “un organismo público descentralizado se distingue de los órganos de la administración pública centralizada a los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal o estatal o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que es un ente ubicado en la administración pública paraestatal, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a la misma lógica tanto a nivel federal, como estatal o incluso, municipal, que es la de crear un ente con vida jurídica propia, que aunque forma parte de la administración pública de cada uno de esos niveles, es distinta a la de los Poderes Ejecutivos, sean federal o estatales así como a los Ayuntamientos municipales, aun cuando atienden con sus propios recursos una necesidad colectiva”. Tesis 2a./J. 3/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, enero de 2000, p. 41.

que puede darles la fuerza necesaria para lograr su eficacia. Sin embargo, para motivar ese respaldo social es indispensable la credibilidad en la institución y es precisamente la autonomía de la misma el factor determinante para obtener esa credibilidad, no sólo en nuestro país, sino también en el extranjero, en donde importantes organizaciones de defensa de los derechos humanos han puesto en tela de juicio la credibilidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Lo anterior deviene en la necesidad de la reforma que aquí se propone para que sea el Congreso de la Unión quien designe al Presidente y a los Consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y asigne los recursos materiales y financieros necesarios para el debido funcionamiento de la misma, rompiendo con ello los lazos de dependencia de la Comisión con el Ejecutivo federal y fortaleciendo así su autonomía.

Es así, que a partir de 1999 la CNDH se constituye en un organismo público del Estado Mexicano, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios o, lo que es lo mismo, en un órgano constitucional autónomo.

Se atribuye el carácter de órgano constitucional autónomo, a aquellos órganos reconocidos en la Norma Suprema que, sin estar adscritos a alguno de los poderes tradicionales del Estado —Ejecutivo, Legislativo o Judicial—, realizan funciones primarias u originarias del Estado,⁷⁵ esto es, a los órganos que presentan, cuando menos, los siguientes atributos:⁷⁶

- Se establecen y configuran directamente en la Constitución, por lo que gozan de autonomía orgánica y funcional.
- Atienden funciones primarias u originarias del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, con lo cual se les dota de autonomía técnica.
- Cuentan con capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados, lo que los dota de autonomía presupuestal y administrativa.

⁷⁵ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constituciones autónomos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, PJF/CJF/IJF, número 29, 2010, p. 254.

⁷⁶ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996, pp. 255-256; y, tesis P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

- Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, y no de dependencia o subordinación.

Luego, la CNDH tiene, precisamente, el carácter de órgano constitucional autónomo, pues ella:

- Encuentra su fundamento en la propia Norma Fundamental, la cual la establece y configura.
- Cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que le da discrecionalidad en cuestiones tales como la organización de su despacho, la elección de sus colaboradores, el empleo de sus recursos y la forma en que desempeña sus actividades.
- Goza de independencia respecto de los otros poderes públicos, pues se encuentra sujeta únicamente a las normas constitucionales, legales o reglamentarias que regulan su actuación.
- Atiende una de las más importantes funciones del Estado, la de defensa y protección de los derechos humanos que, como es sabido, constituye el fundamento de la existencia misma del Estado.

Es así que la CNDH realiza funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, en su caso, proteger los derechos humanos y, además, al igual que el resto de los órganos que comparten su naturaleza, pugna por un adecuado sistema de rendición de cuentas e incentiva el control social sobre el ejercicio del poder público, lo que la constituye en un vínculo entre los ciudadanos y las autoridades u órganos de poder.

5. Integración

De conformidad con el Título II de la Ley de la CNDH —De la integración y facultades de la Comisión Nacional— y del Título III de su reglamento interno —De la estructura de la Comisión Nacional—, la CNDH se integra por los siguientes órganos:

a) Presidencia. Es el órgano ejecutivo de la Comisión, y se encuentra a cargo del presidente de ésta, quien es designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tal efecto, una comisión de la propia Cámara de Senadores propone una terna de candidatos ante el Pleno, previa realización de una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos. Los candidatos deben reunir los requisitos previstos en el artículo 9 de la ley, a saber:

- Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, al día de su elección.
- Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines, reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales.
- No desempeñar, ni haber desempeñado, cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación.
- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la República, gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección.
- Gozar de buena reputación.

- No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; o por robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro delito que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, cualquiera que haya sido la pena.
- Tener preferentemente título de licenciado en derecho.

El presidente de la Comisión dura en su encargo cinco años, con la posibilidad de ser reelecto por una sola vez, y no puede ser detenido ni sujeto a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formula, o por los actos que realiza, en ejercicio de las funciones propias de su cargo. Además, únicamente puede ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, por las causas y procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado—.

Al presidente le corresponde ejercer las funciones directivas de la Comisión, a las cuales se hace referencia en el artículo 15 de la Ley de la CNDH, precepto que se transcribe a continuación:

ARTÍCULO 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

II.- Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;

III.- Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;

IV.- Distribuir y delegar funciones en los términos del Reglamento Interno;

V.- Presentar anualmente a los Poderes de la Unión, un informe de actividades, en los términos del artículo 52 de esta Ley;

VI.- Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;

VII.- Aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;

VIII.- Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país;

IX.- Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma; y

X.- Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos.

b) Consejo Consultivo. Es el órgano colegiado de la Comisión, y constituye una aportación mexicana a la figura del ombudsman,⁷⁷ cuya implementación se explica por Jorge Carpizo en los siguientes términos:

... porque existió una atmósfera de escepticismo respecto a que la CNDH pudiera realmente cumplir con las funciones y las finalidades para las cuales estaba siendo instituida; se pensó que la existencia de un consejo integrado por diez personalidades con prestigio social, sin actividad partidista reciente, permitiría que se fortaleciera la confianza de la sociedad en la CNDH, y que se contemplará que ésta era primordialmente un órgano del Estado en el cual la sociedad ha tenido una fuerte presencia.⁷⁸

El Consejo se encuentra presidido por el titular de la Comisión y se integra por diez miembros, que han de contribuir con sus conocimientos y experiencias para definir la línea de defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ha de asumir el órgano protector.

Funciona en sesiones ordinarias —que deben verificarse cuando menos una vez al mes— y extraordinarias —que pueden convocarse por el presidente de la Comisión o mediante solicitud que formulen a éste, por lo menos, tres de sus miembros—, y toma sus decisiones por mayoría de votos de los presentes.

⁷⁷ Carpizo, Jorge, “Principales diferencias entre el Ombudsman Español y el Mexicano”, *op. cit.*, p.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 4.

Tiene, entre otras, las facultades referidas en el artículo 19 de la Ley de la CNDH, cuyo contenido es el siguiente:

ARTÍCULO 19.- El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I.- Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;

II.- Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;

III.- Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;

IV.- Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente a los Poderes de la Unión;

V.- Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y

VI.- Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

Por tanto, el Consejo constituye una especie de órgano legislativo interno de la CNDH, cuyas atribuciones se encuentran señaladas en la ley, pero que cuenta con amplias facultades, dado que le corresponde emitir el Reglamento Interno de la CNDH y señalar las reglas generales de actuación de la institución.⁷⁹

Sus integrantes —que deben ser mexicanos, en pleno goce de sus derechos ciudadanos, que cuenten con reconocido prestigio en la sociedad, y de los cuales cuando menos siete no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos— son propuestos, previa auscultación a los sectores sociales, por una comisión de la Cámara de Senadores, y son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha Cámara o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 10.

Los cargos de los consejeros son honorarios y, anualmente, durante el mes de octubre, son sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que sean propuestos y ratificados para un segundo periodo.

c) Visitadurías Generales. Son los órganos sustantivos de la Comisión, los cuales conocen de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza, y también tienen a su cargo la tramitación de los expedientes de queja y recursos que el presidente de la Comisión les encomiende para su atención y trámite.

La CNDH puede contar hasta con cinco Visitadurías Generales, cada una de las cuales está encabezada por un visitador general.⁸⁰

El nombramiento y remoción de dichos visitadores corresponde, exclusivamente, al presidente de la Comisión, pudiendo ocupar el cargo los ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos; que sean mayores de treinta años; que tengan título de licenciado en derecho legalmente expedido; que tengan, cuando menos, tres años de ejercicio profesional; y que sean de reconocida buena fama.

Las facultades y obligaciones de los visitadores generales se establecen en el artículo 24 de la Ley de la CNDH, dispositivo que, a la letra, establece:

ARTÍCULO 24. Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciante ante la Comisión Nacional;

II.- Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;

⁸⁰ Se ha señalado que “los visitadores generales son los servidores públicos que desempeñan funciones centrales y sustantivas para este organismo”, y que “gracias a ellos la CNDH realiza diligencias, investigaciones, estudios serios y confiables, que permiten señalar las acciones u omisiones de las autoridades que atentan contra la dignidad y los derechos fundamentales de las personas”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Un decenio de construcción y resultados 1999-2009*, México, CNDH, 2009, p. 1.

III.- Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita;

IV.- Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y

V.- Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para su designación.

Así, en la realización de las referidas funciones los visitadores generales pueden apoyarse de visitadores adjuntos, carácter éste que, conforme al artículo 64 del Reglamento Interno de la CNDH, se atribuye a “los miembros del personal profesional que laboren en las visitadurías generales o en la Dirección General de Quejas y Orientación, que reciban el nombramiento específico y estén encargados de la atención de los asuntos que son de la competencia de la Comisión Nacional y de su consecuente investigación”.⁸¹

d) Secretaría Ejecutiva. Es un órgano auxiliar de la Presidencia, que tiene, entre otras, las facultades y obligaciones previstas en el artículo 22 de la Ley de la CNDH, a saber:

- Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.
- Promover y fortalecer las relaciones de la CNDH con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos.

⁸¹ Entre las actividades que llevan a cabo los visitadores adjuntos se encuentran las de: calificar los expedientes de quejas, formular las actas circunstanciadas, integrar los expedientes, elaborar medidas cautelares, efectuar visitas, realizar las conciliaciones y los proyectos de recomendación, resolver recursos y emitir opiniones técnicas. *Idem*.

- Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos.
- Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión.

El titular de este órgano, es decir, el secretario ejecutivo de la CNDH, es designado por el presidente de ésta, y debe ser un ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; que goce de buena reputación y mayor de treinta años de edad.

e) Secretaría Técnica del Consejo. Es un órgano del Consejo, cuyo titular —secretario técnico— es designado por el propio órgano colegiado a propuesta del presidente de la Comisión.

Las atribuciones de este órgano se establecen en el artículo 51 del reglamento de la CNDH, artículo cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 51. (Atribuciones de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo)

La Secretaría Técnica del Consejo Consultivo tendrá las siguientes atribuciones:

A. Respecto del Consejo Consultivo:

- I. Remitir oportunamente a los consejeros los citatorios, órdenes del día y el material indispensable para realizar las sesiones ordinarias y extraordinarias;
- II. Brindar a los consejeros el apoyo necesario para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades, y
- III. Proponer el proyecto de acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias que el Consejo Consultivo celebre.

B. En cuanto al área operativa de la Comisión:

- I. Diseñar y ejecutar los programas de capacitación continua en materia de derechos humanos, para el público en general;
- II. Promover, fortalecer e impulsar la colaboración y las relaciones con las organizaciones no gubernamentales pro derechos humanos en el país y con los poderes de la Unión;
- III. Apoyar las relaciones interinstitucionales de la Comisión Nacional con los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y autónomos;

IV. Proponer al presidente de la Comisión Nacional proyectos que fortalezcan las actividades sustantivas en el marco de la vinculación interinstitucional;

V. Fortalecer la cooperación y colaboración de la Comisión Nacional con los organismos locales, a fin de unificar criterios y realizar acciones conjuntas que intensifiquen la lucha por la protección, defensa, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, y

VI. Las demás que le confieran las disposiciones legales, así como aquellas que le asignen el presidente de la Comisión Nacional o el Consejo Consultivo.

Son éstos los órganos que conforman a la CNDH, la cual, además —según lo dispuesto en el artículo 5o. de su ley—, se integra por el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo que resulte necesario para la realización de sus funciones.

6. Atribuciones

En términos del artículo 2o. de la Ley de la CNDH:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos jurídicos que ampara el orden jurídico mexicano.

Por tanto, si bien la principal función de la CNDH, que es la que le da precisamente el carácter de ombudsman, es la de conocer de las quejas que por presuntas violaciones a derechos humanos se le hacen llegar, tiene también muchas otras, a las cuales se hace referencia en el artículo 6o. de la ley que la rige, precepto cuyo contenido es el siguiente:

ARTÍCULO 6o. La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

III.- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

V.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X.- Expedir su Reglamento Interno;

XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XII.- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del

territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XIV Bis.- La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

XV.- Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

De esta forma, son muchas y muy variadas las atribuciones que se le otorgan a la CNDH; sin embargo, todas ellas pueden comprenderse en las tres funciones básicas que legalmente se le encomiendan, a saber:⁸²

- **Protección de los derechos humanos.** Ésta función, que es inherente al ombudsman, la lleva a cabo, básicamente, a través de: la recepción de quejas, el conocimiento y la investigación de presuntas violaciones a los derechos humanos; el conocimiento y resolución de las inconformidades que se presenten en torno a la labor desarrollada por los organismos locales de protección de los derechos humanos; la formulación de recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades competentes.
- **Promoción de los derechos humanos.** Se trata de una función que desarrolla a través de atribuciones tales como las de impulsar la observancia de los derechos humanos; la de sugerir a las autoridades competentes que promuevan los cambios y modificaciones legislativas y reglamentarias, así como las prácticas administrativas que estime convenientes; proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de acuerdos o convenios internacionales en materia de derechos humanos; y, formular programas y proponer acciones para impulsar el cumplimiento de los

⁸² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, op. cit., pp. 83-84.

instrumentos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.

- **Estudio y divulgación de los derechos humanos.** A fin de desarrollar esta función, en la ley se le da la atribución general de “promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional”.

7. Competencia

La regla general de competencia de la CNDH, y de los organismos no jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos, se establece en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, precepto en el que, en lo conducente, se dispone:

Artículo 102.

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

...

Así, conforme a este numeral, los requisitos generales que deben satisfacerse para que no sólo la CNDH, sino también los organismos de igual índole de las entidades federativas, puedan conocer de una queja, son:

- Que se promueva contra actos u omisiones de alguna autoridad o servidor público no perteneciente al Poder Judicial de la Federación.
- Que dichos actos u omisiones sean de índole administrativa.

- Que dichos actos u omisiones sean presuntamente violatorios de derechos humanos.

Por otro lado, la competencia específica de la CNDH se establece en el artículo 3 de su ley, precepto cuyo contenido es el siguiente:

ARTÍCULO 3o. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

Finalmente, el artículo de mérito se desarrolla en los numerales 9 a 16 del Reglamento Interno de la CNDH, de los que, por el momento, se estima conducente transcribir los siguientes:

Artículo 9o. (Competencia)

En términos de lo dispuesto en los artículos 3o. y 6o. de la Ley, la Comisión Nacional tendrá competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren atribuibles a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

...

Artículo 11. (Competencia de organismos especializados)

Los escritos de queja referentes a presuntas violaciones a los derechos humanos atribuibles a servidores públicos de organismos con facultades para atender las quejas y defender los derechos de los particulares, tales como las procuradurías Agraria, Federal del Consumidor, Federal de Protección al Ambiente o Federal de la Defensa del Trabajo, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y los demás que cuenten con facultades similares, quedarán comprendidas dentro de la competencia de la Comisión Nacional.

La resolución que tome la Comisión Nacional se basará en los resultados que arroje la investigación que de conformidad con los lineamientos previstos en la Ley y el presente Reglamento se prevén para el trámite de los expedientes de queja. Las resoluciones tendrán la misma naturaleza de las que se envíen a los organismos locales, en los términos de los artículos 168, 169 y 170 del presente Reglamento.

...

Artículo 14. (Atracción)

La facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley podrá ejercerse cuando se trate de una presunta violación a derechos humanos que por su naturaleza trascienda el interés de la entidad federativa e incida en la opinión pública nacional, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad.

También, podrá ejercerse la facultad de atracción a solicitud expresa de alguno de los organismos locales o bien cuando el titular de dicho organismo local se encuentre impedido para conocer del asunto.

Al ejercer la facultad de atracción de una queja originalmente de la competencia de un organismo local, la Comisión Nacional deberá emitir acuerdo suscrito por su presidente.

El acuerdo de atracción será notificado de inmediato por el visitador general correspondiente al organismo local, así como a la autoridad identificada como presuntamente responsable. De igual manera, se requerirá al organismo local la remisión de todas las constancias y diligencias con que cuente en relación con el asunto sobre el cual se acordó la atracción.

...

Artículo 16. (Concurrencia de competencias)

Cuando en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación como de las entidades federativas y/o municipios, la competencia será íntegramente de la Comisión Nacional.

De igual manera, cuando en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucrados autoridades o servidores públicos de dos o más entidades federativas, la Comisión Nacional, de oficio, a solicitud del organismo local o de los quejosos, deberá conocer del asunto. En este caso, deberá acordarse la atracción del asunto.

En el supuesto del párrafo anterior, la Comisión Nacional enviará al organismo local que corresponda una notificación sobre la admisión del escrito de queja y le solicitará la remisión de todas las constancias con que cuente.

De los preceptos transcritos se desprende, en torno a la competencia de la CNDH, lo siguiente:

- Se surte en todo el territorio nacional.
- Conoce de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos atribuidas a autoridades o servidores públicos federales, excepción hecha de los pertenecientes al Poder Judicial de la Federación.
- En los asuntos en que estén involucrados servidores públicos o autoridades, tanto federales como locales, sean estatales o municipales, la CNDH resulta competente.
- Si se trata de hechos o circunstancias atribuidos a autoridades o servidores públicos de dos o más entidades federativas, la Comisión Nacional, de oficio, o a solicitud de los organismos locales o de los quejosos, puede conocer del asunto.
- Quedan comprendidos dentro de su competencia los escritos de queja referentes a presuntas violaciones a los derechos humanos atribuibles a servidores públicos de organismos con facultades para atender las quejas y defender los derechos de los particulares.⁸³
- Los asuntos de los que, por estar involucradas únicamente autoridades locales, corresponde conocer a los organismos de los Estados, pueden ser

⁸³ Son organismos con facultades para atender las quejas y defender los derechos de los particulares, entre otros: las procuradurías Agraria, Federal del Consumidor, Federal de Protección al Ambiente o Federal de la Defensa del Trabajo, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

atraídos por la Comisión Nacional, siempre que aquéllos, por su naturaleza, trasciendan el interés de la entidad federativa, incidan en la opinión pública nacional y sean de especial gravedad.

- Puede también conocer de un asunto cuando el organismo local al que le correspondería conocer de él, se encuentra impedido para ello.
- Es competente para conocer de las inconformidades que se presenten respecto de la actuación de los organismos equivalentes de los Estados, así como por la no aceptación o deficiente cumplimiento de sus recomendaciones.

Son éstas, las hipótesis en que se surte la competencia de la CNDH, aunque es de tener presente que, conforme a lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Norma Fundamental —anterior a la reforma que será objeto de análisis en los capítulos siguientes— y 7 y 8 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aquélla no puede conocer de:⁸⁴

- **Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.** Uno de los atributos esenciales del ombudsman es su carácter apolítico, que conlleva a que se mantenga alejado de la pugna electoral, de los conflictos político-electorales y, en general, de todo lo vinculado con el aparato político.⁸⁵

Esta limitante competencial, según la propia exposición de motivos de la reforma constitucional por la que se eleva a rango fundamental la CNDH, obedece a las siguientes razones:

⁸⁴ Respecto a los motivos de las limitaciones competenciales de los organismos protectores de los derechos humanos, Rodolfo Lara Ponte ha señalado que: “en relación a las actuaciones de autoridades y organismos electorales, asegurar el carácter apolítico de la institución; respecto de conflictos de carácter laboral, respetar el ámbito de competencia determinado por la legislación a las autoridades del trabajo y por ser conflictos entre particulares, y en el supuesto de resoluciones de carácter jurisdiccional, para evitar que la función relativa a la protección a los derechos humanos, se constituya en un hecho por encima de los poderes Legislativo y Judicial”. Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, p. 195.

⁸⁵ Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., “El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos”, *op. cit.*, p. 1458; y, Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., *Organismos autónomos protectores de derechos humanos*, *op. cit.*, p. 7.

En el aspecto electoral, a que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrados en las controversias de esta índole que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

En este tenor, la CNDH no tiene competencia para conocer de actos y resoluciones provenientes de organismos y autoridades electorales, lo cual se justifica por el hecho de que se quiere alejar a la institución de las pasiones políticas y de las inclinaciones partidistas que, por naturaleza, tienen este tipo de asuntos, pues el que se involucre en ellos puede resultar perjudicial para la institución, la cual puede ver mermada su imparcialidad y autoridad moral, que, como ha quedado señalado, es lo que le da fuerza a sus resoluciones.

Luego, “si la Comisión interviniera en política, poco podría aportar al país y mucho perdería, pues la Comisión siempre debe guardar imparcialidad y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales”.⁸⁶

Además, debe tenerse presente que el hecho de que existan en nuestro país órganos y mecanismos específicos para la protección de los derechos político-electorales, hace que la CNDH pueda abstenerse de intervenir en la materia.⁸⁷

- **Resoluciones de carácter jurisdiccional.** Como ha quedado señalado, la CNDH únicamente puede conocer de actos materialmente administrativos, por lo que, a *contrario sensu*, quedan excluidos de su competencia los actos materialmente jurisdiccionales y legislativos provenientes de cualquier autoridad.

En torno a éstos, se ha dicho que por ningún motivo la CNDH puede examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo; es decir, que no puede involucrarse en el problema jurídico que está a consideración del Juez, y

⁸⁶ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, op. cit., p. 8.

⁸⁷ Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., “El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos”, op. cit., p. 1458.

que tampoco puede revisar resoluciones de carácter jurisdiccional,⁸⁸ quedando comprendidas dentro de éstas, según el propio artículo 2o., fracción IX, del reglamento interno de la Comisión, las siguientes: 1. Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia; 2. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso; 3. Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal; y, 4. Las resoluciones análogas a las jurisdiccionales en materia administrativa, emitidas por tribunales que se encuentren fuera de los poderes judiciales.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 28 de enero de 1992, esta limitante competencial se justifica al señalarse que la CNDH, así como sus correlativos de los Estados, “no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones”, cuestión ésta que ha sido explicada por Martínez Bullé en los siguientes términos:

Es evidente que el ombudsman no puede conocer del fondo de la materia jurisdiccional, porque la actuación de los dos órganos es totalmente distinta; las comisiones de derechos humanos no pretenden, ni deben pretender, sustituir la actuación de los poderes judiciales, pero tampoco deben ni siquiera permitirse ser críticas de la actuación de estos poderes, ni revisar su actuación, porque su forma de funcionamiento es totalmente distinta y trataré de explicarme a que me refiero con esto.

En primer lugar, el Poder Judicial es autoridad, y además de ser autoridad, incluso es uno de los poderes federales o uno de los poderes locales; en contradicción, las comisiones de derechos humanos, no son autoridad, sus actos no tienen imperio, no tienen el respaldo de la fuerza pública para hacerse cumplir las últimas resoluciones que emite el ombudsman, son simplemente recomendaciones, sin carácter obligatorio; en consecuencia no son autoridades, pues sus resoluciones no afectan la esfera jurídica de las personas.

Por otra parte, los poderes judiciales tienen normada su actuación por un debido proceso legal, es decir, la actuación del Poder Judicial como autoridad, está constreñida, regulada estrictamente por el proceso establecido por la normatividad procesal que establece las formas en que tiene que actuar para llegar a la emisión de sus resoluciones. Por el contrario, el ombudsman, como señalamos al principio, una de sus

⁸⁸ Carpizo, Jorge, “Algunas semejanzas entre el Ombudsman español y el mexicano”, *op. cit.*

características principales es precisamente una gran flexibilidad en sus procedimientos, procedimientos no formales, que en el Poder Judicial forzosamente tienen que ser formales, aunque puedan ser orales tienen el carácter de la formalidad, y en cambio en el ombudsman, encontramos procedimientos sumamente flexibles.

Asimismo, el Poder Judicial cuenta con un sistema probatorio establecido en los propios códigos, y en cambio, en ombudsman no hay un sistema probatorio; es más, y así lo ha establecido la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, los procedimientos en las comisiones de derechos humanos, no hacen prueba de nada. ...

Producto de esta forma de funcionar, los poderes judiciales llegan a la verdad legal; la verdad legal finalmente ata la actuación del propio Juez, que está constreñido en su actuación a la verdad probada durante el procedimiento; las comisiones de derechos humanos no, no llegan a una verdad legal, expresamente la ley de la CNDH habla de que llegamos a convicciones (art. 44), a la convicción de que hubo violación a derechos humanos.

Frente a esto, es evidente que la resolución que emite el Poder Judicial es norma jurídica, una sentencia, que tiene fuerza normativa y, en cambio, las resoluciones que emiten las comisiones de derechos humanos son simplemente recomendaciones, no pueden tener fuerza normativa, no pueden ser obligatorias.⁸⁹

Ahora bien, es de tener presente que el hecho de que la CNDH no pueda conocer de cuestiones jurisdiccionales de fondo no conlleva a que no pueda admitir o conocer quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, si aquéllas tienen carácter administrativo.

De esta manera, a lo que se atiende para determinar la competencia o incompetencia de la CNDH es al aspecto material de los actos u omisiones, y no a su aspecto formal, esto es, a la autoridad de la que provienen, como se desprende del artículo de la Ley de la CNDH que se transcribe a continuación:

ARTÍCULO 8o. En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u

⁸⁹ Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., "El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos", *op. cit.*, pp. 1458-1460; y, Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., *Organismos autónomos protectores de derechos humanos*, *op. cit.*, p. 8.

omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Luego, la CNDH puede conocer de todos aquellos actos u omisiones que sean materialmente administrativos, sin importar la autoridad de la que provienen, excepción hecha de las autoridades y servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, pues, en tratándose de éstos, en ningún caso la CNDH resulta competente, sea cual sea la índole o el carácter del acto que se les atribuya.

- **Conflictos de carácter laboral.** De conformidad con el artículo 2o., fracción X, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se entiende por asuntos laborales:

... los suscitados entre uno o varios patrones y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal, para efectos de lo dispuesto en el artículo 7o. fracción III de la Ley.⁹⁰ No están comprendidos los actos u omisiones atribuibles a servidores públicos dentro del desahogo de los procedimientos sustanciados ante las autoridades administrativas del ámbito laboral.

Respecto de esta limitante competencial, en la multirreferida exposición de motivos de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de enero de 1992, se señala:

En lo que toca a los conflictos laborales, debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aun cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Es por ello, que estos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las juntas laborales.

El establecimiento de esta excepción competencial obedece a que, en opinión del Constituyente Permanente, en los conflictos laborales, al suscitarse entre particulares, trabajador-patrón, no puede hablarse de violaciones a los derechos humanos, sino, en su caso, de infracciones a las

⁹⁰ “ARTÍCULO 7o.- La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a: ... III.- Conflictos de carácter laboral ...”.

normas del trabajo, infracciones que, de ser analizadas por la CNDH, harían que ésta fungiera como un tribunal laboral y conociera de cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Así, como lo señala Carpizo, la CNDH no es competente para conocer los conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva por las siguientes razones:⁹¹

- En esos conflictos no interviene una autoridad o servidor público, luego no existe violación a los derechos humanos.
 - No es posible sustituir a la Junta Federal y a las locales de Conciliación y Arbitraje ni a los Tribunales Colegiados de Circuito; y,
 - No es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo.
- **Actos u omisiones de autoridades o servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.** Como ha quedado señalado, del contenido del artículo 102, apartado B, de la Norma Fundamental, se desprende que la CNDH puede conocer de actos materialmente administrativos provenientes de cualquier autoridad, excepción hecha del Poder Judicial de la Federación.
- Por tanto, es posible que conozca de actos de índole administrativa de los poderes judiciales locales, pero no del federal.
- Cabe señalar que, en un principio, esto es, al crearse la CNDH, no se establece esta limitante competencial, de modo que durante su primer año de labores la Comisión conoce también de los actos administrativos del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, dado que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que con ello se vulnera su atribución legal de fiscalizar la labor realizada por Magistrados y Jueces, solicita expresamente al titular del Ejecutivo que se establezca esta limitante competencial respecto de los actos del Poder Judicial de la Federación, con apoyo en los siguientes argumentos: “a) que ese poder lo era de la Federación, pero también de la unidad del Estado federal, como

⁹¹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, op. cit., p. 23.

interprete último de la Constitución, y que como tal se encuentra jerárquicamente por encima de los tres poderes de la Federación; que, por tanto, ningún órgano le puede indicar cómo actuar, aunque sólo fueran recomendaciones; b) que el Poder Judicial federal cuenta con sus propios órganos de control de la conducta de Magistrados y Jueces, y, c) que el régimen de inspección, que entonces existía, por parte de los Ministros de la Suprema Corte era de por sí una especie de ombudsman judicial, propio de ese poder. Además la Suprema Corte de Justicia prometió que afinaría y reforzaría sus propios órganos y sistemas de control”.⁹²

En este tenor, en el proyecto que el presidente de la República envía al Congreso de la Unión para constitucionalizar al ombudsman, excluye de la competencia de la CNDH los actos administrativos violatorios de los derechos humanos provenientes del Poder Judicial de la Federación.

Se tiene, entonces, que conoce de los actos u omisiones administrativos, lo que implica que quedan excluidos de su conocimiento los actos jurisdiccionales.

Por tanto, sí puede examinar los actos administrativos efectuados por los tres poderes que violen esos derechos, ya sean los ejecutivos, los legislativos y judiciales, con una excepción: los provenientes del Poder Judicial de la Federación.

Por esta razón, en términos del artículo 10 del reglamento de la CNDH, cuando ésta recibe una queja por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, sin admitirla, debe enviar el correspondiente escrito, de inmediato, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al Consejo de la Judicatura Federal, según corresponda, debiendo notificar al quejoso acerca de la remisión de la queja, a fin de que pueda darle seguimiento.

- **Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.** Esta eximente de competencia no se desprende de la Norma

⁹² Carpizo, Jorge, “Algunas semejanzas entre el Ombudsman español y el mexicano”, *op. cit.*

Fundamental, sino de la Ley de la CNDH, específicamente de su artículo 7o., fracción IV.

Según la propia exposición de motivos de la ley de referencia, esta limitante se establece porque la Comisión “no se trata de un organismo judicial y porque además, se considera que no debe prejuzgar anticipadamente sobre las materias de su competencia de manera abstracta y fuera de los casos que se le sometan o que inicie de oficio”.

Así, dado que la labor de interpretar las normas corresponde a los Jueces, se estima que la CNDH no es competente para conocer de las consultas que, en torno al sentido o alcance de las disposiciones constitucionales o legales, se le formulen.

En relación con esta hipótesis de incompetencia, Martínez Bullé Goyri considera que:

... la función de interpretación de la ley, el decir el derecho, es función de los jueces, no del ombudsman. El ombudsman resuelve situaciones de violaciones de derechos humanos, no es un mecanismo de control ni de constitucionalidad, ni de legalidad; lo que les ocupa a los organismos defensores de derechos humanos es la violación de derechos humanos, no la violación a la legalidad o la violación a la Constitución; aunque evidentemente al proteger los derechos humanos, o al buscar la protección de los derechos humanos el ombudsman realiza la protección de una parte de la Constitución que es la que consagra derechos humanos, y de una parte del orden jurídico donde están establecidos, consagrados y desarrollados los derechos humanos.⁹³

8. Procedimientos

Los procedimientos que se siguen ante la CNDH deben reunir los atributos referidos en los artículos 4o. de su ley y 76 de su reglamento interno, a saber:

- Ser breves y sencillos.

⁹³ Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., “El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos”, *op. cit.*, p. 1461.

- Observar únicamente los formalismos ordenados en la ley y en el reglamento.
- Sujetarse a los principios de inmediatez, concentración y rapidez.
- Evitar la dilación de las comunicaciones escritas mediante la comunicación inmediata con los quejosos, denunciantes y autoridades —sea de manera personal, por teléfono, telégrafo, telefax, correo electrónico o por cualquier otro medio—.
- Confidencialidad de la información o documentación concerniente a los asuntos.
- Realización de investigaciones a la brevedad posible, evitando actuaciones innecesarias.
- Gratuidad.

Por tanto, los procedimientos que se tramitan ante la Comisión se caracterizan por su agilidad y simplificación,⁹⁴ pues lo que se busca es que la persona, sin necesidad de sujetarse a trámites o procedimientos engorrosos, vea protegidos sus derechos.

Los procedimientos que, con ese fin, se sustancian ante la CNDH, son los siguientes:⁹⁵

A. Queja

Como ha quedado precisado, a la CNDH se le han atribuido muchas y muy variadas funciones; sin embargo, su más importante responsabilidad es la de conocer de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos.⁹⁶

⁹⁴ Si bien se contemplan ciertos plazos y términos para desahogar algunas diligencias propias de la investigación de las violaciones de las que conoce el Ombudsman, se aprecia una buena elasticidad y flexibilidad de dichos trámites a fin de que la institución defensora pueda buscar la mejor forma de allegarse de información, datos, documentos y demás elementos para cumplir su función. Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, p. 132.

⁹⁵ Véanse artículos 25 a 66 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y, 75 a 172 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁹⁶ Hernández Gerónimo, Auldárico, *op. cit.*, p. 22; y, Aguilar Cuevas, Magdalena, *op. cit.*, p. 140.

Este procedimiento puede iniciar de oficio, o bien, a través de una queja presentada ante la propia Comisión, siguiéndose, en ambos casos, el mismo trámite.

Sin embargo, en el primer caso, la CNDH, de manera discrecional, al tener conocimiento de violaciones a los derechos humanos, puede, sin que medie solicitud de parte interesada, iniciar el expediente de queja. De hecho, de conformidad con el artículo 24, fracción II, de la Ley de la CNDH, los visitadores generales tienen entre sus facultades y obligaciones la de “iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación”.

En el segundo caso, esto es, cuando se inicia a petición de parte, la queja puede ser presentada por cualquier persona que tenga conocimiento de una violación de derechos humanos, sea o no ésta en su perjuicio,⁹⁷ siendo los únicos requisitos que, en este supuesto, deben satisfacerse:

- Que se presente dentro del plazo de un año, contado a partir de que haya empezado la ejecución de los hechos constitutivos de la violación o de que el quejoso tenga conocimiento de ellos, aunque es posible que, en casos excepcionales, y ante la gravedad de las violaciones, la Comisión amplíe dicho plazo mediante una resolución razonada. Además, en el caso de violaciones que pueden ser consideradas como de lesa humanidad, no corre plazo alguno.
- Que se presente por escrito, salvo en casos urgentes, en los cuales puede formularse por cualquier medio de comunión electrónica o, incluso, en forma oral. En el primer caso, el quejoso que haya formulado su queja por dichos medios debe ratificarla y, en el segundo, tienen que señalarse ante el miembro de la Comisión que recibe la queja los datos que debieron haberse incluido en el correspondiente escrito.⁹⁸

⁹⁷ Esta es la razón por la cual muchas de las quejas de las que conoce la Comisión son presentadas por organismos no gubernamentales pro-defensa de los derechos humanos.

⁹⁸ El documento en el que se formula la queja debe contener la firma o huella digital del interesado o de la persona que para tal efecto lo auxilie y represente y, además: el nombre, apellidos,

- Que contenga el nombre y la firma o huella digital de quien la promueve, pues las quejas anónimas no son admisibles. En el supuesto de que el quejoso no se identifique y la suscriba en un primer momento, debe ratificarla dentro de los tres días siguientes a su presentación, y de no hacerlo se tiene como no presentado el escrito de queja.
- Debe contener los datos mínimos de identificación de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus derechos humanos y de la persona que, en su caso, presenta el escrito de queja, así como una relación sucinta de los hechos y los datos que permitan identificar a la autoridad o servidor público presuntamente responsable.

En general, en la queja deben constar todos los elementos que permitan la intervención de la CNDH, pues de lo contrario se requerirá al quejoso para que la aclare, y si después de dos requerimientos no lo hace, la queja se envía al archivo por falta de interés del propio quejoso.

Es de señalar que en el supuesto de que los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad, la queja puede presentarse oralmente, y en el caso de que aquéllos no hablen o entiendan el idioma español se les debe proporcionar, gratuitamente, un traductor.

Recibida la queja, debe turnarse a la correspondiente Visitaduría General, a efecto de que determine si procede o no admitirla, para lo cual debe analizar, entre otras cosas, si la Comisión es o no competente para conocer del asunto.

Así, si determina que la queja es notoriamente improcedente o infundada —por advertirse mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de una pretensión fundada—, debe rechazarla de inmediato. En el supuesto de que el asunto no sea de la competencia de la CNDH, debe, por escrito, hacerlo del conocimiento del quejoso, expresando las razones de su incompetencia, debiendo, además, proporcionarle orientación respecto de la autoridad o servidor público ante el que, en su caso, puede acudir.

domicilio, en su caso, número telefónico o correo electrónico, de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus derechos humanos, así como de la persona que presente el escrito de queja; una relación sucinta de los hechos; y, los datos que permitan identificar a la autoridad o servidor público presuntamente responsable.

Por el contrario, en el supuesto de que resulte procedente admitir la instancia, el acuerdo de admisión debe comunicarse al quejoso y hacerse del conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, para lo cual, en casos urgentes, puede utilizar cualquier medio de comunicación electrónica.

En la referida comunicación debe solicitarse a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyen. Además, en casos de urgencia, puede requerirse a las autoridades que adopten medidas precautorias o cautelares, constituyendo razón suficiente para ello el que, de ser ciertos los hechos u omisiones atribuidos a la autoridad o servidor público presuntamente responsable, resulte difícil o imposible la reparación del daño o la restitución al agraviado en el goce de sus derechos humanos.

Las autoridades han de presentar el informe solicitado dentro de un plazo máximo de quince días naturales —plazo que, en casos considerados como urgentes por la Comisión, puede ser reducido—, y en él deben hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como la información que consideren necesaria para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de ser una causa de responsabilidad para la respectiva autoridad, provoca que, en relación con el trámite de la queja, se tengan por ciertos los hechos materia de ella, salvo prueba en contrario.

Cabe señalar que en tratándose de aquellas quejas en las que las infracciones a los derechos humanos no son consideradas como especialmente graves, el presidente de la Comisión, o bien, los visitadores, generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, desde el momento de la admisión, deben ponerse en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable para intentar lograr que, vía conciliación, se solucione el asunto.⁹⁹

⁹⁹ El asunto no puede someterse al procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como responsables cuando se trate de infracción grave a los derechos fundamentales de la persona, tales como atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de *lesa humanidad*, o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.

Para tal efecto, el visitador general que esté conociendo del caso debe presentar por escrito a la autoridad o servidor público señalado como responsable de la violación de derechos humanos una propuesta de conciliación —siempre dentro del respeto a los derechos humanos que se consideren afectados—. La referida autoridad debe entonces, dentro de un plazo de quince días, responder a ella, y de no hacerlo la propuesta se tiene por no aceptada, debiendo entonces la Comisión preparar el proyecto de recomendación respectivo.

Ahora bien, de lograrse una solución satisfactoria del asunto vía conciliación —lo que implica, en términos generales, que la autoridad reconozca la violación de derechos humanos y que, por ende, acepte solventar la violación y restituir al agraviado en el goce de sus derechos—, debe firmarse el respectivo acuerdo, en el que, además de un análisis de las violaciones de derechos humanos, se enuncian los pasos que las autoridades gubernamentales se comprometen a seguir para remediarlas.

Firmado el acuerdo de conciliación, la Comisión debe hacerlo constar y ordenar el archivo del expediente, aunque si los quejosos o denunciantes expresan a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días, el asunto puede reabrirse, dictando la CNDH las acciones y determinaciones conducentes.

Ahora bien, en el supuesto de que no se logre la referida conciliación debe abrirse un periodo probatorio en el que deben desahogarse las pruebas presentadas por las partes, pudiendo la Comisión, para resolver la queja, llevar a cabo investigaciones, para lo cual al visitador general se le otorgan las siguientes facultades:

- Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputan violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales.
- Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares, todo género de documentos e informes.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Todas las autoridades del país están obligadas a proporcionar veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión Nacional, lo que incluye las visitas e inspecciones que sean necesarias.

- Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección, en términos de ley.
- Citar a las personas que deben comparecer como peritos o testigos.
- Efectuar todas las acciones que, conforme a derecho, juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Es de tener presente que para el adecuado desarrollo de las investigaciones todas las autoridades del país están obligadas a proporcionar a la CNDH, veraz y oportunamente, la documentación e información que les solicite. De hecho, a fin de que las referidas autoridades cumplan con esta obligación, en enero de 1991 se reforma la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para adicionar a su artículo 47 la siguiente prevención:

ARTÍCULO 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

...

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

Una vez concluida la investigación, debe examinarse el expediente, para determinar, con base en los hechos, los argumentos, las pruebas, los elementos de convicción y las diligencias practicadas, si existió o no violación de derechos humanos.

Así, si se determina que no existió tal violación, debe dictarse un acuerdo de no responsabilidad, pero, en el supuesto contrario, es decir, si se estima que sí se vulneraron derechos humanos, debe formularse una recomendación, resoluciones ambas que serán comentadas más adelante.

B. Inconformidad

En términos de los artículos 102, apartado B, de la Constitución Federal y 3o. de la Ley de la CNDH, a ésta le corresponde conocer “de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas ... así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas”.

Las inconformidades pueden sustanciarse a través de dos distintos recursos: queja e impugnación.

a) Queja. Según lo establecido en el artículo 56 de la Ley de la CNDH, el recurso de queja únicamente puede “ser promovido por los quejosos, o denunciante que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiese substanciado ante los mismos, y siempre que no exista recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local”.

En este tenor, para que el recurso resulte procedente es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos:

- Que sea promovido por el quejoso o agraviado en el procedimiento instaurado por el organismo local cuya omisión o inactividad se recurre.
- Que el promovente haya sufrido un grave perjuicio causado por la inacción de los organismos locales para la protección de los derechos humanos.
- Que la referida afectación tenga su origen en los procedimientos sustanciados ante los organismos locales para la protección de los derechos humanos.
- Que dichos organismos no hayan formulado ninguna recomendación sobre el asunto.

- Que hayan transcurrido cuando menos seis meses de que se presentó la queja o denuncia ante el referido organismo.

El recurso debe ser presentado directamente ante la CNDH, por escrito, o en casos urgentes, oralmente o por cualquier medio de comunicación, dentro de los treinta días siguientes a aquel en que el quejoso tenga conocimiento de la omisión del organismo estatal, o bien, dentro de los seis meses posteriores a la inactividad manifiesta.

En el escrito o comunicación en el que se interponga deben precisarse las omisiones o la inactividad del organismo estatal que se recurren, así como los agravios que se generan al quejoso; debiendo, además, anexar al recurso las pruebas documentales con que cuenta para fundamentar lo expuesto.

Si la Comisión, al recibir el recurso, advierte que éste es notoriamente infundado, puede desecharlo de plano; pero, en el supuesto en que lo estime necesario, antes de pronunciarse sobre su admisión o desechamiento, puede solicitar a los interesados las informaciones o aclaraciones que considere necesarias.

En caso de que estime que resulta procedente su admisión, al satisfacerse los requisitos legales y reglamentarios, debe correr traslado al organismo local contra el que se interpone, a fin de que en un plazo no mayor de diez días hábiles rinda su informe, al cual debe acompañar las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta, siendo de señalarse que la inobservancia de este deber por parte del organismo local provoca que los hechos señalados se presuman ciertos, salvo prueba en contrario.

Finamente, con base en lo expuesto por el quejoso y por el organismo local en cuestión, la Comisión debe emitir una resolución, en un término que no debe exceder de sesenta días, contados a partir de la aceptación del recurso.

En el supuesto de que los agravios hechos valer por el recurrente sean falsos o infundados, o bien, que la justificación presentada por el organismo local sea suficiente, la CNDH emitirá un documento de no

responsabilidad. En caso contrario, puede emitir una recomendación dirigida al referido organismo para que, de acuerdo con su propia legislación, subsane las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido.

Finalmente, es posible también que la Comisión considere que el asunto es importante y que, ante la posible tardanza del organismo local para expedir una recomendación, atraiga el asunto y continúe con la tramitación de la queja y, en su caso, emita la recomendación correspondiente, para lo cual debe mediar un acuerdo de atracción suscrito por el presidente de la Comisión a propuesta de un visitador general.

b) Impugnación. Este recurso procede ante la Comisión Nacional, contra:

- Las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos que le ocasionen algún perjuicio al quejoso.
- Las recomendaciones dictadas por organismos locales, cuando a juicio del quejoso éstas no tiendan a reparar debidamente la violación denunciada.
- El deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad, de una recomendación emitida por un organismo local.
- La no aceptación, tácita o expresa, por parte de la autoridad, a una recomendación emitida por un organismo local.

Tiene legitimación para interponer el recurso sólo quien haya tenido el carácter de quejoso o agraviado en el procedimiento instaurado ante el respectivo organismo local, y debe hacerlo, precisamente, ante dicho organismo, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de la aceptación de la recomendación.

En el escrito en que se interpone debe incluirse una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya, así como las pruebas documentales que se consideren necesarias.

Recibido el recurso, el organismo local debe enviarlo, dentro de los quince días siguientes, a la CNDH, acompañado del expediente del caso.

Posteriormente, la Comisión, al recibir el recurso, debe examinar su procedencia, pudiendo, de ser necesario, requerir la información que estime conducente al organismo estatal respectivo o, en su caso, a la autoridad correspondiente.

Si la Comisión considera que el recurso es notoriamente infundado o improcedente puede desecharlo de plano, pero si estima que lo conducente es admitirlo debe correr traslado de él a la autoridad u organismo estatal contra el que se interpone, a fin de que en un plazo máximo de diez días naturales remita un informe con las constancias que justifiquen su conducta, informe que, de no presentarse, provoca que, en relación con el trámite del recurso, se presuman ciertos los hechos señalados en el escrito en que se interpone, salvo prueba en contrario.

La Comisión debe entonces, de acuerdo con la documentación que obre en el expediente, examinar la legalidad de la recomendación emitida por el organismo o, en su caso, de la conducta de la autoridad respecto de la cual se haya formulado y, excepcionalmente, recibir las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos organismos.

Finalmente, una vez agotada la tramitación del recurso, la Comisión debe resolver lo conducente en un plazo no mayor de sesenta días, pudiendo su resolución consistir en:

- La confirmación de la resolución definitiva del organismo local.
- La modificación de la propia recomendación, caso en el que formulará, a su vez, una recomendación al organismo local.
- La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el organismo estatal respectivo.
- La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la que se dirigió, supuesto éste en el que la CNDH debe formular una recomendación

dirigida a dicha autoridad, la que debe informar sobre su aceptación y cumplimiento.

9. Resoluciones

Como ha quedado señalado, al concluir la investigación que, con motivo de una queja, iniciada a instancia de parte o de oficio, lleva a cabo la Comisión, ésta debe emitir su resolución, en la que tienen que analizarse los hechos, los argumentos y las pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos violaron o no derechos humanos.

En el supuesto de que se determine que no existe violación de derechos humanos, la referida resolución constituye un acuerdo de no responsabilidad; pero, por el contrario, si la violación de derechos humanos queda acreditada, la resolución emitida tiene el carácter de recomendación.¹⁰¹

A. Acuerdos de no responsabilidad

En el supuesto de que, concluida la investigación, se determine que no existen los elementos de convicción necesarios para demostrar la existencia de violaciones a derechos humanos, o de no haberse acreditado éstos de manera fehaciente, el visitador adjunto debe hacerlo del conocimiento de su superior inmediato, a fin de que, de resultar procedente, se inicie la elaboración del documento de no responsabilidad, documento que debe contener los siguientes elementos:

¹⁰¹ De conformidad con el Título IV —Del procedimiento ante la Comisión Nacional—, Capítulo VII —De las recomendaciones—, del Reglamento Interno de la CNDH, corresponde a los visitadores adjuntos la elaboración del proyecto de recomendación —de acuerdo con los lineamientos que dicte el visitador general, o el director general de visitaduría o los respectivos directores de área—, proyecto que, una vez concluido y revisado por el director de área y el director general, se presenta al visitador general respectivo para que formule las observaciones y consideraciones que resulten pertinentes. Posteriormente, habiéndose ya incorporado las modificaciones propuestas por el visitador general, éste debe someter el proyecto, para su análisis y discusión, al Colegio de Visitadores, y una vez atendidas las observaciones formuladas se pone a consideración del presidente de la Comisión, quien debe estudiarlo, formular las modificaciones, observaciones y consideraciones que resulten convenientes y, en su caso, aprobar y suscribir el texto de la recomendación.

- Los antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de derechos humanos.
- La enumeración de las evidencias que demuestran la no violación de derechos humanos o la inexistencia de aquéllas en las que se soporta la violación.
- El análisis de las causas de no violación a derechos humanos.
- Las conclusiones.

Luego, en el acuerdo de no responsabilidad la Comisión concluye que no existe la violación de derechos humanos alegada y, por ende, a través de ella exime a la autoridad o servidor público al que aquélla se imputa.¹⁰²

Los acuerdos de no responsabilidad, al igual que las recomendaciones, deben notificarse a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos y, además, deben ser publicados íntegramente en la *Gaceta* —órgano oficial de difusión de la CNDH—,¹⁰³ pudiendo también, según las modalidades establecidas por el presidente de la propia Comisión, hacerse del conocimiento de los medios de comunicación.

Finalmente, es de señalar que estos acuerdos de no responsabilidad se refieren únicamente a casos concretos, cuyo origen es una situación específica, por lo que, al no ser de aplicación general, no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto de otros casos de la misma índole.

B. Recomendaciones

Como ha quedado señalado, si la Comisión determina que las autoridades o servidores públicos sí violaron los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o

¹⁰² Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, p. 133.

¹⁰³ La *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* es un instrumento de difusión, de periodicidad mensual, en el que se publican sus recomendaciones, los documentos de no responsabilidad, los informes especiales y otros materiales que por su importancia deben darse a conocer a la opinión pública.

erróneos, o bien, que dejaron sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes, debe emitir una recomendación.

Los elementos que debe contener la recomendación se establecen en el artículo 132 del Reglamento Interno de la CNDH, y son:

- Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos.
- Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos.
- Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron.
- Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporta la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada.
- Recomendaciones específicas, entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.

Una vez aprobada y suscrita la recomendación por el presidente de la Comisión, debe notificarse de inmediato a la autoridad o servidor público al que se dirige, a fin de que adopte las medidas necesarias para su cumplimiento y, dentro de los siguientes seis días, a los quejosos, por correo certificado.

Además, dado el carácter público de las recomendaciones, éstas, después de ser notificadas, o de inmediato —siempre que las acciones solicitadas en ellas no requieren de discreción para su cabal cumplimiento—, deben darse a conocer a la opinión pública, mediante su publicación en la *Gaceta*, un boletín de prensa¹⁰⁴ y en la página de Internet de la propia Comisión.

¹⁰⁴ En términos del artículo 133 del Reglamento Interno de la CNDH, los boletines de prensa, preferentemente, no deben incluir nombres de agraviados ni de los servidores públicos involucrados en la violación a derechos humanos, a fin de respetar el honor y el buen nombre de las personas.

Ahora bien, es de tener presente que las recomendaciones, por sí mismas, no pueden modificar o dejar sin efectos las resoluciones o actos contra los cuales se haya presentado la queja o denuncia, y que, al no ser vinculatorias, las autoridades o servidores públicos a quienes están dirigidas no tienen la obligación legal de acatarlas.¹⁰⁵

Es por ello, que una vez que se notifica la recomendación a la autoridad a la que se dirige, ésta dispone de un plazo de quince días hábiles para responder si la acepta o no.

Así, en el supuesto de que la autoridad rechace expresamente la recomendación o de que, al no haber hecho manifestación alguna dentro del plazo de quince días a partir de que se le notifica, se tenga por no aceptada, la negativa debe hacerse del conocimiento de la opinión pública.

En caso contrario, esto es, si la autoridad acepta la recomendación, dispone de un plazo de quince días hábiles —contados a partir de la recepción del comunicado a través del cual manifiesta su aceptación a la recomendación—, para enviar a la CNDH las pruebas de que la ha cumplido.

Sin embargo, si la autoridad o servidor público que ha de observar la recomendación estima que el plazo de quince días es insuficiente para remitir las pruebas que acrediten que le ha dado cumplimiento, puede exponerlo, razonadamente, al presidente de la Comisión, y plantearle una propuesta de fecha límite para probar el referido cumplimiento, pues, desde el momento en que acepta la recomendación, asume el compromiso de darle cabal cumplimiento.

Es de señalar que en contra de las recomendaciones no procede recurso alguno, por lo que una vez que éstas se expiden la competencia de la CNDH se reduce a darles seguimiento y verificar que ellas se cumplan. Para ello, la visitadurías generales que hayan conocido del asunto —a través de sus directores generales, directores de área y visitadores adjuntos—, deben dar seguimiento a las recomendaciones, y reportar al presidente la Comisión el estado que guardan, y que puede ser cualquiera de los siguientes:

¹⁰⁵ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, p. 134.

- Recomendaciones no aceptadas.
- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total.
- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial.
- Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento.
- Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio.
- Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento.
- Recomendaciones en tiempo de ser contestadas.
- Recomendaciones aceptadas, cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

En todo caso, es importante que la Comisión dé seguimiento a sus recomendaciones, y por ello sólo hasta que se agoten las posibilidades reales de cumplimiento de una recomendación puede cerrarse su seguimiento mediante un acuerdo expreso del visitador general correspondiente, en el que se determina el supuesto en el cual quedará registrado su cumplimiento.

Finalmente, es de mencionar que la CNDH, cuando documenta prácticas generalizadas o de abusos sistémicos, puede emitir recomendaciones de índole general a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyen o propician violaciones a los derechos humanos, y los elementos que deben contener son: antecedentes, situación y fundamentación jurídica, observaciones y recomendaciones.

Estas recomendaciones que, en términos generales, proponen al gobierno la forma en que debe abordar los abusos documentados,¹⁰⁶ se fundamentan en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales —previo acuerdo del presidente de la Comisión—, y antes de ser emitidas deben hacerse del conocimiento del Consejo Consultivo, para su análisis y aprobación. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las recomendaciones particulares, las generales no requieren aceptación por parte de

¹⁰⁶ “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica”, consultable en: <http://www.hrw.org/es/reports/2008/02/12/la-comisi-n-nacional-de-los-derechos-humanos-de-m-xico-0>

las autoridades a quienes se dirigen, y la verificación de su cumplimiento se hace mediante la realización de estudios generales.

Las recomendaciones generales deben también hacerse del conocimiento público, y para ello se publican en al *Gaceta* de la Comisión y en el *Diario Oficial de la Federación*.

10. Informes

Como ha quedado señalado, el ombudsman y, como tal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, constituye una “magistratura de opinión” que encuentra la garantía de cumplimiento de sus resoluciones en su fuerza moral y en el respaldo que recibe de la sociedad.¹⁰⁷

En este tenor, resulta de suma importancia que la sociedad conozca la labor y los logros alcanzados por la Comisión, y es por ello que en el séptimo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal se dispone lo siguiente:

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

De esta forma, el presidente de la Comisión tiene la obligación de informar periódicamente sobre la labor desarrollada por el organismo, obligación que se reglamenta en el artículo 52 de la Ley de la CNDH, precepto cuyo contenido es el siguiente:

ARTÍCULO 52. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente ante los Poderes de la Unión, un informe sobre las actividades que haya realizado en el período comprendido entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al efecto, comparecerá en el mes de enero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; posteriormente, presentará el informe ante el

¹⁰⁷ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, p. 136.

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

Del numeral transcrito es posible desprender los siguientes aspectos:

- Corresponde al titular de la CNDH la rendición del informe de labores del referido organismo.
- Dicho informe debe comprender las actividades realizadas en un año calendario, es decir, del 1o. de enero al 31 de diciembre.
- Debe rendirse en el mes de enero del año siguiente al que en él se reporta.
- Se presenta ante los tres Poderes de la Unión, primero ante el Congreso de la Unión, y después ante al titular del Poder Ejecutivo y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- El informe debe, además, hacerse del dominio público, y para ello debe difundirse de la manera más amplia posible.

En el referido informe deben hacerse constar las principales actividades desarrolladas por la Comisión en el periodo de que se trate, y es por ello que él debe comprender: una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado; los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas; las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos; las estadísticas; los programas desarrollados, y demás datos que se consideren convenientes.

Además, en él pueden incluirse proposiciones dirigidas a las autoridades y a los servidores públicos, no sólo federales, sino también locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

11. Evaluación de la labor desempeñada por la CNDH: Informe de Human Rights Watch

Human Rights Watch (HRW), es una de las organizaciones no gubernamentales¹⁰⁸ de índole internacional líderes en el mundo dedicada a la investigación, defensa y promoción de los derechos humanos. Su sede se encuentra en Nueva York, y cuenta con oficinas en Berlín, Bruselas, Chicago, Ginebra, Johannesburgo, Londres, Los Ángeles, Moscú, París, San Francisco, Tokio, Toronto y Washington, DC.¹⁰⁹

Esta organización se caracteriza por llevar a cabo investigaciones rigurosas y objetivas, y por producir informes sobre violaciones de normas internacionales de derechos humanos, obedeciendo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a lo que percibe como otras normas de derechos humanos aceptadas internacionalmente.

Estos informes son utilizados como base para denunciar ante la comunidad internacional los abusos y presionar a los gobiernos y a las organizaciones internacionales a efectuar reformas.

Así, los principales productos de Human Rights Watch son sus investigaciones dirigidas a las situaciones de crisis y sus amplios informes, uno de

¹⁰⁸ El término “Organizaciones No Gubernamentales” (ONG) fue acuñado por la Organización de las Naciones Unidas, la cual ha señalado que tiene tal carácter “cualquier grupo no lucrativo de ciudadanos voluntarios, que está organizado a nivel local, nacional o internacional. Con tareas orientadas y dirigidas por personas con un interés común”, así como que “las ONG realizan una variedad de servicios y funciones humanitarias, llevan los problemas de los ciudadanos a los Gobiernos, supervisan las políticas y alientan la participación de la comunidad. Proveen de análisis y experiencia, sirven como mecanismos de advertencia temprana y ayudan en la supervisión e implementación de acuerdos internacionales”, en <http://www.cinu.mx/ongs/index/>

¹⁰⁹ HRW comenzó en 1978, con la creación de Helsinki Watch, cuyo objetivo era ayudar a los grupos ciudadanos formados en todo el bloque soviético a verificar el cumplimiento gubernamental de los Acuerdos de Helsinki de 1975. Helsinki Watch concentró la atención internacional sobre las violaciones de los derechos humanos en la Unión Soviética y Europa del Este, con lo que contribuyó a las transformaciones democráticas de finales de los ochenta. Por su parte, Americas Watch se fundó en 1981 cuando Centroamérica estaba inmersa en guerras civiles sangrientas. Gracias a las extensas averiguaciones sobre el terreno, Americas Watch no sólo abordó los abusos cometidos por las fuerzas gubernamentales, sino que también aplicó el derecho internacional humanitario a la investigación y la denuncia de los crímenes de guerra cometidos por grupos rebeldes. <http://www.hrw.org/es/about>; y, <http://www.hrw.org/es/node/75135>

los cuales es el referente a la labor desempeñada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México.¹¹⁰

Este informe, intitulado “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica”, se publica el 12 de febrero de 2008, con el objetivo, según lo expuesto por la propia organización, de “proporcionar un análisis fáctico de las razones por las cuales la CNDH no está ejerciendo plenamente su mandato, así como recomendaciones concretas y factibles sobre cómo estas deficiencias pueden ser remediadas”.

Luego, en el referido informe se evalúa la labor desempeñada por la CNDH y, con base en dicha evaluación, se emiten las siguientes conclusiones y recomendaciones.

A. Conclusiones

De su investigación y análisis respecto a la labor que ha venido desempeñando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde su creación y hasta nuestros días, HRW colige que dicha institución no está ejerciendo al máximo su mandato, pues si bien a lo largo de los años ha realizado algunos aportes valiosos a la promoción de los derechos humanos en México —al documentar de manera detallada y fundada violaciones de derechos humanos y obstáculos sistémicos al progreso en esta materia—, no ha impulsado medidas para mejorar el historial de violaciones de derechos humanos en México, tales como: impulsar a las instituciones del Estado a reparar los abusos que ha documentado; promover las reformas necesarias para prevenir abusos futuros; oponerse a leyes, políticas y prácticas abusivas y contrarias a estándares internacionales de derechos humanos; entregar y difundir información sobre casos de derechos humanos; y, relacionarse constructivamente con actores claves que buscan promover el progreso de los derechos humanos en México.

Así, entre las conclusiones¹¹¹ que en el informe se presentan, destacan las siguientes:

¹¹⁰ Consultable en <http://www.hrw.org/es/reports/2008/02/12/la-comisi-n-nacional-de-los-derechos-humanos-de-m-xico-0>

a) Recursos. La CNDH habitualmente abandona los casos de violaciones de derechos humanos que documenta antes de su resolución. Una vez documentadas las violaciones de derechos humanos y después de emitir recomendaciones sobre cómo repararlas, los funcionarios de la CNDH no monitorean la implementación de las recomendaciones, cuyo fin es garantizar que se reparen los abusos.

El mandato de la CNDH y las leyes mexicanas aplicables permiten a los funcionarios de la CNDH continuar con su labor y promover activamente la implementación de sus recomendaciones. De hecho, en algunos casos, los funcionarios de la CNDH lo han hecho y los resultados han sido positivos. Sin embargo, demasiado a menudo, a pesar del considerable trabajo que hace al documentar abusos y recomendar reparaciones, la CNDH tiene poca o nula repercusión en las prácticas de derechos humanos en México.

b) Reforma. Además de recomendar que el Estado repare las violaciones de derechos humanos en casos específicos, la CNDH tiene la atribución de promover las reformas necesarias para evitar futuros abusos. Sin embargo, aquí también la CNDH ha mostrado una tendencia a renunciar a esta facultad. En lugar de cuestionar leyes nacionales no acordes con estándares internacionales de derechos humanos, con demasiada frecuencia la CNDH hace precisamente lo contrario y tolera prácticas abusivas al deferir a las leyes nacionales vigentes, en lugar de abogar por su reforma.

Asimismo, la CNDH tampoco ha apoyado iniciativas de otros actores del Estado —como los poderes ejecutivo y legislativo— destinadas a lograr

¹¹¹ Las conclusiones del informe, según se señala en éste, se basan en entrevistas exhaustivas realizadas a 38 funcionarios de la CNDH, incluidos su entonces presidente —José Luis Soberanes Fernández— y funcionarios de alto nivel de todas las principales áreas de trabajo, así como también a distintos ex empleados de la CNDH, incluyendo todos los ex presidentes. Las conclusiones también se extraen de extensas entrevistas y consultas con representantes de organizaciones no gubernamentales locales, representantes de comisiones estatales de derechos humanos, abogados, periodistas, académicos y líderes de la sociedad civil de México, así como con numerosas víctimas y familiares de víctimas de violaciones de los derechos humanos.

que las leyes mexicanas cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos.

c) Publicidad. La publicidad negativa es el recurso más efectivo que tiene la CNDH para disuadir la comisión de futuros abusos e impulsar a las autoridades para que modifiquen las leyes y políticas problemáticas. Dado que la CNDH no puede sancionar directamente a las autoridades por violar las normas de derechos humanos, el recurso más efectivo a su disposición consiste, a menudo, en identificar a los implicados y publicitar sus nombres para impulsarlos a que ofrezcan reparaciones por los abusos cometidos e impidan que se produzcan otros en el futuro.

No obstante, la CNDH no publica ni divulga la información que recaba sobre la gran mayoría de los casos que trata. La CNDH resuelve el 90 por ciento de los casos en los cuales documenta abusos a través de acuerdos de “conciliación” que firma con las instituciones gubernamentales responsables de los abusos. Sin embargo, la Comisión no divulga información sobre el contenido de estos acuerdos, que incluye los abusos documentados y las reparaciones que las autoridades gubernamentales se comprometen a implementar. Tampoco informa posteriormente sobre el nivel de cumplimiento de las autoridades gubernamentales.

Además, la práctica de la CNDH de no divulgar información sobre sus investigaciones no se limita a los acuerdos de conciliación. También utiliza normas de confidencialidad excesivamente amplias en otros aspectos de su trabajo, lo cual genera que las víctimas de abusos y el público no obtengan acceso a información crucial que la CNDH tiene.

Al no dar a conocer la información que posee, la CNDH limita seriamente el impacto que su trabajo puede tener, tanto en disuadir futuros abusos como en asegurarse que las autoridades reformen las leyes y políticas problemáticas.

d) Colaboración. La CNDH no ha creado una relación constructiva con distintos actores que pueden contribuir a mejorar la situación de los

derechos humanos en México. La Comisión excluye a las víctimas del procedimiento de “conciliación”, al firmar acuerdos directamente con el gobierno sin involucrar a los peticionarios en la redacción de su contenido, e incluso sin solicitarles su consentimiento para cerrar sus casos de esta manera.

Además, al no establecer un vínculo constructivo con todos los actores relevantes, la CNDH ha contribuido a generar una atmósfera de desconfianza que obstaculiza el avance de los derechos humanos.

- e) Rendición de cuentas.** La CNDH no está sujeta a un control significativo. Los mecanismos independientes de rendición de cuentas, como el Congreso, el Consejo Consultivo de la CNDH y la Auditoría Superior de la Federación, no evalúan adecuadamente el desempeño de la CNDH. La limitada transparencia de la CNDH, además, hace extremadamente difícil que organizaciones de la sociedad civil, periodistas y otras personas puedan evaluar el trabajo de la institución.

B. Recomendaciones

Una vez precisadas las deficiencias de la labor desempeñada por la Comisión, HRW, en su informe, formula a la CNDH las siguientes recomendaciones:

- a) Impulsar activamente a las instituciones del Estado para que reparen las violaciones de derechos humanos.** Si bien las recomendaciones de la CNDH no tienen carácter vinculante para otras entidades gubernamentales, la CNDH puede y debe tomar medidas concretas para exigir un mayor nivel de implementación de sus recomendaciones, para lo cual debe dar continuidad a los casos aun después de formularlas.
- Además, cuando la CNDH considere que los actores gubernamentales no están implementando sus recomendaciones debe trabajar activamente para lograr que cumplan con sus obligaciones de reparar los abusos, para lo cual debe:

- Exigir al gobierno que aplique sanciones administrativas a los funcionarios que no actúen ante las violaciones de los derechos humanos que documenta.
- Documentar y denunciar públicamente a aquellos funcionarios públicos que no resarzan los abusos de conformidad con sus recomendaciones
- Llevar los casos a organismos internacionales de derechos humanos cuando el gobierno no responda a sus recomendaciones.

b) Promover reformas que permitan armonizar la legislación mexicana con los estándares internacionales de derechos humanos. La CNDH debe adoptar medidas concretas para promover cambios en aquellas leyes y prácticas mexicanas que violan directamente los estándares internacionales de derechos humanos o que contribuyen, indirectamente, a perpetuar prácticas abusivas.

En primer lugar, la CNDH debe aplicar los estándares internacionales de derechos humanos en forma uniforme y rigurosa al evaluar las leyes, regulaciones, políticas y prácticas mexicanas; y, en segundo lugar, si determina que tales leyes, regulaciones, políticas o prácticas contradicen los estándares internacionales de derechos humanos, debe instar su reforma. A este respecto, las acciones específicas que debe realizar son:

- Redactar borradores de leyes que busquen armonizar la legislación mexicana con los estándares internacionales de derechos humanos.
- Trabajar activamente para asegurar que el proyecto de reforma se sancione.
- Apoyar activamente las iniciativas de reforma presentadas por otras instituciones gubernamentales y actores no gubernamentales.

c) Incrementar el acceso del público a la información sobre su trabajo. La CNDH necesita incrementar el acceso del público a la información que obtiene sobre abusos de derechos humanos y prácticas gubernamentales

abusivas, así como también impulsar la transparencia en todas sus áreas de trabajo, para lo cual debe:

- Aplicar el principio de “máxima divulgación”.
- Modificar su reglamento para implementar la ley federal de transparencia, a fin de eliminar las excepciones de confidencialidad excesivamente amplias y limitar el tiempo durante el cual puede mantener bajo reserva información sobre casos concluidos.
- Otorgar a los peticionarios acceso a la información en los expedientes relativos a sus casos.
- Divulgar información sobre todos los casos de violaciones graves a los derechos humanos.
- Divulgar información sobre los acuerdos de conciliación que firme, así como sobre las violaciones a los derechos humanos que haya documentado, las reparaciones acordadas y el posterior nivel de cumplimiento del acuerdo por parte de las instituciones gubernamentales; y
- Adoptar pautas claras para producir versiones públicas de documentos, en las cuales se omitan sólo los datos personales, y demás información reservada y confidencial sobre la identidad de los peticionarios y de las víctimas.

d) Asegurar la participación de los peticionarios en el proceso de conciliación. La CNDH debe asegurar que los peticionarios participen en la conciliación de casos de violaciones de derechos humanos, y específicamente, debe:

- Firmar acuerdos de conciliación solamente después de obtener el consentimiento explícito de los peticionarios.
- Consultar con los peticionarios el contenido de los acuerdos de conciliación antes de firmarlos.

- Mantener a los peticionarios informados sobre el nivel de cumplimiento del acuerdo por parte de las autoridades gubernamentales.

III. Reforma de junio de 2011 al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1. Proceso legislativo¹¹²

El 10 de junio de 2011, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, el cual tiene como tema central el de los derechos humanos.

En total se reforman once preceptos del texto constitucional, entre ellos el artículo 102, apartado B, el cual, como ha quedado señalado, constituye el fundamento del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos y, por ende, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La reforma parte de 33 iniciativas, presentadas por diversos grupos parlamentarios ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión —que en el caso funge como Cámara de Origen—, iniciativas de las cuales, por hacer referencia al artículo materia de análisis, conviene destacar las siguientes:

- **Iniciativa presentada el 27 de febrero de 2007, por el diputado Pablo Leopoldo Arreola Ortega, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.** Propone modificar la naturaleza no vinculatoria de las recomendaciones emitidas por los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, para que su cumplimiento sea obligatorio para las autoridades a las que se dirigen; y, de igual manera, que en la hipótesis de que las autoridades se nieguen a cumplir dichas recomendaciones, las propias Comisiones de Derechos Humanos puedan formular denuncias penales, sirviendo las recomendaciones no atendidas como base para las denuncias ante el Ministerio Público.
- **Iniciativa presentada el 25 de abril de 2007, por la Diputada Dora Alicia Martínez Valero, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.**

¹¹² Fuente consultada: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

Plantea una serie de modificaciones tendentes a “apuntalar y clarificar la protección y salvaguarda de los derechos humanos de todos los mexicanos y todo aquel que se encuentre en territorio nacional”. Entre ellas se encuentra la relativa a fortalecer a la CNDH, para lo cual se sugiere: darle a la Comisión la facultad de iniciar leyes en materias vinculadas a la protección de los derechos humanos; facultar al Senado de la República para llamar a comparecer a los funcionarios públicos que no acatan las recomendaciones de la CNDH, a fin de que expliquen el por qué de su negativa; dotar al presidente de la Comisión de fuero constitucional; obligar a la Comisión a entregar a la autoridad a la que dirige una recomendación las pruebas con que cuenta; otorgar al Senado la facultad exclusiva para solicitar a la CNDH información sobre asuntos de su competencia; e, incluir como sujeto de juicio político al presidente de la CNDH.

- **Iniciativa presentada el 25 de abril de 2007, por la diputada Alliet Mariana Bautista Bravo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.** Propone reformar diversos preceptos constitucionales, y por lo que hace al artículo 102, apartado B, sugiere: que en el texto constitucional se establezca que “los derechos humanos se reconocen y amparan”; que en los casos en que los organismos defensores de los derechos humanos determinen la existencia de violaciones a dichos derechos por parte de alguna autoridad, dicten las medidas necesarias para que aquéllas cesen; que en la hipótesis de que los hechos violatorios a los derechos humanos sean constitutivos de delitos, los referidos organismos tengan la facultad de realizar investigaciones no jurisdiccionales y denunciar ante las autoridades tales hechos; que se disponga que en las Constituciones locales y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal debe quedar garantizada la autonomía de los organismos locales de protección de los derechos humanos. Asimismo, se propone dotar de facultades, tanto al titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como a los titulares de los organismos locales de protección de los derechos humanos, para interponer acciones de

inconstitucionalidad en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, leyes federales o locales que vulneren derechos humanos.

- **Iniciativa presentada el 13 de diciembre de 2007, por el Diputado Carlos Madrazo Limón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.** Tiene como propósito fundamental fortalecer la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de los órganos de igual índole de los Estados, y para ello propone apuntalar en manos del Senado de la República o, en su caso, de las legislaturas locales, la propuesta y elección de sus respectivos presidentes.
- **Iniciativa presentada el 16 de enero de 2008, por el Diputado Adolfo Mota Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.** Se sugiere conceder fuero al presidente y a los visitadores generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a sus homólogos en las entidades federativas y en el Distrito Federal y, en el mismo tenor, incluir al presidente de la Comisión dentro de los servidores públicos que pueden ser sujetos a juicio político. Asimismo, se propone hacer una adecuación terminológica al artículo 102, apartado B, constitucional, para que en él se hable de los derechos humanos “que el orden jurídico reconoce y ampara”. Finalmente, se sugiere incluir a la CNDH como uno más de los sujetos legitimados para promover controversias constitucionales.
- **Iniciativa presentada el 24 de abril de 2008, por diputados de los Grupos Parlamentarios de los partidos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Convergencia, Alternativa y Nueva Alianza.** Por lo que hace al tema materia de análisis, son varios los cambios que se proponen, a saber: a) facultar a los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos para conocer de violaciones o restricciones a los derechos humanos provenientes de

particulares, cometidas con la tolerancia o anuencia de alguna autoridad o servidor público, o en ejercicio de actividades de servicio público; b) facultar a la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para llamar a las autoridades o servidores públicos que no hayan acatado una recomendación emitida por la CNDH, a fin de que comparezcan ante ella, a efecto de explicar el porqué de su negativa; c) facultar a la CNDH, así como a sus equivalentes del ámbito local, para conocer de asuntos electorales y labores; d) conferir a los referidos organismos la facultad de dictar las medidas cautelares que sean necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o bien, la producción de daños de difícil reparación a las personas afectadas; e) dotar de autonomía a los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas y del Distrito Federal; y, f) establecer un nuevo sistema de elección del presidente y de los integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional, así como de los titulares de los organismos locales, que se caracterice por ser democrático, público, incluyente, transparente, informado y plural, y por permitir la participación de la sociedad civil.

- **Iniciativa presentada el 30 de julio de 2008, por el Diputado Alejandro Chanona Burguete, del Grupo Parlamentario del Partido de Convergencia.** Con el fin de garantizar los derechos humanos en el trabajo, se propone que la CNDH y los organismos de igual índole de los Estados y del Distrito Federal sean competentes para conocer de asuntos laborales, de manera que sólo estén impedidos en tratándose de los de índole electoral y jurisdiccional.

Estas iniciativas, así como las demás que en la materia se presentan, son turnadas, para su estudio, análisis y dictamen a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la que con base en ellas formula su dictamen, el cual, en reunión de la referida Comisión celebrada los días 22 y 23 de abril de 2009, es aprobado por unanimidad de votos de los presentes.

El dictamen es entonces sometido a la consideración de la Comisión de Derechos Humanos, también de la Cámara de Diputados, la cual, en reunión de 23 de abril de 2009, lo aprueba por unanimidad de votos, quedando aprobado en lo general y en lo particular el "Dictamen con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Derechos Humanos", cuyo objetivo, según lo expuesto por las propias Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, es "dotar a la Constitución de los elementos y mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección de los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que en esta materia ha reconocido nuestro país con la firma y ratificación de diversos tratados internacionales de derechos humanos, para incorporar un régimen más amplio de protección de los derechos humanos en el país".¹¹³

Por lo que se refiere a la reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el dictamen de mérito se establece lo siguiente:

Con la integración del apartado B al artículo 102 Constitucional en 1991, se otorgó rango constitucional a los organismos públicos de protección de los derechos humanos. Posteriormente, con la reforma del 13 de septiembre de 1999, se dotó únicamente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (sic) autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios y el Constituyente no estimó necesario reconocer la autonomía de los organismos locales de protección de los derechos humanos en los Estados y el Distrito Federal.

El resultado es que el día de hoy algunos organismos de las entidades federativas no cuentan con el carácter de autónomos para desempeñar su objeto legal. De una revisión de la naturaleza jurídica que cada Constitución local reconoce a los organismos públicos de derechos humanos, tenemos que: 16 gozan de autonomía plena, personalidad jurídica y de patrimonio propio; 9 sólo gozan de autonomía técnica de gestión y presupuestaria, y 6 organismos públicos estatales sólo gozan de autonomía en las recomendaciones que emiten.

Por lo anterior, la propuesta de reforma sugiere que desde la propia Constitución Federal se ordene garantizar la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas con el objetivo

¹¹³ Dictámenes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos. *Gaceta Parlamentaria*, año XII, Número 2743-XVI, jueves 23 de abril de 2009, p. 42.

de fortalecerlos en su mandato. Asimismo, se plantean algunos principios y reglas mínimas para la designación de las personas que presidan a los organismos públicos de derechos humanos e integran el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, garantizando un procedimiento público y ciudadano, al permitir la participación de las organizaciones civiles para la designación de las personas que ejercerán esta función fundamental.

La inclusión de un párrafo mediante el cual se eleva a categoría constitucional la autonomía de los Organismos locales de protección de derechos humanos es, sin duda fundamental, ya que se garantiza con ello el objeto legal y actuación de estos organismos para el ejercicio de las funciones que le(sic) asigna la Constitución y la Ley.

Por otra parte, si consideramos la autonomía presupuestal, se les permitirá el cumplimiento eficaz de las funciones que le(sic) encomienda la Constitución y la Ley, ya que con esta facultad, se permite solicitar directamente al organismo competente los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo al presupuesto anual aprobado por los Congresos Locales.

Asimismo, dado que actualmente, existen diferencias importantes en los mecanismos para la elección de las personas que presidan a los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas, la propuesta de reforma propone que desde la Constitución se determinen las reglas mínimas que transparenten y regulen uniformemente los procesos de elección de quienes presidirán dichos organismos públicos, así como de quienes integrarán sus consejos consultivos.

De esta manera, se le dotará a los Organismos Públicos Protectores de Derechos Humanos de la independencia suficiente para conformar un órgano técnico, y no político, ajeno a los intereses de partidos o grupos, que puedan actuar de forma imparcial y liberada de consignas, a efecto de lograr que éstos sujeten al derecho a las y los servidores públicos que vulneren los derechos humanos de los que debe gozar toda persona en los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, los Principios de París, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, representan la principal fuente de estándares normativos para las instituciones nacionales de derechos humanos, denominadas en nuestro Orden Constitucional por el artículo 102 apartado B de la Constitución mexicana, como organismos públicos de derechos humanos.

Con esta propuesta de reforma se guarda congruencia con estos Principios y se adoptan las condiciones básicas que existen en los mismos.

Con base en lo anterior, el texto del artículo 102, apartado B, constitucional, propuesto en el Dictamen, es el siguiente:

Art. 102

...

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

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. **Las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas deberán publicar las razones de su negativa.**

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las legislaturas de las entidades federativas garantizarán que los organismos para la protección de los derechos humanos, cuenten con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los titulares de los organismos de protección a los derechos humanos y sus consejos consultivos serán elegidos a través de un procedimiento de consulta pública y participación social, en los términos y condiciones que determinen las leyes respectivas.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

De esta forma, son tres los cambios que, por lo que se refiere al apartado B del artículo 102 constitucional, se proponen en el Dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, a saber:

- Que las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas por los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, nacional o locales, tengan que publicar las razones de su negativa.
- Que las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal garanticen a los organismos locales autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Que la elección de los titulares de los referidos organismos, tanto del ámbito nacional como local, así como, en su caso, de quienes integren sus consejos consultivos, se haga a través de procedimientos de consulta pública y participación social.

Posteriormente, el dictamen de mérito se turna para su discusión a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la cual lo aprueba en sesión ordinaria de 23 de abril de 2009, al emitirse 287 votos a favor, y sólo uno en contra.

En este tenor, en esa misma fecha se remite el expediente a la Cámara de Senadores, en su carácter de Cámara Revisora, turnándose, el 28 de abril de 2009, la “Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos”, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos,¹¹⁴ para su análisis y estudio.

¹¹⁴ El 18 de marzo de 2010, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores acuerda modificar el turno para incorporar a la Comisión de Reforma del Estado, a fin de que emita opinión.

Es de señalar que las referidas Comisiones, a efecto de elaborar su dictamen, toman en cuenta catorce iniciativas de reforma constitucional en materia de derechos humanos a ellas turnadas, iniciativas de las que, por proponer reformas al precepto que constituye el fundamento constitucional de la CNDH, conviene destacar las siguientes:

- **Iniciativa presentada el 17 de enero de 2007, por el Senador Mario López Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.** Se propone que las autoridades que rechacen o incumplan las recomendaciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos puedan ser llamadas por las Cámaras del Congreso de la Unión o, en su caso, por las legislaturas de los Estados, a fin de que comparezcan a justificar su actuar.
- **Iniciativa presentada el 19 de abril de 2007, por el Senador René Arce Islas, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.** Se propone que el órgano encargado de la protección de los derechos humanos establecido por el Congreso de la Unión sea titular de la acción de amparo contra la violación de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como que pueda también promover el juicio de amparo contra actos que, fuera de juicio, pongan en riesgo derechos esenciales de una persona o grupo de personas. De igual manera, se sugiere cambiar la denominación de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, para que en lugar de hablarse de comisiones públicas de derechos humanos se hable de defensorías del pueblo. Finalmente, se propone la ampliación de la competencia de dichos organismos, para que puedan conocer de asuntos laborales y electorales.
- **Iniciativa presentada el 29 de noviembre de 2007, por el Senador Santiago Creel Miranda, en nombre propio y de todos los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Senado de la**

República, así como de otros diputados y senadores de la LX Legislatura.¹¹⁵ Con miras a fortalecer a los organismos públicos de defensa de los derechos humanos de los Estados, se propone que en las Constituciones locales, así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se garantice su autonomía, en los mismos términos que se garantiza a la CNDH.

- **Iniciativa presentada el 25 de septiembre de 2008, por la Senadora Rosario Ibarra de la Garza, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.** Incluye varias propuestas en torno a los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, como son: ampliar su esfera de competencia, a fin de que puedan conocer de actos u omisiones administrativas del Poder Judicial de la Federación, así como de asuntos electorales y laborales; dotarlos de competencia para conocer de violaciones o restricciones a los derechos humanos provenientes de particulares, cometidas con la tolerancia o anuencia de alguna autoridad o servidor público, en ejercicio de actividades de servicio público o que afecten el interés público; facultarlos para dictar las medidas cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados; que la autonomía que se otorga a la CNDH no se constriña a los ámbitos de gestión y presupuestal; que la elección del presidente de la Comisión sólo pueda recaer en el Senado de la República, y no en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; que no sólo la CNDH, sino todos los organismos públicos protectores de los derechos humanos, gocen de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios; y, que se establezca un procedimiento público, transparente, informado y plural para la designación de sus titulares y de los integrantes de sus consejos consultivos.

¹¹⁵ Esta iniciativa se encuadra en los trabajos realizados en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), conforme a lo establecido por la Ley para la Reforma del Estado.

- **Iniciativa presentada el 23 de febrero de 2010, por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.** Propone eliminar la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para transferirla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Adicionalmente, plantea que se amplíe el ámbito de competencia de la CNDH, a fin de que pueda conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de funcionarios del Poder Judicial de la Federación. Finalmente, se propone que los funcionarios que no acepten una recomendación de los organismos de protección de los derechos humanos sean llamados ante las Cámaras del Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados, según el caso, a efecto de que expongan las razones que fundamenten su negativa.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, todas del Senado, emiten dictamen favorable respecto de la Minuta Proyecto de Decreto enviada por la Cámara de Diputados; sin embargo, tomando en cuenta, entre otras, las iniciativas referidas, incluyen en él ciertas modificaciones.

Así, en relación con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el dictamen se dispone:

Respecto a los mecanismos de protección no jurisdiccionales de los derechos humanos, es decir, al sistema establecido en el artículo 102, apartado B, de la Constitución, la opinión de estas comisiones dictaminadoras es coincidente en el sentido de reforzar a los organismos públicos de defensa de los derechos humanos ...

...

Respecto al segundo párrafo de dicho apartado que se refiere a las recomendaciones que emiten los organismos mencionados, si bien no son (como su nombre lo indica) vinculantes, eso no quiere decir que se puedan dejar de atender sin más. Por ello, estas comisiones dictaminadoras proponen obligar a todo servidor público a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos.

Asimismo, se coincide con la minuta de mérito en cuanto a que las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas deban publicar las razones de su negativa. Sin embargo, se estima que no es suficiente

con que se publique, sino que las comisiones unidas consideran que las autoridades que no cumplan o acepten las recomendaciones deben fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Estas comisiones coinciden con la propuesta de la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del PRI, respecto a establecer que los servidores públicos que no acepten ni cumplan una recomendación, a solicitud de los organismos protectores de derechos humanos, comparezcan ante el Senado de la República —o la Comisión Permanente— y, en su caso, ante las legislaturas de las entidades federativas, a efecto de (sic) expliquen las razones que fundamentan su negativa.

Con esto se ensancha la fuerza de dichas recomendaciones y se fortalece el vínculo establecido en la Constitución, entre el Senado de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los poderes legislativos locales con los organismos protectores de los derechos humanos de las entidades.

...

Cabe hacer un comentario especial sobre la ampliación de la competencia en materia laboral que se propone para los organismos públicos de defensa de los derechos humanos; hasta ahora ha sido una limitante importante en sus funciones, sin que haya existido un claro fundamento doctrinal o legal al respecto.

Sobre el particular, cabe referir lo que señala el “Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México” que se elaboró por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos para México, para el que no existe realmente ninguna justificación para que los organismos públicos de derechos humanos no puedan conocer de violaciones a los derechos humanos en el ámbito laboral, pues, como lo señala este documento, aunque existan sistemas de protección en este ámbito, es importante que desde su propia dimensión las comisiones de derechos humanos puedan proteger estos derechos.

De conformidad con este razonamiento que contempla la naturaleza de los derechos laborales como derechos humanos de pleno reconocimiento, coincidimos en que el desarrollo de nuestro país merece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como todos los organismos locales de derechos humanos, asuman este vasto ámbito de competencia. Los argumentos que al inicio de los organismos públicos de derechos humanos, y posteriormente en su etapa de consolidación, sirvieron para establecer esta limitante, ya no son sostenibles.

Esta facultad que se otorga a los organismos públicos de derechos humanos consistirá en emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia laboral para que se atienda la protección de los derechos laborales de las y los ciudadanos mexicanos.

En referencia al principio de autonomía, principio fundamental de legitimidad para estos órganos, nos encontramos con que éste existe ya consagrado para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; sin embargo, no se encuentra garantizado para las comisiones u organismos públicos de derechos humanos de carácter local. La autonomía de los

organismos públicos estatales de derechos humanos es condición *sine qua non* que les otorgaría gran fortaleza para proteger derechos.

...

También se considera necesario hacer algunos ajustes para garantizar la participación de la sociedad civil en la designación de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos.

Los Principios de París que establecen el marco de funcionamiento de estos organismos públicos a nivel internacional, establecen como una de las principales condicionantes para que la autonomía pueda fluir y expresarse en mayor efectividad protectora que se salvaguarde la participación de la sociedad civil en el nombramiento de sus titulares. Por ello, estas comisiones unidas coinciden con el espíritu de la minuta e iniciativas en estudio cuando señalan como un principio constitucional a cumplirse en el caso de la elección de los titulares de los organismos públicos nacional y estatales de derechos humanos.

...

Estas comisiones unidas coinciden con la propuesta contemplada en la iniciativa presentada el 23 de febrero de 2010, respecto a la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecida en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. Este precepto otorga al Máximo Tribunal la facultad de “nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual”; sobre el particular se considera oportuno contemplar en el dictamen una estructuración de dicha facultad.

...

En este sentido, y como parte del debate sobre la reforma del Poder Judicial y, especialmente sobre la Suprema Corte de Justicia, sostenemos que para consolidar a ésta como un verdadero tribunal constitucional tendría que retirársele la facultad de investigación mencionada anteriormente.

...

Con la creación y plena vigencia de un organismo público con las características de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha atribución no tiene razón de existir dentro del conjunto de facultades de la SCJN, por ello, estas comisiones consideran que debe ser precisamente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como institución especializada en la investigación de las violaciones a los derechos humanos, a la que se le debe asignar dicha facultad.

Por lo anterior se propone retirarle a la SCJN la facultad de investigación en caso de violación grave de las garantías individuales con que cuenta actualmente para transferirla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Al reasignar esta atribución, de acuerdo con la naturaleza de esta Comisión, se propone un procedimiento especial para que investigue hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o a petición del Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, congresos estatales o la Asamblea Legislativa del DF.

...

Para el desarrollo de este procedimiento se plantea que la CNDH ejerza facultades de autoridad investigadora en los términos que establezca su Ley, para lo cual podrá, entre otras funciones, citar a cualquier persona; ordenar el desahogo de diligencias; solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Ello implica que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en tanto órgano constitucional del Estado Mexicano, debe tener acceso a toda la información que le permita desarrollar sus facultades constitucionales en forma plena, con mayor razón tratándose del ejercicio de esta nueva atribución.

El procedimiento de investigación de violaciones graves a los derechos humanos tiene como principal objetivo el esclarecimiento de la verdad, derecho del que son titulares las personas que habitan en el territorio nacional y como principal obligado el Estado mexicano. Dicho derecho no se reduce a tutelar las libertades de expresión y de prensa, permitiendo que la sociedad acceda a la información en condiciones de transparencia, sino que implica también la obligación de esclarecer los hechos que importen a la sociedad.

Así, el Estado Mexicano, a través de sus facultades ordinarias, pero especialmente en el caso de la facultad de investigación que ahora se traslada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe brindar las condiciones para indagar la verdad y aclarar aquellos hechos que han conmocionado a la sociedad, que demandan, como primer forma de reparación, el esclarecimiento pleno de los hechos.

...

La reforma que se propone establece en forma genérica que ninguna autoridad puede negarle la información requerida, incluso aquella de carácter reservado; sin embargo, en tanto órgano del Estado, la Comisión Nacional estará obligada a manejar con dicho carácter la información que se le proporcione. De esta forma, no se pone en riesgo el manejo de la información solicitada y entregada, en la medida en que se trata de un ejercicio de colaboración entre entes públicos, que le permitirá desarrollar cabalmente el mandato constitucional al proteger los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano.

Asimismo, con el fin de maximizar el resultado de la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, el Ministerio Público podrá tomarlo en cuenta, para lo cual uno de los elementos claves en el ejercicio de la acción penal deber ser, precisamente, la utilización de las evidencias recabadas durante la investigación y su valoración realizada por la Comisión.

De igual forma se plantea que —cuando proceda— el resultado de la investigación deberá derivar en acciones o denuncias ante la autoridad competente.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el texto del artículo 102, apartado B, constitucional, propuesto en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, es el siguiente:

Artículo 102

...

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

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. **Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.**

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la

propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente e informado, en los términos y condiciones que determine la ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Asimismo, investigará hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

En el desarrollo de este procedimiento ejercerá facultades de autoridad investigadora en los términos de la ley, sin que autoridad alguna pueda negarle la información que requiera. La Comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las denuncias ante la autoridad competente.

La Asamblea del Senado, en sesión ordinaria de 8 de abril de 2010, discute el referido dictamen, aprobándolo, en lo general —al emitirse 97 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones—, quedando reservados para su discusión, en lo particular, los artículos 33 y 102; sin embargo, la propuesta de modificación a estos dos preceptos, a la cual obedeció su reserva, no se admite a discusión, de manera que quedan también aprobados en los términos del dictamen, con 80 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones.

En este tenor, en la fecha señalada queda aprobado, en lo general y en lo particular, el Dictamen de mérito; sin embargo, al haberse incluido en él ciertas

modificaciones respecto a la Minuta enviada originalmente por la Cámara de Diputados, se devuelve a ésta, para los efectos de la fracción e) del artículo 72 constitucional.¹¹⁶

Es de resaltar, que son varias las modificaciones que, en relación con el texto del artículo 102, apartado B, constitucional, propuesto por la Cámara de Diputados, se introducen por la de Senadores, como se evidencia en el siguiente cuadro comparativo:

Minuta de 16 de abril de 2009 enviada a Senado. Publicada en la <i>Gaceta Parlamentaria</i> de 28 de abril de 2009	Minuta de 8 de abril de 2010 enviada a Diputados. Publicada en la <i>Gaceta Parlamentaria</i> de 13 de abril de 2010
Artículo 102. A. ... B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violenten estos derechos.	Artículo 102. A. ... B. ...

¹¹⁶ “Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

...

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes”.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas deberán publicar las razones de su negativa. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Las legislaturas de las entidades federativas garantizarán que los organismos para la protección de los derechos humanos, cuenten con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la	Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, ... y jurisdiccionales. ... Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. ...
--	---

propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. El titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los titulares de los organismos de protección a los derechos humanos y sus consejos consultivos serán elegidos a través de un procedimiento de consulta pública y participación social, en los términos y condiciones que determinen las leyes respectivas. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.	... La elección del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente e informado, en los términos y condiciones que determine la ley. Asimismo, investigará hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.
---	---

	En el desarrollo de este procedimiento ejercerá facultades de autoridad investigadora en los términos de ley, sin que autoridad alguna pueda negarle la información que requiera. La comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las denuncias ante la autoridad competente.
--	--

La Minuta enviada a la Cámara de Diputados se turna, para su estudio, análisis y dictamen, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, las cuales, por lo que hace al tema materia de análisis, en su dictamen disponen lo siguiente:

Las modificaciones incorporadas por el Senado a los artículos 97 y 102 están estrechamente vinculadas. Se coincide con las reformas al artículo 97, no así con las contempladas en el 102.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación como titular del Poder Judicial, actualmente tiene la facultad de investigar las faltas graves contra las garantías individuales; en diversas ocasiones ha ejercido dicha facultad, sin embargo, los resultados de su investigación se presentan en un informe, documento que carece de efectos vinculantes.

La propuesta del Senado al artículo 102, apartado B, párrafo décimo primero consiste en otorgar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, criterio que difiere de lo sustentado por estas comisiones, cuyas valoraciones serán expuestas posteriormente.

En el caso del párrafo segundo del artículo 102, se consideran muy convenientes algunas de las adiciones y reformas que propone la Cámara de Senadores a distintas normas, toda vez que adiciona a este párrafo lo siguiente:

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Con ello, se confiere mayor fuerza a las instituciones protectoras de los derechos humanos al obligar a las autoridades a quienes se dirige una recomendación que, en caso de no aceptarla, a fundar y motivar su negativa. Esto es importante porque no se está dando el carácter obligatorio a las recomendaciones, en virtud de que la naturaleza de las

mismas queda sin tocar, por lo que no se altera el sistema de control no jurisdiccional y la fuerza moral de estos organismos protectores, fuerza apoyada en el conocimiento de la sociedad respecto a la recomendación emitida y al reproche que los grupos organizados pueden manifestar cuando las recomendaciones no sean aceptadas sin la correspondiente motivación o justificación de la negativa.

Se fortalece a las instituciones protectoras de derechos humanos porque ya no solo serán públicas las recomendaciones, sino también la manifestación de no aceptación a las mismas, así como su incumplimiento.

Esta publicidad permite que la sociedad conozca y esté pendiente de la aceptación o no de las mismas, así como del cumplimiento por parte de la autoridad a la que van dirigidas. En caso de que la autoridad no las acepte deberá sustentar también de manera pública, los argumentos por los cuales considere que no debe acatar la recomendación y el fundamento en que se basa para tomar esa decisión, con lo que puede ejercerse un control más eficaz de las recomendaciones.

Con esta reforma se da paso en el país a un importante control que si bien existe no tiene un sólido sustento: el control social. La fuerza de la sociedad al lado del liderazgo de la defensa de los derechos humanos ejercido por las instancias protectoras, habrá de verse reflejada en el perfeccionamiento de la defensa de los derechos humanos.

Con la adición planteada, el Poder Legislativo se suma a los actores que defienden y protegen a los derechos humanos, al establecer la facultad de la Cámara de Senadores o en sus recesos, de la Comisión Permanente y de las legislaturas de las entidades federativas, para hacer comparecer a solicitud de las instituciones protectoras a las autoridades o a los servidores públicos que no acepten las recomendaciones emitidas para que ante esos órganos expliquen las razones de su rechazo.

El sistema no jurisdiccional de protección a derechos fundamentales queda con ello más robusto y sólido, por estas razones estas comisiones unidas manifiestan su acuerdo en apoyar la adición propuesta por la colegisladora.

Con relación a la modificación del párrafo tercero, las comisiones unidas coinciden en la idea de la revisora de incorporar a la esfera de facultades jurídicas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el conocimiento de las violaciones a los derechos laborales de los trabajadores.

La minuta del Senado ha eliminado la materia laboral de las excepciones competenciales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con ello, los derechos laborales han quedado reconocidos como derechos humanos en nuestro país.

De gran trascendencia resulta el adicionado párrafo quinto que señala la obligación de las entidades federativas, así como del Distrito Federal de garantizar en sus constituciones o Estatuto de Gobierno, en el caso de la ciudad capital, la autonomía de las instancias responsables de proteger los derechos fundamentales; con ello se otorgan mayores seguridades de protección y defensa a las personas, ya que se evita que las instituciones protectoras dependan orgánicamente de las autoridades administrativas.

Las Comisiones Unidas coinciden con el contenido del párrafo octavo en el que el Senado ha introducido nuevas bases para la elección de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos, consistentes en abrir un procedimiento de consulta pública, transparente e informado.

Estas Comisiones Unidas estiman necesario señalar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar violaciones graves de derechos humanos, tal como se establece en el párrafo decimoprimer; sin embargo, no existe acuerdo en que para ejercerla, se le confieran facultades de autoridad investigadora, ya que las facultades de investigación son propias del Ministerio Público y las policías que actúan bajo su autoridad y mando.

No hay que olvidar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada desde sus orígenes como un organismo protector de derechos fundamentales, encargado de ejercer un control no jurisdiccional de los actos de las autoridades, cuya fuerza reside en su autoridad moral. Es un organismo constitucional autónomo, que tiene personalidad jurídica propia y distinta de la personalidad jurídica de la Federación. Por lo que no comparte los atributos de la personalidad de la Federación, es decir, no es un órgano del poder público, no ejerce la fuerza pública, no es una autoridad. Conferirle facultades de autoridad para investigar violaciones graves a derechos humanos es tanto como ubicarla en el plano del Ministerio Público y por ende, sujetarla a los mismos controles en caso de un eventual exceso, o simplemente, juzgar su actuación por vía de amparo cuando un particular considere que el organismo protector de derechos humanos al ejercer su facultad investigadora le viola un derecho fundamental. Lejos de fortalecerla se le debilita.

Habrán quienes aún a sabiendas de que actúa conforme a la ley se ampare contra la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduciendo violaciones; los efectos que en la sociedad puede producir el simple hecho de que se le señale como probable violador de los derechos humanos que protege, la debilita, menoscaba su autoridad moral y su interlocución con la sociedad y los organismos internacionales de derechos humanos. Por estas razones no se está de acuerdo con esta propuesta del Senado.

Con base en estas consideraciones, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos sugieren algunas modificaciones a la minuta remitida por del Senado; incluyéndose, por lo que se refiere al artículo 102, apartado B, constitucional, las que se evidencian en el siguiente cuadro comparativo:

Minuta enviada a Diputados	Texto propuesto en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, incluido en la Minuta enviada al Senado
Artículo 102. A. ... B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violenten estos derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, ... y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y	Artículo 102. A. ... B.

patrimonio propios. Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. La elección del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente e informado, en los términos y condiciones que determine la ley. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la	 La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley. ...
--	---

ley. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. Asimismo, investigará hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas. En el desarrollo de este procedimiento ejercerá facultades de autoridad investigadora en los términos de ley, sin que autoridad alguna pueda negarle la información que requiera. La comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las denuncias ante la autoridad competente.	... La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas. El desarrollo y desahogo del procedimiento corresponderá al Consejo Consultivo, cuya decisión se adoptará por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Ninguna autoridad podrá negar la información que se le requiera. La Comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las denuncias ante la autoridad competente.
---	--

De las anteriores modificaciones se da cuenta en el propio Dictamen, de la siguiente manera:

... En el párrafo octavo del artículo 102 se han incorporado algunas modificaciones de forma, que no alteran el sentido de la minuta del Senado. Se introduce el cambio de la expresión “Presidente de la Comisión” por “titular de la Presidencia” con el propósito de evitar, en la medida de lo posible, emplear términos en masculino; asimismo se elimina la expresión “e informado” porque se considera que el término “transparente” permite la obtención de información suficiente sobre los candidatos a la designación y el procedimiento de consulta pública.

Se propone que sea el Consejo Consultivo el que desarrolle y desahogue el procedimiento de investigación para lo cual deberá someterse a aprobación y contar cuando menos con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. El otorgar la facultad al órgano colegiado favorece el intercambio de opiniones para tomar decisiones con mayores elementos de juicio.

Resulta de gran importancia la disposición que establece que ninguna autoridad podrá negarle información a la Comisión en estos casos.

La Cámara de Diputados, procede, entonces, a la discusión del dictamen, quedando éste aprobado el 15 de diciembre de 2010, en lo general, por unanimidad de 361 votos, y en lo particular, por lo que hace a los artículos 1, 11, 29, 33, 97 y 102, por 325 votos.

Ahora bien, al haberse aprobado con modificaciones la Minuta enviada por el Senado, el expediente con la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobada por la Cámara de Diputados se remite nuevamente a la Cámara de Senadores, para los efectos del artículo 72, inciso e), de la Constitución, esto es, para considerar las modificaciones no discutidas previamente por ambas Cámaras.

El 10. de febrero de 2001, la Mesa Directiva del Senado turna nuevamente la Minuta a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, las cuales, después de analizarla, y con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, elaboran su dictamen, en el cual se da cuenta de las modificaciones sugeridas por la Cámara de Diputados al artículo 102, apartado B, constitucional, de la siguiente manera:

Novena. En el párrafo octavo del apartado B del artículo 102 constitucional se modifica la expresión “Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” por “titular de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” con el propósito de evitar, en la medida de lo posible, emplear términos en masculino.

Décima. Asimismo se elimina la expresión “e informado” porque se considera que el término “transparente” permite la obtención de información suficiente sobre los candidatos a la designación y el procedimiento de consulta pública.

Minuta Senadores	Minuta Diputados
La elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de los titulares de los organismos de protección de los derechos	La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los

humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente e informado, en los términos y condiciones que determine la ley.	derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.
---	--

Décima primera.- Se propone que el desarrollo y el desahogo (se sugiere contemplar también) del procedimiento de la investigación referida, estén a cargo del Consejo Consultivo de la CNDH, cuya aprobación será por lo menos con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

Esta modificación es con el ánimo de favorecer el intercambio de opiniones para tomar decisiones con mayores elementos de juicio a cargo de un órgano colegiado.

Minuta Senadores	Minuta Diputados
En el desarrollo de este procedimiento ejercerá facultades de autoridad investigadora en los términos de ley, sin que autoridad alguna pueda negarle la información que requiera. La Comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las denuncias ante la autoridad competente.	El desarrollo y desahogo del procedimiento corresponderá al Consejo Consultivo, cuya decisión se adoptará por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Ninguna autoridad podrá negar la información que se le requiera. La Comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las denuncias ante la autoridad competente.”

Respecto de las modificaciones anteriores, las Comisiones dictaminadoras del Senado emiten opinión favorable, apoyándose en los siguientes argumentos:

- En relación con la sustitución de la expresión “Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” por “titular de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” que se plantea en el apartado B del artículo 102, es adecuada.
- En relación con la supresión de la expresión “...e informado” que se hace en el mismo precepto antes mencionado, no se tiene inconveniente alguno al estar subsumido en la lógica que supone un procedimiento de elección “transparente” como se mantiene en el texto constitucional.
- En relación con la transferencia de la facultad de investigación que se plantea de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como lo había aprobado en su momento el Senado, específicamente al Consejo Consultivo de dicha Comisión, el cambio se considera pertinente aunque

se advierte la necesidad de que, en su momento, la Ley especifique con claridad el procedimiento mediante el cual ese órgano deberá desarrollar y desahogar dicha atribución.

En este tenor, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores la aprobación de la Minuta Proyecto de Decreto que Modifica la Denominación del Capítulo I del Título Primero y Reforma Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Cámara de Senadores procede nuevamente a la discusión de la Minuta, a efecto de determinar la conveniencia de las adiciones y reformas propuestas por la Cámara de Diputados, y después de discutir éstas aprueba, en lo general, los artículos 3, 15, 89 y 105 —con 106 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones—, quedando reservados, sólo por lo que hace a las adiciones y modificaciones propuestas por la Cámara de Diputados no incluidas en el texto originalmente aprobado por la Cámara de Senadores, los demás artículos, entre ellos, el 102, apartado B.

Por lo que hace a este último precepto, el Senador Sergio Álvarez Mata, al dar cuenta de la reserva formulada, precisa lo siguiente:

Todos recordaremos que en fechas pasadas, en abril del año pasado, aprobamos por unanimidad la reforma al artículo 102 de la Constitución, y establecimos, por unanimidad, un sentido de dicho artículo, en el orden de trasladar la facultad, que anteriormente tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de llevar a cabo la investigación de asuntos graves en materia de derechos humanos, para que fuera, ahora, en sustitución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos quien le diera seguimiento a estos casos, a petición de diferentes actores, que han quedado señalados en la propuesta.

Dicha minuta, aprobada que fuera por unanimidad en este Senado, fue enviado(sic) a la Cámara de Diputados, y de la Cámara de Diputados nos ha sido devuelta la minuta, ahora, en discusión, en la cual se hicieron diferentes modificaciones, a las que me referiré a continuación.

En primer lugar, en el párrafo octavo del apartado B del artículo 102 constitucional, se modifica la expresión “presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, por la de “titular de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”.

No podemos, menos que estar de acuerdo con la legisladora, en el sentido de mantener esta modificación, que ellos nos han enviado.

Por otra parte, eliminan la expresión “he(sic) informado”, porque se considera que el término “transparente” permite la obtención de información suficiente sobre los candidatos a las designación del procedimiento de consulta pública para elegir a los integrantes del Consejo y al propio Presidente de la Comisión de Derechos Humanos.

Igualmente, no podemos menos que estar de acuerdo, con esta modificación que hizo en su minuta la Cámara de Diputados.

Finalmente, propone la Cámara de Diputados en su minuta, que el desarrollo y el desahogo del procedimiento de la investigación referida, estén a cargo del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya aprobación será, por lo menos, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

Los senadores y senadoras del Partido Acción Nacional, consideramos poco menos afortunada esta redacción, en este último artículo, porque consideramos, en primer término, que de acuerdo con la redacción del 8 abril de 2010, como la aprobamos en esos términos es más conveniente, solamente referir, que la facultad que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la tenga, ahora, la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Punto.

Y como lo previmos en el artículo octavo transitorio, se especifique ahí la obligatoriedad de llevar a cabo la reforma a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para establecer cómo se desahogará el procedimiento, por supuesto la admisión y el procedimiento de esta facultad.

La propuesta que hacen los diputados, como lo acabo de referir, establece con rango constitucional, que será el Consejo Consultivo, quien con las dos terceras partes de sus integrantes, decida el desahogo y procedimiento.

Desde que conocimos en la comisión o en las comisiones dictaminadoras esta nueva redacción, se generó, por supuesto, diferentes opiniones y preocupaciones.

Si estábamos cambiando la naturaleza... si estaban cambiando la naturaleza del órgano consultivo, para convertirlo, ya no en un órgano de consulta, sino en un órgano con facultades que pudiesen ser semejantes a las jurisdiccionales, para revisar sobre graves violaciones en materia de derechos humanos.

La propuesta que hoy hago, y que entrego a la Presidencia de la Mesa Directiva, a nombre del grupo parlamentario, en ambos preceptos, tanto en 102 como el octavo transitorio, tienen como finalidad, rescatar el texto de la minuta aprobada por el Senado, en su sesión del 8 de abril de 2010.

Y para mayor abundamiento, en cuanto a las consideraciones del artículo transitorio, yo quiero referir, que estamos nosotros no solamente estableciendo un año para llevar a cabo las reformas a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, sino también las adecuaciones a esta ley, deberán contener los términos, condiciones y circunstancias bajo los cuales se activará la facultad de investigación.

Es decir, estamos cambiando la parte procesal a la ley de la materia de la Comisión de Derechos Humanos.

Y asimismo, estamos estableciendo que una de las condiciones para el ejercicio de esta facultad, es que el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, deberá obtener la aceptación favorable de la mayoría del Consejo Consultivo de la misma Comisión de Derechos Humanos.

Y esto es, totalmente, diferente en cuanto a su aplicación, a lo que nos está proponiendo la Cámara de Diputados.

¿Qué es lo que estamos sugiriendo nosotros, desde el 8 de abril de 2010?

Que el Consejo Consultivo, como órgano de consulta que es, sirva para que el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, de acuerdo con la ley de la materia, someta a consulta la procedibilidad o no de una solicitud de investigación, de un caso grave. Pero esto, no en el rango constitucional, sino en la Ley Reglamentaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ésta es la propuesta que ponemos a su consideración, senadores y senadoras, para que la valoremos. Para que retomemos el texto y se la reenviemos a la Cámara de Diputados, esperando, por supuesto, obtener de ellos la mayor aceptación a esta ratificación que hacemos de nuestra postura, asumida desde abril de 2010 y poder tener con mucha claridad, instrumentado algo que consideramos un avance muy importante de esta reforma, que es, precisamente, la de quitarle a la Suprema Corte de Justicia, un asunto que más (sic) ayudarlo a resolver la problemática, le complicaba y le confrontaba. Y dársela a la Comisión de Derechos Humanos, y que a través de su ley, de manera muy explícita, de manera muy práctica, se establezca el procedimiento de desahogo.

Dejo a la Presidencia, las propuestas de modificaciones, tanto al último párrafo del Apartado B del 102, como la adecuación al artículo octavo, para quedar en los términos propuestos desde el 8 de abril de 2010.

Luego, con base en los anteriores argumentos, el Senado, por mayoría de votos, rechaza la propuesta formulada por la Cámara de Diputados, y decide insistir en su posición original, es decir, en el texto propuesto en la Minuta enviada a su colegisladora, de manera que en la Norma Fundamental no se determine cuál órgano será el responsable de llevar a cabo las investigaciones graves a los derechos humanos.

Una vez aprobados los artículos reservados y, por ende, siendo aprobado en lo general y en lo particular el Proyecto de Decreto que Modifica la Denominación del Capítulo I del Título Primero y Reforma Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste se devuelve, mediante oficio de fecha 8 de marzo de 2011, a la Cámara de Diputados, para los

efectos de lo dispuesto en el artículo 135 constitucional,¹¹⁷ acompañado de un acuerdo del Senado en el que previene que en el supuesto de que no se aprueben las enmiendas por él propuestas, pueden enviarse a las legislaturas de los Estados los aspectos aprobados por ambas Cámaras.

El asunto se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, las cuales, el 23 de marzo de 2011, formulan su proyecto de resolución con proyecto de decreto respecto a la resolución emitida por el Senado de la República, en el que manifiestan su acuerdo para que la Cámara de Senadores, como Cámara Revisora, remita a las entidades federativas, para los efectos del artículo 135 constitucional, los cambios aprobados por ambas Cámaras, y proponen dejar para posteriores discusiones lo no aprobado, a saber el último párrafo del artículo 102 y el segundo párrafo del octavo transitorio, proyecto éste que es aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados en sesión de 23 de marzo de 2011.

En este tenor, el anterior acuerdo se comunica a la Cámara de Senadores, la cual remite a las Legislaturas de los Estados, para su aprobación, los cambios votados favorablemente por ambas Cámaras, emitiéndose la declaratoria correspondiente el 1 de junio de 2011, al haberse recibido el voto favorable de los Congresos de veintidós Estados, a saber, de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Luego, el 1 de junio de 2011, “a efecto de dar cumplimiento a lo que establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y una vez computado el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas estatales, la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, declara aprobado el decreto que modifica la denominación del capítulo 1º del título 1º y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados

¹¹⁷ “Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.—El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos”, publicándose el referido decreto en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de junio de 2011.

2. Comparativo del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes y después de la reforma

Habiéndose analizado el proceso legislativo que conduce a la reforma de, entre otros, el artículo 102, apartado B, de la Norma Fundamental, conviene ahora precisar cuáles son los cambios que en torno a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se aprueban, para lo cual resulta de utilidad comparar el texto del artículo de mérito antes y después de la reforma de junio de 2011.

Texto anterior a la reforma	Texto reformado
Artículo 102. A. ... B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.	Artículo 102. A. ... B. ... Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo	autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, y jurisdiccionales. ... Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.
--	---

anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.	La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de (sic) organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.
---	--

Como se observa del comparativo anterior, los cambios que, por lo que al funcionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la reforma trae consigo, son, en esencia, los siguientes:

- La obligación de todos los servidores públicos de responder a las recomendaciones que la CNDH les dirija y, en caso de no aceptarlas, de fundar, motivar y hacer pública su negativa.
- La facultad de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de llamar, a solicitud de la CNDH, a las autoridades o servidores públicos responsables, para que comparezcan a explicar el motivo de su negativa.
- La ampliación de su competencia para conocer de asuntos laborales.
- El establecimiento de un procedimiento de consulta pública, que ha de ser transparente, para la elección de su titular y de los integrantes de su Consejo Consultivo.
- La facultad de la Comisión de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Son éstos los aspectos de la reforma al artículo 102, apartado B, que tiene que ver con el funcionamiento de la Comisión Nacional y, por ende, serán materia de análisis en el siguiente apartado.

IV. Impacto de la reforma al artículo 102, apartado B, constitucional, en el funcionamiento de la CNDH

Habiéndose ya resaltado los cambios sustanciales que, en relación con el funcionamiento de la CNDH, la reforma trae consigo, conviene ahora analizar cada uno de ellos.

1. Obligación de los servidores públicos de responder a las recomendaciones y, en caso de no aceptarlas, de fundar, motivar y hacer pública su negativa

Como ha quedado señalado, si tramitada una queja la CNDH determina que las autoridades sí violaron los derechos humanos de los particulares, debe dirigir a aquéllas una recomendación, en la que, además de precisar los hechos violatorios de derechos humanos, las evidencias que demuestran la violación y los razonamientos que soportan su existencia, debe señalar las acciones solicitadas a las autoridades para que reparen la violación y, en su caso, instruyan el procedimiento que permita sancionar a los responsables.

Dicha recomendación, al no tener carácter vinculante, no puede, por sí, anular, modificar o dejar sin efectos las resoluciones o actos que se estiman violatorios de derechos humanos, por lo que para que ello pueda lograrse es necesario que la propia autoridad a la que se dirige la acepte e implemente.

Cabe señalar, que el deber de las autoridades de manifestar su aceptación o rechazo a las recomendaciones se prevé desde antes de la reforma constitucional materia de análisis, como se evidencia de los artículos 46 de la Ley de la CNDH y 136 del Reglamento Interno de la CNDH, los cuales, para pronta referencia, se transcriben a continuación:

ARTÍCULO 46.- La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar

sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

Artículo 136. (Aceptación de la recomendación)

La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una recomendación, dispondrá de un plazo de quince días hábiles para responder si la acepta o no. Al concluir el plazo sin que la autoridad o servidor público al cual se le dirigió la recomendación realice manifestación alguna, ésta se tendrá por no aceptada.

De no ser aceptada la recomendación, la negativa se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso contrario, la autoridad implicada dispondrá de un plazo de quince días hábiles contados a partir de la recepción del comunicado a través del cual manifieste la aceptación de la recomendación para enviar a la Comisión Nacional las pruebas de que ha sido cumplida.

Cuando a juicio del destinatario de la recomendación el plazo, a que se refiere el artículo anterior para el envío de las pruebas de cumplimiento, sea insuficiente, lo expondrá de manera razonada al presidente de la Comisión Nacional, planteándole una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la recomendación.

De los numerales transcritos se advierte el deber de las autoridades de informar su aceptación o rechazo a las recomendaciones; sin embargo, al preverse en el segundo de ellos la figura de la negativa ficta, en el sentido de que en el supuesto de que las autoridades no emitan pronunciamiento alguno en el término de quince días las recomendaciones se tienen como no aceptadas, se hace manifiesta la discrecionalidad de las autoridades para responder o no a ellas.

Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de junio de 2011 no opera más dicha negativa ficta, sino que se establece el deber ineludible de los servidores públicos de responder a las recomendaciones, sea que las acepten o

no, debiendo, en este último supuesto, manifestar no sólo su negativa, sino además, fundarla, motivarla y hacerla pública.

Al respecto, en el segundo párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional, se adiciona lo siguiente:

...Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa...

De esta manera, a través de la reforma de mérito se busca dar mayor fuerza a las recomendaciones de la CNDH y contribuir a su cumplimiento, no sólo porque las autoridades, forzosamente, tendrán que analizarlas para poder pronunciarse al respecto, sino y, sobre todo, porque el no aceptarlas conlleva para ellas el deber de expresar las razones de su negativa, lo que hace suponer que las autoridades únicamente las rechazarán cuando cuenten con elementos suficientes para fundar y motivar dicho rechazo.

Sin embargo, para que esta medida logre el objetivo propuesto, se estima necesario que se tomen en consideración los siguientes aspectos:

- **Las recomendaciones emitidas por la Comisión deben tener una base jurídica sólida.** Es necesario que las recomendaciones tengan una base jurídica sólida y estén debidamente argumentadas y fundamentadas, pues una recomendación que no reúna dichos atributos puede ser fácilmente rebatida lo que, por supuesto, iría en contra de la propia institución.

Luego, como lo ha señalado Jorge Carpizo:

... si la recomendación no posee esa sólida base jurídica, la autoridad encontrará subterfugios y razones para no aceptarla e, incluso, le puede ganar la batalla de la opinión pública al

ombudsman, lo cual es grave, porque su labor se basa en la autoridad moral y en el costo político que representa para el funcionario no aceptar la recomendación.¹¹⁸

En este tenor, es necesario que las recomendaciones:¹¹⁹

- Muestren un alto nivel técnico y profesional.
- Se sustenten en una adecuada investigación.
- Sean congruentes, esto es, que su parte resolutive sea acorde con los hechos expuestos y probados en el expediente y con las observaciones o conclusiones a las que llega la Comisión.
- Incluyan puntos resolutivos —esto es, recomendaciones específicas— claros, concisos e imperativos, en los que se solicite que se restituya al quejoso en sus derechos, que se apliquen las sanciones a los responsables de violar los derechos humanos y que se indemnice el daño material y moral causado a la víctima.
- Estén debidamente fundadas y motivadas, lo que implica vincular, mediante razonamientos lógicos y argumentativos, la relación existente entre los hechos probados y la disposición o principio violado.
- Se apoyen tanto en normas de derecho interno como de derecho internacional.
- Contengan la valoración de las pruebas en su conjunto, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia.
- Ofrezcan al quejoso alternativas de solución al problema planteado.
- Se dirijan a la autoridad idónea.

Por tanto, el que las autoridades deban responder a las recomendaciones y, en su caso, exponer los motivos y fundamentos por los que no aceptan las medidas y acciones en ellas sugeridas puede generar un doble efecto positivo. Por un lado, que se eleve el nivel de aceptación de las

¹¹⁸ Carpizo, Jorge, *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época, vol. 10, 2009, p. 104.

¹¹⁹ Cfr. “Programa Atayala”, *Criterios para el análisis de las recomendaciones de la CNDH*, Centro de Estudios de Derecho Público ITAM-La Ronda Ciudadana, México, 2003-2005.

recomendaciones, pues las autoridades únicamente podrán rechazar éstas cuando cuenten con razones suficientes para ello y, por otro, la profesionalización de la CNDH,¹²⁰ ante el riesgo de que las autoridades puedan cuestionar y echar abajo sus resoluciones.

- **Es indispensable una amplia difusión de las recomendaciones, así como de los pronunciamientos que, en torno a ellas, formulen los servidores públicos.** La característica esencial de la que participan las recomendaciones de la CNDH es la de “no ser vinculantes ni materialmente obligatorias para la autoridad a la que se dirigen”, por lo que “carecen de un mecanismo propio para hacerse exigibles mediante el ejercicio de alguna facultad de imperio o autoridad, esto es coercitivamente”.¹²¹

Así, dado que el ombudsman “es una magistratura de consejo, opinión y persuasión, y no de acción y ejecución”,¹²² uno de los principales ejes de apoyo de la CNDH es la publicidad de sus acciones, ya que al ser su autoridad de naturaleza moral, necesita del respaldo de la opinión pública. Así, pocos o nulos efectos prácticos tendría el que la Comisión documentará violaciones a los derechos humanos, identificara a los servidores públicos responsables de ellas y les dirigiera recomendaciones, si todo ello no se hace del conocimiento público, pues es el temor al desprestigio y el costo político que les puede significar, lo que, en gran medida, incentiva a los servidores públicos a observar las determinaciones del ombudsman.

¹²⁰ Se ha dicho que actualmente “la Comisión emite muy pocas recomendaciones a las autoridades federales y cuando lo hace esas presentan varias deficiencias, tales como, falta de oportunidad en su emisión, débil argumentación, ausencia de lenguaje de derechos humanos, poca investigación independiente para comprobar los hechos, recomendaciones específicas donde se exige muy poco a la autoridad destinataria, una visión reduccionista sobre los hechos materia de la queja (no se analizan las implicaciones estructurales de las violaciones individuales), entre otros”. *Otros 10 problemas de la CNDH. Análisis desde la perspectiva del doctor Jorge Carpizo y del Programa Atalaya*, consultable en: http://atalaya.itam.mx/wp-content/uploads/atalaya_carpizo:cndh_30_nov1.pdf.

¹²¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, julio de 2003, tesis II.2o.P.72 P., p. 1047.

¹²² Carpizo, Jorge, “Algunas semejanzas entre el Ombudsman español y el mexicano”, *op. cit.*

En este orden de ideas, el que en virtud de la reforma constitucional materia de análisis las autoridades respondan a las recomendaciones y, en su caso, expresen las razones por las que deciden no aceptarlas, no tendría mayores efectos prácticos si a lo manifestado por ellas no se le da suficiente difusión.

La publicidad, por tanto, constituye un factor determinante para que el aspecto de la reforma que se analiza alcance el objetivo deseado, pues sólo en la medida en que los servidores públicos estén conscientes de que las recomendaciones son por todos conocidas y de que, por ende, la postura que frente a ellas adopten será objeto de escrutinio público, optarán por aceptarlas y cumplirlas.

- **En el supuesto de que una autoridad funde y motive públicamente su no aceptación a una recomendación, la CNDH debe exponer argumentos en contra de dicha negativa.** Dado que las autoridades están no sólo obligadas a responder a las recomendaciones, sino a expresar públicamente sus razones para no aceptarlas, es preciso que la Comisión, al conocer éstas, formule argumentos para desvirtuarlas, ya que el silencio de la Comisión puede entenderse como la validación, por parte de ésta, de los argumentos de la autoridad, lo que por supuesto iría en contra del prestigio y legitimación de la institución.

Por tanto, es necesario que la Comisión desvirtué, con pruebas y argumentos, todo lo manifestado por la autoridad, para defender la solidez de sus recomendaciones y, sobre todo, para que con el apoyo de la opinión pública la autoridad se vea obligada a ajustar su actuación al marco de los derechos humanos.

- **La CNDH debe llevar a cabo un adecuado seguimiento de las recomendaciones aceptadas.** De conformidad con el artículo 139 del Reglamento Interno de la CNDH, ésta está facultada para darle seguimiento a las resoluciones que emite:

Artículo 139. (Competencia en el seguimiento de las recomendaciones)

Respecto de las recomendaciones no procederá recurso alguno. Una vez expedida la recomendación, la competencia de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que ella se cumpla en forma cabal.

En ningún caso, la Comisión Nacional tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una comisión administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la recomendación.

De esta forma, la labor de la CNDH no concluye cuando ésta emite su recomendación, sino que tiene el deber de darle seguimiento, para asegurarse de que las autoridades efectivamente cumplan con su obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos por ella documentadas.

Sin embargo, una de las principales problemáticas del funcionamiento de la CNDH es, precisamente, el inadecuado seguimiento de las recomendaciones.

Al respecto, en la evaluación crítica que en torno a la labor desempeñada por la CNDH lleva a cabo Human Rights Watch, se dispone:

LA CNDH ha hecho importantes contribuciones al documentar abusos y destacar la obligación del Estado de abordarlos ... Sin embargo, estos avances se ven socavados por la actitud de la CNDH, que ha fallado sistemáticamente al no adoptar medidas significativas para asegurarse que las autoridades gubernamentales pertinentes implementen sus recomendaciones y que las víctimas tengan acceso a los recursos que el derecho mexicano y el derecho internacional les garantizan.¹²³

De igual manera, Jorge Carpizo ha señalado lo siguiente:

... el problema de las recomendaciones culmina con un desgano, descuido o indolencia para darle seguimiento a las pocas que se expiden.¹²⁴

¹²³ Human Rights Watch, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Una evaluación crítica*, loc. cit.

¹²⁴ Carpizo, Jorge, *Anuario de Derechos Humanos*, op. cit., p. 106.

Y agrega que:

... el seguimiento de las recomendaciones es esencial a la función del ombudsman. Si no, toda la labor se esfuma y termina en nada. La defensa de los derechos humanos finaliza en una farsa ... La labor del ombudsman se desploma si no existe un seguimiento riguroso de las recomendaciones. La autoridad acepta la recomendación y se evita el costo político del rechazo, no cumple y no pasa absolutamente nada.¹²⁵

Es en este tenor que uno más de los aspectos que deben tenerse en cuenta para que la medida que se analiza efectivamente contribuya a que las recomendaciones adquieran mayor fuerza y eleven su nivel de cumplimiento, es el seguimiento puntual que a ellas dé la Comisión.

Por tanto, para la efectividad de la reforma se hace necesario el seguimiento activo de las recomendaciones, esto es, que se verifique que las autoridades cumplan con los compromisos adquiridos, pues de nada sirve que las autoridades las acepten si no implementan las acciones o medidas en ellas precisadas.

Luego, la CNDH debe cerciorarse de que las recomendaciones aceptadas efectivamente sean cumplidas, pues si ante su incumplimiento nada pasa, puede incluso suceder, que sea mucho más sencillo para las autoridades aceptar las recomendaciones —aunque no tengan la intención de acatarlas—, que rechazarlas; pues esto último, además de significarles el deber de justificar su negativa puede, incluso, provocar que sean llamadas a comparecer ante el Senado de República —como enseguida se verá—.

De esta forma, se estima que el que en la Constitución se encuentre previsto el deber de las autoridades de responder a las recomendaciones y, en su caso, de fundar, motivar y hacer pública su no aceptación, únicamente resultará favorable para el funcionamiento de la CNDH en la medida en que se atiendan los anteriores aspectos.

¹²⁵ *Idem.*

2. Comparecencia de los servidores públicos ante la Cámara de Senadores para explicar su negativa a aceptar o a cumplir una recomendación

Según la propia exposición de motivos de la reforma materia de análisis:

... lo que se pretende con esta medida es fortalecer las resoluciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que éstas se conviertan en un mejor mecanismo en la protección de los derechos humanos y su reparación, en el marco de la división de poderes plenamente reconocido.

De esta forma, la reforma planteada genera un doble efecto. Por un lado se agrega mayor relevancia a las resoluciones emitidas por la CNDH, habida cuenta que el funcionario público reconoce la posibilidad de ser llamado a comparecer para explicar el motivo de la negativa; y por otro lado, se contribuye a profesionalizar el actuar de la Comisión, habida cuenta que las resoluciones deberán ser acompañadas de amplios y mayores fundamentos ante la posibilidad que la misma autoridad cuente con elementos para revertir o desmentir los supuestos que acompañan dicha resolución.

En este orden de ideas, se pretende que esta medida tenga un doble impacto positivo en el funcionamiento de la Comisión. Por un lado, se pretende darle mayor fuerza a sus recomendaciones, pues se presume que los servidores públicos, ante la amenaza de ser llamados a comparecer ante el Senado para justificar su no aceptación o incumplimiento, optarán por acatar aquéllas. Por otro, se busca, aunque indirectamente, profesionalizar el actuar de la Comisión, ya que sus recomendaciones deben contar con evidencias y argumentos sólidos, ante la posibilidad de que las autoridades cuenten con elementos para desvirtuarlas.

Así, puede establecerse que, en términos generales, la incorporación de ésta medida tiene por objeto el fortalecimiento de la Comisión; sin embargo, se estima que su inadecuado ejercicio puede, en realidad, tener un impacto negativo en el funcionamiento de la institución, ello por las razones que se exponen a continuación:

- **El Senado tiene la facultad, más no el deber, de solicitar la comparecencia de los servidores públicos.** Según se establece en nuestro texto constitucional:

... Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos ...la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente ... **podrán llamar**, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

De esta manera, de la propia Norma Fundamental se advierte que es discrecional para el Senado llamar o no a comparecer a los servidores públicos; por lo que si a pesar de la solicitud que en tal sentido la Comisión le formula, aquél decide no llamarlos, la figura del ombudsman se verá debilitada, al evidenciarse el poco respaldo que los órganos del Estado dan a la labor por ella desempeñada.

Por otro lado, cabe señalar que desde antes de la reforma constitucional materia de análisis la referida Cámara e, incluso, su colegisladora, esto es, la Cámara de Diputados, tienen reconocida, a nivel constitucional, la facultad de solicitar la comparecencia de diversos servidores públicos.

Al respecto, es de atender al contenido del artículo 93 de la Norma Fundamental:

Art. 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

En este orden de ideas, desde antes de la reforma de 10 de junio de 2011, el Congreso —a través de cualquiera de sus Cámaras— puede citar a comparecer a los servidores públicos involucrados en violaciones a derechos humanos. De hecho, ya en ciertas ocasiones ha ejercido dicha facultad en relación con hechos de los que ha conocido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹²⁶ por lo que no se vislumbra que vaya a haber mayor cambio en la materia, máxime que sigue siendo discrecional para el órgano legislativo el ejercicio de dicha facultad.

- **Puede provocarse la politización de la Comisión.** Uno de los atributos esenciales del ombudsman es su carácter apolítico, que conlleva a que se mantenga alejado de la pugna electoral, de los conflictos político-electorales y, en general, de todo lo vinculado con el aparato político,¹²⁷ ya que el involucrarse en este tipo de cuestiones puede mermar su autonomía e imparcialidad.

Sin embargo, el Senado de la República por naturaleza es un órgano político y, en consecuencia, el control que ejerce es de igual índole, por lo que se corre el riesgo de que con el ejercicio de esta nueva facultad que la

¹²⁶ Por ejemplo, en el caso de la Guardería ABC, respecto del cual la CNDH emitió la recomendación número 49/2009 —dirigida al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Gobierno Constitucional del Estado de Sonora y a la Presidencia Municipal de Hermosillo, Sonora—, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión llamó a comparecer al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Daniel Karam Toumeh, al exdirector de ese instituto, Juan Molinar Horcaditas, y al Procurador General de la República, Arturo Chávez Chávez; *cfr.* http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/proposicioneslxi.php?comt=53&edot=T&pert=4; y, http://www.puntoporpunto.com/opinion/expediente-politico-jose-contreras/la_burla_de_karam_opinion.php

¹²⁷ Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., “El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos”, *op. cit.*, p. 1458; y, Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., *Organismos autónomos protectores de derechos humanos*, *op. cit.*, p. 7.

Constitución le otorga al Senado se politice la labor desempeñada por la Comisión.

Lo anterior se afirma en virtud de que es muy probable que el órgano legislativo ejerza esta facultad atendiendo a intereses partidistas, y no al efectivo y pleno respeto de los derechos humanos, y que, por ende, sus miembros respalden la actuación de los servidores públicos de su partido político que sean llamados a comparecer, aunque ello implique desacreditar la labor desempeñada por la Comisión.

- **La fuerza de las recomendaciones de la Comisión se hace depender de un órgano ajeno a ella.** No se considera conveniente que la observancia de las recomendaciones se haga depender del Senado de la República o, en su caso, de la Comisión Permanente, ya que en lo que se debe de trabajar es en que aquéllas se cumplan por el sólo hecho de provenir de la CNDH; es decir, que su fuerza descansa en la propia autoridad moral y legitimación de la institución.

Para lograr lo anterior, son muchas las medidas que se pueden implementar, por ejemplo:

- El principal recurso con el que cuenta la CNDH para hacer cumplir sus resoluciones y, sobre todo, para disuadir la comisión de futuras violaciones, es la publicidad negativa, por ello es necesario que:
 - Difunda ampliamente, a través de verdaderas campañas publicitarias, la información relativa a las violaciones a los derechos humanos, así como a la actitud que las autoridades adoptan para perpetrar o evitar aquéllas.
 - Identifique a los servidores públicos responsables y difunda ampliamente sus nombres y apellidos, así como los detalles de las conductas a ellos atribuidas.
 - Convoque regularmente a conferencias de prensa, en las que, entre otras cosas, dé a conocer los resultados de sus investigaciones, los

nombres y cargos de los servidores públicos que incurren en el mayor número de violaciones, las recomendaciones específicas a ellos dirigidas y la postura que, al respecto, han adoptado, resaltándose a aquéllos que han resarcido a los afectados e implementado medidas para evitar nuevas violaciones, y evidenciándose a los que nada hacen al respecto.

- Sustituya los anuncios publicitarios tendentes a lograr un posicionamiento institucional por anuncios que den a conocer sus investigaciones y resoluciones.
- Critique y censure, pública y abiertamente, a los servidores públicos que transgreden los derechos humanos, y los exhorta para que actúen en el marco de tales derechos.
- Estreche sus vínculos con los medios masivos de comunicación y les haga llegar toda aquella información que contribuya a la causa de los derechos humanos.
- Para que las autoridades vean a la CNDH como una institución cuyas resoluciones y recomendaciones deben ser adoptadas, es necesario que ésta cuenta con el respaldo de la sociedad y, para ello, debe:
 - Estrechar sus lazos con la sociedad civil.
 - Transparentar su actuación.
 - Rendir cuentas a la sociedad.

En términos generales, puede establecerse que lo que se necesita, es que los ciudadanos perciban a la CNDH como aliada suya, y no de las autoridades, pues en la medida en que éstas adviertan que aquélla cuenta con el respaldo de la población, no sólo acatarán sus recomendaciones, sino que tratarán de no ser objeto de ellas, ante el costo político que ello les puede significar.

Ahora bien, habiéndose analizado estos dos primeros aspectos de la reforma, que, como ha quedado señalado, tienen como objetivo primordial darle mayor fuerza a las recomendaciones de la Comisión; es de advertir que el Constituyente Permanente pasó por alto el hecho de que el mayor número de quejas atendidas por la CNDH no se resuelve a través de una recomendación, sino por la vía de la conciliación.

Por ejemplo, según el Informe de Actividades de la CNDH, correspondiente al año 2010 —que reporta el periodo comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de dicho año—, de los 6,384 expedientes de queja concluidos en dicho periodo, 1,258 fueron resueltos a través de la conciliación, y únicamente 64 concluyeron con una recomendación.¹²⁸

En este tenor, dado que son muy pocas las recomendaciones que la CNDH emite anualmente, no basta con que se adopten medidas para que éstas se hagan efectivas, sino que resulta necesario que también se preste mayor atención a los asuntos que se resuelven a través de la conciliación, lo cual implica, entre otras cosas:

- Que se dé un adecuado seguimiento a los acuerdos de conciliación, para verificar que las autoridades efectivamente cumplan con los compromisos adquiridos.
- Que se difunda el contenido de los acuerdos de conciliación, primordialmente las acciones que se compromete a realizar la autoridad responsable, y que se informe acerca del momento y la forma en que tales acciones se llevan a cabo.
- Que la CNDH únicamente se comprometa a no divulgar aquella información que sea estrictamente necesaria para que se concreten los acuerdos.

¹²⁸ La formas de conclusión del resto de los expedientes son: orientación al quejoso (3,240); por no existir materia (1,348); falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento (256); desistimiento del quejoso (118); acumulación (82); y, no competencia de la Comisión Nacional (18). Véase *Informe de Actividades 2010*, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010, México, CNDH, 2011, pp. 48-50.

- Que en el supuesto en que las autoridades no cumplan los compromisos asumidos, sean evidenciadas públicamente, y sean procedentes las mismas medidas que en tratándose de recomendaciones rechazadas.

3. Competencia para conocer de asuntos laborales

Como ha quedado señalado, hasta antes de la reforma constitucional materia de análisis, la CNDH está impedida para conocer de conflictos de índole laboral, carácter éste que, según el artículo 2o., fracción X, del Reglamento Interior de la CNDH, se atribuye a los suscitados entre uno o varios patrones y uno o más trabajadores, incluso cuando funja como patrón una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal.

Por tanto, la incompetencia de la CNDH se reduce al conocimiento de los conflictos obrero-patronales, de manera que no está impedida para conocer de los actos u omisiones de naturaleza administrativa atribuibles a las autoridades del trabajo, pues desde que aquélla adquiere rango constitucional, en la Norma Suprema se dispone que puede conocer “de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación”, y si bien en dicho ordenamiento se establece su incompetencia en tratándose de asuntos laborales, dicho carácter, como ha quedado señalado, únicamente se atribuye a los conflictos obrero-patronales.

De hecho, en el referido artículo 2o., fracción X, del reglamento interno, expresamente se señala que no se consideran como asuntos laborales de los que no puede conocer la CNDH, “los actos u omisiones atribuibles a servidores públicos dentro del desahogo de los procedimientos sustanciados ante las autoridades administrativas del ámbito laboral”.

Es por lo anterior que dentro de las recomendaciones que a la fecha ha emitido la CNDH pueden encontrarse algunas dirigidas a autoridades laborales, como por ejemplo, a la Secretaría del Trabajo, a la Procuraduría de la Defensa del

Trabajo y a Tribunales —estatales y municipales— de Conciliación y Arbitraje, como se evidencia enseguida:

Recomendación	Autoridad	Recomendaciones específicas
12/2011. Sobre el caso de V1 y V2, quienes perdieron la vida en el interior de la mina Lulú, en el Municipio de Escobedo, Coahuila.	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	• Gire instrucciones para que, a través de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, se asesore, oriente y represente jurídicamente a los trabajadores y a los beneficiarios de V1 y V2 para que obtengan la debida indemnización y vean satisfechas sus pretensiones laborales, y vele que se repare, a través del apoyo psicológico, médico y de rehabilitación necesario que permita el restablecimiento de su condición física y psicológica, a los familiares de V1 y V2 o a quien compruebe mejor derecho, y envíe a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento. • Se instruya a quien corresponda para que se realicen visitas de inspección de manera periódica a las minas subterráneas de carbón, a efecto de verificar las condiciones de seguridad e higiene de esos centros de trabajo, coordinando esfuerzos con la Secretaría de Economía y, una vez realizado lo anterior, se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento. • Se instruya a quien corresponda para que, en el caso de las visitas de inspección se detecten situaciones que pongan en peligro la vida o seguridad de los trabajadores, se inicie el procedimiento previsto en el artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo y, paralelamente, se de vista a las autoridades de la Secretaría de Economía para que, en su caso, clausuren provisionalmente las minas que pongan en riesgo la vida y seguridad de los trabajadores y se le dé el seguimiento debido. • Se lleven a cabo las acciones necesarias para evaluar, en forma periódica, el perfil de personalidad y los conocimientos de los inspectores adscritos a esa Secretaría en materia de derechos humanos y de visitas de verificación de condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo mineros, lo cual permitirá identificar, en su caso, a los servidores públicos que coloquen en grave

		riesgo a la sociedad e impidan un adecuado ejercicio de la función pública, para que con esto se evite incurrir en conductas como las que dieron origen a la presente recomendación, enviando a esta Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento. • Se tomen las medidas necesarias para que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo aumente su plantilla para que se integre con el personal suficiente a efecto de que puedan atender de manera inmediata, completa e integral la industria de la minería del carbón, con el fin de realizar de forma eficiente las visitas de inspección, y se fortalezcan los procedimientos relativos al servicio civil de carrera para la contratación y selección tomando en consideración el perfil y necesidades del puesto, formación, capacitación, adiestramiento y evaluación de los funcionarios o servidores públicos encargados de actividades de inspección en las áreas de seguridad e higiene y, de esta manera, se garantice la adecuada aplicación de la ley, y se envíen a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento. • Se colabore ampliamente con esta Comisión Nacional en el trámite de la queja que promueva ante el Órgano Interno de Control en esa Secretaría, en contra de los servidores públicos que intervinieron en los hechos que se consignan en este caso, y se informe a esta Comisión Nacional desde el inicio de la investigación hasta la conclusión del procedimiento respectivo. • Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia de hechos que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formule ante la Procuraduría General de la República, a fin de que inicie la averiguación previa que en derecho corresponda, por tratarse de servidores públicos federales cuya conducta motivó el presente pronunciamiento, remitiendo a este Organismo Nacional las constancias que le sean solicitadas. • Instruya a quien corresponda, para que se implementen acciones y medidas destinadas a integrar debidamente el Directorio Nacional de Empresas, a fin de detectar con oportunidad y realizar vistas de inspección a los nuevos centros de trabajo y prevenir futuros siniestros en las empresas concesionarias de lotes
--	--	--

		mineros tomando como punto de partida el Registro Público de Minería y, una vez hecho lo anterior, se remitan a este Organismo Nacional las constancias de su cumplimiento. • Instruya a quien corresponda para que esa Secretaría establezca un sistema de intercambio de información con la Secretaría de Economía, a fin de detectar los riesgos de trabajo y siniestros ocurridos en los lotes mineros en toda la República Mexicana, y que con esa información se realicen visitas de inspección y se verifiquen las condiciones de seguridad e higiene de esos centros de trabajo.
91/1999. Caso del señor Luis González Terán	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	• Se sirva enviar sus instrucciones a quien corresponda a fin de que se inicie un procedimiento administrativo de investigación para determinar la probable responsabilidad administrativa en que incurrieron servidores públicos de esa Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, en relación con el presente asunto, y de resultarles responsabilidad sancionarlos conforme a Derecho. • Dicte las medidas necesarias para que los particulares que recurran a dicha instancia obtengan una asesoría eficaz, especialmente en el caso de notificaciones de acuerdos y resoluciones trascendentes en el juicio laboral que se tramite, con el objeto de evitar que en lo sucesivo se presenten situaciones similares a la presente. • Envíe sus instrucciones a quien corresponda para que se continúe brindando al quejoso la asesoría legal en el trámite del juicio laboral 629/97.
76/1995. Caso del recurso de impugnación interpuesto por el señor Manuel Dorame Gil	Presidencia del Tribunal de Arbitraje Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua	• Que se notifique y se lleve a cabo el procedimiento laboral hasta llegar a la resolución que conforme a Derecho corresponda.

Ahora bien, en virtud de la reforma de 10 de junio de 2011, se modifica el tercer párrafo del artículo 102, apartado B, de la Norma Fundamental, con el fin de eliminar de entre las materias de las que no pueden conocer los organismos no jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos, la laboral.

Texto del tercer párrafo del artículo 102, apartado B, anterior a la reforma de junio de 2011	Texto del tercer párrafo del artículo 102, apartado B, posterior a la reforma de junio de 2011
Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.	Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

En este tenor, conforme a nuestro marco constitucional vigente, la CNDH ya es competente para conocer de asuntos laborales; sin embargo, se estima que la Comisión seguirá impedida para conocer de la gran mayoría de los asuntos de dicha índole, ello por las razones que se exponen a continuación:

- **Los conflictos laborales se dan entre particulares.** La relación obrero-patronal es una relación entre particulares, ello no obstante que el carácter de patrón lo tenga una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal, pues al intervenir en aquélla no lo hace en un plano de supra a subordinación, sino de igualdad.

Es por esta razón que la incompetencia de la Comisión para conocer de conflictos entre trabajadores y patrones no deriva únicamente de su carácter laboral, sino también de que dichos conflictos se suscitan entre particulares y, como ha quedado señalado, entre los requisitos generales que deben satisfacerse para que la CNDH pueda conocer de un determinada asunto se encuentra el relativo a que la materia de éste la constituya un acto u omisión, de índole administrativo, proveniente de alguna autoridad, lo que implica que está impedida para conocer de actos u omisiones provenientes de particulares.

- **Las determinaciones a través de las cuales se resuelven los conflictos laborales son materialmente jurisdiccionales.** La CNDH únicamente puede conocer de actos materialmente administrativos, por lo que quedan excluidos de su competencia las resoluciones de carácter jurisdiccional, carácter éste que, en términos del artículo 2o., fracción IX, del Reglamento Interno de la CNDH, se atribuye a:

- Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia.
- Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso.
- Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal.
- Las resoluciones análogas a las anteriores, emitidas por tribunales que se encuentren fuera de los poderes judiciales.

En este tenor, si bien los tribunales responsables de la administración de justicia en materia laboral, a saber, Juntas de Conciliación de Arbitraje —en tratándose de las relaciones laborales reguladas por el apartado A del artículo 123 constitucional— o Tribunales de Conciliación y Arbitraje —en tratándose de las relaciones laborales reguladas por el Apartado B del artículo 123 constitucional— son órganos formalmente administrativos, materialmente tienen el carácter de jurisdiccionales y, por ende, igual índole tienen las resoluciones por ellos emitidas.

En consecuencia, aún cuando se establezca que la CNDH tiene competencia para conocer de asuntos laborales, seguirá impedida para pronunciarse respecto de los actos materialmente jurisdiccionales emitidos por los tribunales del trabajo.

Es por lo hasta aquí expuesto que se considera que el que se elimine de la Norma Fundamental la incompetencia de la CNDH en materia laboral no implicará que ésta vaya a poder conocer de cualquier violación a los derechos humanos de los trabajadores, postura que se fortalece por el hecho de que si bien el 13 de septiembre de 2011, el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acuerda reformar y adicionar, entre otros, el artículo 2o. del Reglamento Interno de la CNDH,¹²⁹ para adecuarlo al nuevo contenido del artículo 102, apartado B, de la Norma Fundamental, el contenido de dicho precepto, en esencia, sigue siendo el mismo, como se muestra enseguida:

¹²⁹ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de octubre de 2011.

Texto anterior a la reforma de 31 de octubre de 2011	Texto reformado
Artículo 2o. (Denominaciones) Para los fines del presente Reglamento se entenderá por: ... X. Asuntos laborales: los suscitados entre uno o varios patrones y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal, para efectos de lo dispuesto en el artículo 7o. fracción III de la Ley. No están comprendidos los actos u omisiones atribuibles a servidores públicos dentro del desahogo de los procedimientos sustanciados ante las autoridades administrativas del ámbito laboral.	Artículo 2o. (Denominaciones) Para los fines del presente Reglamento se entenderá por: ... X. Asuntos laborales: Los actos u omisiones atribuibles a servidores públicos relacionados con el desarrollo de procedimientos sustanciados ante las autoridades del ámbito laboral. La competencia de la comisión no comprende la facultad para conocer de los conflictos suscitados entre uno o varios patrones y uno o más trabajadores o uno o más sindicatos, ni entre sindicatos y/o trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal.

Puede colegirse, entonces, que la competencia que la CNDH tendrá en materia laboral seguirá siendo la misma, a saber:

- Podrá conocer de los actos u omisiones atribuibles a servidores públicos relacionados con el desarrollo de procedimientos sustanciados ante las autoridades del ámbito laboral.
- No podrá conocer de los conflictos suscitados entre uno o varios patrones y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal; ni de los que surjan entre sindicatos o entre sindicatos y trabajadores.

De esta forma, se estima que resultará poco benéfico éste aspecto de la reforma, pues si bien no serán muchos más los asuntos en los que la Comisión podrá intervenir, seguramente sí se generará ruido y confusión al respecto, y serán varias las quejas que tendrá que analizar para, finalmente, declararse

incompetente, lo cual no sólo la distraerá de ocuparse de aquéllos asuntos cuyo fondo sí puede analizar, sino que también generará el descontento de todas aquellas personas que recurren a ella en busca de protección.

4. Elección del Presidente y de los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH a través de un procedimiento de consulta pública que ha de ser transparente

Hasta antes de la reforma constitucional materia de análisis, en la Norma Suprema se establece, en torno a la elección del titular de la CNDH y de los integrantes de su Consejo Consultivo, lo siguiente:

102.

...

B. ...

...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

...

Disposición constitucional que se complementa con lo dispuesto en los artículos 10 y 18 de la Ley de la CNDH, preceptos que se transcriben a continuación:

ARTÍCULO 10.- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.

Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

...

ARTÍCULO 18.- Los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada.

La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso, la ratificación de los consejeros.

Sin embargo, en virtud de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, al referido artículo 102, apartado B, de la Norma Suprema, se le adiciona un octavo párrafo, en el cual se dispone:

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

Cabe señalar, que los dos párrafos del texto constitucional relativos a la elección del Presidente y miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, primeramente transcritos, quedan en los mismos términos, por lo que el único cambio que en la materia de análisis se introduce consiste en el señalamiento de que dicha elección “debe ajustarse a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente”.

Es de precisar, sin embargo, que desde antes de que esta última disposición se incorpore en la Norma Suprema a la sociedad civil se le da intervención en la elección del ombudsman. De hecho, para la elección del actual presidente de la CNDH, Raúl Plascencia Villanueva, se sustancia el procedimiento que, en términos generales, se describe enseguida.¹³⁰

- Las Comisiones de Derechos Humanos, Justicia y Estudios Legislativos del Senado elaboraron un proyecto de convocatoria, avalado por la propia Junta de Coordinación Política.
- La convocatoria se difundió a través de diversos medios, incluidos diarios de circulación nacional, y en ella se precisaron los requisitos que los candidatos debían satisfacer, así como el periodo de registro.
- Una vez concluido el plazo para el registro de candidatos, la referidas Comisiones de la Cámara de Senadores depuraron la lista de candidatos, y eliminaron a aquellos que no cumplían con los requisitos precisados en la propia convocatoria.¹³¹
- Los candidatos que sí satisficieron los referidos requisitos, comparecieron ante las Comisiones de Derechos Humanos, Justicia y Estudios Legislativos.
- Concluida la etapa de comparecencias, las Comisiones presentaron al Pleno del Senado una terna.
- De la terna propuesta, se eligió, en segunda votación, el actual presidente de la CNDH.

Se advierte así, que aun antes de que en la Constitución se precise que debe llevarse a cabo “un procedimiento de consulta pública”, éste, en cierta medida, se desarrolla, pues se le da a la sociedad civil la posibilidad de postular candidatos al cargo; aunque es conveniente que, además, durante el proceso de designación se abra una etapa de consulta en la cual, una vez elaborada la lista

¹³⁰ <http://www.eluniversal.com.mx/notas/623951.html>.

¹³¹ Los requisitos para ocupar el cargo de presidente de la CNDH se precisan en el artículo 9o. de la Ley de la CNDH.

de candidatos y difundidas las propuestas de éstos, las referidas organizaciones, en audiencias públicas, puedan emitir su opinión al respecto.

Sin embargo, en nuestra opinión lo verdaderamente importante no es tanto el señalamiento del procedimiento que debe sustanciarse, sino la forma en que en realidad se desarrolla, razón por la cual resulta plausible que en la Norma Suprema se disponga que el procedimiento de elección del presidente y miembros del Consejo Consultivo de la CNDH ha de ser transparente, pues sólo en la medida en que se desarrolle de cara a la sociedad el ombudsman contará con legitimación de origen.

Por tanto, es importante que se transparente cada una de las etapas del procedimiento, así que como que en éste se garanticen iguales condiciones a todos los aspirantes, para lo cual puede resultar conveniente que se adopten medidas como las siguientes:

- Que se emita una convocatoria en la que, de manera clara y detallada, se precisen los requisitos que los aspirantes han de satisfacer, así como que a dicha convocatoria se le dé amplia difusión.
- Que se publique la lista de los candidatos registrados, y que en ella se precisen los estudios, experiencia y trayectoria que tienen en el campo de los derechos humanos y, en su caso, los requisitos que no satisfacen para ocupar el cargo.
- Que los candidatos que sí cumplen con los requisitos necesarios para poder ser electos sean llamados a comparecer ante el Senado, a efecto de dar a conocer sus propuestas y planes de acción.
- Que a la comparecencia y propuestas de cada uno de los aspirantes se les dé igual difusión.
- Que una vez difundidas las propuestas de los candidatos, se abra un proceso de consulta, para que la sociedad civil organizada emita su opinión sobre los candidatos preseleccionados y sobre el contenido de sus propuestas.

- Que se difunda un análisis detallado y sustantivo de las cualidades de los postulantes, en el que se tomen en cuenta las opiniones presentadas por la sociedad civil organizada.
- Que el Senado, una vez adoptada la decisión, haga públicas las razones en que aquélla se sustenta.

Las anteriores medidas pueden contribuir a que el Senado actúe con responsabilidad y seriedad al elegir a las personas que habrán de formar parte de la CNDH, sea como sus titulares o como integrantes de su Consejo Consultivo, lo cual resulta imprescindible para que ésta goce de legitimación de origen, aunque no debe perderse de vista que dicha legitimación se encuentra condicionada también a las cualidades de los sujetos designados, por lo que debe asegurarse de que, por ejemplo, éstos gocen de un muy alto respeto social y de que no se identifiquen o sirvan a intereses de determinado grupo o poder.

5. Facultad de la CNDH de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos

Hasta antes de la reforma constitucional materia de análisis, en el artículo 97, segundo párrafo, de la Norma Suprema, se establece:

Art. 97. ...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

...

Es así, que se regula la llamada facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual conlleva a que el más Alto Tribunal del país, de oficio, o bien, a solicitud de alguno de los sujetos legitimados al efecto, averigüe violaciones graves a los derechos humanos, con el fin de emitir una resolución de carácter meramente informativo respecto a la verdad de los hechos, sin que, en caso alguno, la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda actuar como un órgano de decisión o ejecución.

Sin embargo, en virtud de la reforma constitucional de junio de 2011 se elimina del referido artículo 97¹³² lo relativo a la facultad de investigación, y se traslada al 102, apartado B, ambos de la Ley Fundamental, lo que conlleva a que deje de ser una facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para convertirse en una atribución de la CNDH.

Luego, al artículo 102, apartado B, se le adiciona un último párrafo, en el que se dispone:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Cabe señalar que respecto a la eliminación de la facultad de investigación de la Corte se habían venido pronunciando diversas voces,¹³³ y muestra de ello lo constituye lo manifestado por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en el voto particular formulado en la solicitud de ejercicio de la facultad de investigación 1/2007, el cual, en lo conducente, se transcribe a continuación:

¹³² En virtud de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, el referido párrafo segundo del artículo 97 de la Norma Suprema quedó redactado en los siguientes términos: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal”.

¹³³ Ante la Cámara de Senadores, se presentaron diversas iniciativas tendentes a derogar el segundo párrafo del artículo 97 de la Norma Suprema. Pueden mencionarse, por ejemplo, las presentadas por: el senador Renán Cleominio Zoreda Novelo del PRI —4 de julio de 2007—; el senador Javier Orozco Gómez del PVEM —21 de febrero de 2008—; el senador Fernando Castro Trento del PRI —1 de abril de 2008—; y, el senador Alfonso Toledo Infazón del PRI —16 de julio de 2008—.

...

Así, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto, esencialmente, conocer e investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos, formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades y promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.

Además, dicha comisión, en cumplimiento de su objeto (preservación y defensa de los derechos del hombre), tiene facultades tanto para recibir e investigar reclamaciones (lo que también puede hacer de oficio) por la afectación de los derechos e intereses legítimos de los gobernados, incluyendo los de carácter fundamental; como para formular recomendaciones, persuasiones u opiniones, si así lo estima conveniente, dirigidas a las autoridades que considere se ubiquen dentro de la hipótesis normativa, sin que aquellas decisiones tengan efectos obligatorios, puesto que, la determinación que emita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en asuntos sometidos a su conocimiento, no cuenta con el imperativo legal de ser ineludible y fatalmente ejecutada o acatada coercitivamente por la autoridad del Estado responsable frente al particular, en atención a que aquélla puede abstenerse de realizar lo que se le recomienda; por lo que estos actos carecen de fuerza compulsora, tal como expresamente lo prevé el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Así, si en la actualidad existe un organismo especializado creado específicamente para velar por la protección de los derechos humanos, al que se ha dotado de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, para conocer e investigar presuntas violaciones de derechos humanos y formular recomendaciones públicas, debe concluirse que la facultad de investigación prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, establecida mucho antes de la creación del referido organismo, ha perdido trascendencia jurídica y política, pues se reduce a la investigación de hechos que impliquen una violación grave de garantías, lo que debe realizar a través de la designación de una comisión que generalmente recae en personas con amplio reconocimiento en el ámbito jurisdiccional, pero no especializadas en la materia de investigación de hechos, y sin contar con un presupuesto específico para ello, a diferencia del organismo especializado que cuenta con todos los elementos económicos, materiales y humanos.

Además, si bien las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carecen de fuerza vinculatoria, en el caso de la facultad de investigación otorgada a la Suprema Corte, ésta ni siquiera cuenta con la atribución de dictar tales recomendaciones, ya que debe limitarse a poner el resultado de la investigación en conocimiento de las autoridades competentes a fin de que procedan, sin estar tampoco vinculadas a ello, a fincar las responsabilidades penales, civiles, administrativas o políticas que correspondan.

Prueba de lo anterior es el dictamen aprobado por el Pleno de la Suprema Corte respecto de la investigación practicada en el caso Aguas Blancas, en el que se estableció la responsabilidad del Gobierno del Estado de Guerrero en la masacre de campesinos desarmados, que no produjo ninguna consecuencia jurídica ni política, ante la ausencia de facultades del más Alto Tribunal para obligar a las autoridades correspondientes a actuar conforme a derecho proceda, fincando las responsabilidades correspondientes, esto es, el dictamen no tuvo ninguna consecuencia jurídica.

Refiriéndose al caso Aguas Blancas, José Gamas Torruco, en su obra "Derecho Constitucional Mexicano", editorial Porrúa, México, 2001, página 1002, opina:

"La intervención de la Suprema Corte de Justicia en 1995 puso en evidencia la inconveniencia e inutilidad del procedimiento. En ese año la policía del Estado de Guerrero disparó contra campesinos desarmados de la población de Aguas Blancas. Sorprendido por el hecho, el Ejecutivo Federal (dio la impresión de ganar tiempo para pensar la decisión políticamente adecuada) pidió la investigación correspondiente a la Suprema Corte de Justicia, quien designó dos de sus miembros para realizarla. Se concluyó la responsabilidad del Gobierno Estatal en los hechos, ya que alteró las pruebas para hacer aparecer el incidente como un enfrentamiento armado. El dictamen fue aprobado por el Pleno. ¿Y ahora qué con el dictamen? Cada quien pronunció una opinión al respecto, todas diferentes. El Ejecutivo optó por pedir al gobernador solicitar licencia; éste lo hizo, el Congreso Local se la concedió y nombró un interino. Así concluyó el asunto, quedando el más Alto Tribunal con una acuciosa, imparcial y completa investigación totalmente inútil y en posición desairada."

De igual manera, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, en la obra "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado", editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, señalan:

"Recientemente esta institución tuvo una aislada pero significativa aplicación con motivo de los acontecimientos que se realizaron en 1995 en el Estado de Guerrero, cuya policía disparó contra campesinos desarmados en la población de Aguas Blancas, lo que prácticamente se tradujo en ejecuciones extrajudiciales. En respuesta a las propuestas de la oposición y de la opinión pública, el presidente de la República solicitó a la Suprema Corte la investigación correspondiente, que efectuaron dos miembros del Máximo Tribunal, quienes elaboraron un dictamen, aprobado por el Tribunal en Pleno en abril de ese año, en el cual se estableció que el gobierno del Estado tenía responsabilidad en los hechos, ya que alteró las pruebas de los mismos para dar la impresión de que se había tratado de un enfrentamiento armado. La petición del presidente de la República tuvo el efecto indirecto de motivar la petición de licencia del gobernador y el nombramiento de uno interino, pero en lo demás el dictamen de la

Suprema Corte no produjo otras consecuencias jurídicas ni políticas."¹³⁴

En este orden de ideas, las principales razones que apoyan la eliminación de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son:

- **Su falta de consecuencias jurídicas y políticas.** El resultado de la investigación llevada a cabo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 97, segundo párrafo, de la Norma Suprema, consiste en un informe a través del cual el Alto Tribunal pone en consideración, primordialmente de las autoridades competentes, las conclusiones alcanzadas, sin que en caso alguno pueda iniciar o ejercitar las acciones correspondientes para, de ser el caso, sancionar a los responsables de la violación.

Luego, dado que el ejercicio de dicha facultad no conlleva al desarrollo de una actividad jurisdiccional, la conclusión a que se llega al término de la investigación no tiene ninguna vinculación jurídica que permita, por sí, establecer alguna responsabilidad, lo que da lugar a que se emitan pronunciamientos en el sentido de que se trata de una facultad cuyo ejercicio no genera más que el descrédito del Alto Tribunal, pues la sociedad únicamente percibe que éste, pese a haber llevado a cabo una exhaustiva investigación, no sanciona a las autoridades responsables de los hechos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos.

- **La existencia de los organismos no jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos.** En sus orígenes, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra razón de ser en el hecho de que no existe algún otro medio de control constitucional a través del cual puedan investigarse graves violaciones a los derechos humanos; sin embargo, al implementarse el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, constituido por

¹³⁴ Voto particular formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en la solicitud de ejercicio de la facultad de investigación 1/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, noviembre de 2007, p. 215.

organismos especializados en la protección de tales derechos, que entre sus atribuciones tienen la de llevar a cabo investigaciones, no se justifica más que el Alto Tribunal descuide sus funciones jurisdiccionales para llevar a cabo simples investigaciones.

En este tenor, la eliminación de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación obedece, entre otras cosas, a que los organismos no jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos, entre ellos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tienen entre sus principales atribuciones la de investigar violaciones a tales derechos, razón por la cual resulta criticable que en virtud de la reforma constitucional de junio de 2011 el Constituyente Permanente traslade la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la CNDH, pues esta última, en esencia, ya cuenta con dicha facultad.¹³⁵

Lo anterior se manifiesta así, toda vez que, desde su instauración, la CNDH tiene como una de sus principales funciones la de llevar a cabo investigaciones tendentes a averiguar la existencia de violaciones a los derechos humanos, como se advierte de los artículos de la Ley de la CNDH que, en lo conducente, se transcriben a continuación:

ARTÍCULO 6o.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

...

¹³⁵ Respecto a la traslación de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto a la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos*, se señaló lo siguiente: “.. esta facultad no es propia de un tribunal constitucional como la Suprema Corte de Justicia, y por tanto debe ser reasignada.—Con la creación y plena vigencia de un organismo público con las características de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha atribución no tiene razón de existir dentro del conjunto de facultades de la SCJN, por ello, estas comisiones consideran que debe ser precisamente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como institución especializada en la investigación de las violaciones a los derechos humanos, a la que se debe asignar dicha facultad.—Por lo anterior, se propone retirarle a la SCJN la facultad de investigación en caso de violación grave a las garantías individuales con que cuenta actualmente y transferirla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.

II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

ARTÍCULO 24.- Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;

II.- Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;

III.- Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita;

IV.- Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y

V.- Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para su designación.

En este tenor, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desde antes de la reforma, cuenta con la facultad de investigar violaciones a los derechos humanos, razón por la cual es válido sostener que el que se “transfiera” la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la CNDH en realidad no tendrá mayor impacto en el funcionamiento de ésta, conclusión que se refuerza con los siguientes argumentos:

- En los últimos casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció su facultad de investigación, la CNDH también intervino, llevando a cabo investigaciones y formulando recomendaciones al respecto, lo que revela que aún cuando en la Constitución no se estableciera expresamente que la “Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos”, ésta ya lo hacía.

Caso	Facultad de Investigación SCJN	Recomendación CNDH
Sobre el caso de la detención y traslado de la periodista Lidia Cacho Ribeiro	Facultad de investigación de violaciones graves a las garantías individuales 2/2006	Recomendación 16/2009
Hechos de violencia suscitados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los Municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México	Expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales	Recomendación 38/2006
Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca	Facultad de investigación 1/2007	Recomendación 15/2007
Guardería ABC	Facultad de investigación 1/2009	Recomendación 49/2009

- Las facultades que, a la fecha, se le otorgan a la CNDH para investigar violaciones a los derechos humanos son muy amplias, y no se estima que sean muchas más las que se le puedan atribuir a efecto de investigar violaciones “graves” a dichos derechos. De hecho, las facultades que se otorgan a los visitadores generales —actuales responsables dentro de la CNDH de llevar a cabo las investigaciones— y aquéllas que, en el Acuerdo General Numero 16/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se establecen las reglas a que deberán sujetarse las

comisiones de investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad consignada en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹³⁶ se conceden a los comisionados nombrados por el Alto Tribunal¹³⁷ son, en esencia, las mismas, como se evidencia en el siguiente cuadro comparativo:

Ley de la CNDH	Acuerdo General Número 16/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
ARTÍCULO 39.- Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades: I.- Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales; II.- Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes; III.- Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley; IV.- Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y	Regla 7. En el desarrollo de la investigación, la Comisión Investigadora tendrá las siguientes facultades: 7.1. Solicitar de autoridades o servidores públicos, todo tipo de documentos e informes, que pudieran guardar relación con la investigación, con independencia de que sea de naturaleza reservada o confidencial; 7.2. Solicitar la colaboración de las personas físicas o morales, que resulte necesaria para la investigación, a fin de que manifiesten los hechos o datos que les consten; 7.3. Presentarse en las oficinas de las autoridades a quienes se relacione con los hechos sujetos a la investigación, ya sea personalmente o por conducto del personal bajo su mando, para revisar documentación que pudiera guardar vinculación con la investigación, previo acuerdo que motive la pertinencia de la medida; 7.4. Solicitar el apoyo técnico de especialistas, cuando así lo requiera la investigación; y

¹³⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, agosto de 2007, p. 1905.

¹³⁷ La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de ejercitar la facultad de investigación que le confería el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debía nombrar “alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales”, quienes conformaban la comisión investigadora.

V.- Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.	7.5. Efectuar todas las demás acciones, que sean necesarias para la investigación de los hechos, ciñéndose en todo momento a lo dispuesto en la regla 3 del presente acuerdo.
---	---

De esta forma, el único cambio de importancia que puede darse estriba en que las autoridades estén obligadas a proporcionarle a la Comisión incluso información de naturaleza reservada o confidencial, pues por lo demás se considera que son suficientes las facultades con que cuenta la Comisión para llevar a cabo sus investigaciones, y que el otorgarle facultades todavía más amplias puede desvirtuar su carácter de ombudsman y acercarla más a la naturaleza de autoridad. Además, ya en la actualidad la CNDH cuenta con herramientas que le permiten asegurar el correcto desarrollo de sus investigaciones, como se advierte de los preceptos de la Ley de la CNDH que se transcriben a continuación:

ARTÍCULO 70.- Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

ARTÍCULO 72.- La Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.

La Comisión Nacional solicitará al órgano interno de control correspondiente, en cualquier caso, el inicio del procedimiento de responsabilidades que deba instruirse en contra del servidor público respectivo.

ARTÍCULO 73.- Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión

Nacional, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

La Comisión Nacional podrá dar seguimiento a las actuaciones y diligencias que se practiquen en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos que se integren o instruyan con motivo de su intervención en términos de la presente Ley y del artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de sus visitadores generales y de los visitadores adjuntos adscritos a ellos. Esta facultad se limitará únicamente a la observación atenta del curso del asunto de que se trate hasta su resolución definitiva, sin que en ningún caso se entienda como la posibilidad de intervenir como parte en aquéllos, haciendo o promoviendo las diligencias conducentes para su resolución.

En caso de que algún servidor público en respuesta a un requerimiento de información formulado por la Comisión Nacional rindiera informes falsos o parcialmente verdaderos, se le sancionará en los términos que señala el artículo 214, fracción V, del Código Penal Federal.

- El resultado de la investigación que lleve a cabo la CNDH con fundamento en el actual último párrafo del artículo 102, apartado B, de la Norma Suprema, no puede distar mucho de aquél que deriva de su facultad “tradicional” de investigar violaciones a los derechos humanos, pues no debe perderse de vista que la CNDH, al igual que el resto de los organismos no jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos está impedida para emitir resoluciones coercitivas, de manera que, en cualquier caso, el resultado de la investigación consistirá en un informe o, cuando más, en una recomendación que las autoridades pueden o no acatar.

Por tanto, sea que la investigación de hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos se lleve a cabo en virtud de una queja —iniciada de oficio o a petición de parte—, o bien, con fundamento en la “nueva” facultad que la Constitución le confiere, el resultado será el mismo, esto es, pronunciamientos carentes de fuerza coercitiva provenientes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- La CNDH ya no sólo podrá investigar violaciones a los derechos humanos cuando lo juzgue conveniente o cuando así se lo soliciten los particulares, sino también cuando las autoridades a que se hace mención en el artículo

102, apartado B, párrafo décimo primero,¹³⁸ se lo requieran, aspecto éste que, si bien sí resulta novedoso, pues anteriormente ninguna autoridad, en su carácter de tal, podía instar a la CNDH a llevar a cabo alguna investigación, no se considera del todo benéfico, dado que puede ir en detrimento de la autonomía e independencia de la que debe gozar la Comisión, en la medida en que cuando las autoridades facultadas le soliciten que lleve a cabo la referida investigación estará obligada a hacerlo, independientemente de que, a su juicio, el involucrarse en determinado caso pueda ser perjudicial para preservar la autonomía o autoridad moral de la institución.

Con base en los hasta aquí expuesto puede colegirse que el aspecto de la reforma que se analiza no implica, en sí, cambio sustancial alguno en el funcionamiento de la CNDH; sin embargo, sí evidencia el desconocimiento que el Constituyente Permanente tiene respecto de las facultades y atribuciones del ombudsman, al transferirle a éste una facultad que en esencia ya tiene; ello, se estima, con el único objeto de no hablar de la eliminación de un medio de control constitucional, aunque en realidad la supuesta transferencia a que se ha hecho referencia implica, precisamente, la desaparición de la facultad de investigación, ya que ésta sólo justificaba su existencia en la jerarquía del órgano que la ejercía;¹³⁹ esto es, en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Máximo Tribunal del país, emitiera declaraciones e hiciera pronunciamientos sobre hechos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos.

¹³⁸ Pueden pedirle a la CNDH que investigue hechos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos: el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

¹³⁹ Al respecto, los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza, en el voto relativo a las consideraciones sustentadas en el dictamen emitido en la facultad de investigación 1/2009, señalaron que la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es una facultad “extraordinaria y especialísima [que] se entiende gracias al rol constitucional que tiene la Suprema Corte en el nuevo sistema democrático que, en el ejercicio de esta facultad, lleva a concebir a este Tribunal como un garante supremo, revestido de la mayor autoridad constitucional, política y moral”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXII, noviembre de 2010, p. 875.*

Conclusiones

1. El surgimiento de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, a ejemplo del modelo escandinavo del ombudsman, obedece a la necesidad de crear nuevos instrumentos que amplíen y mejoren las garantías con que cuentan las personas para hacer efectivos sus derechos frente al poder público.
2. La CNDH se crea, por decreto presidencial de 6 de junio de 1990, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y su creación obedece, primordialmente, a intereses políticos y económicos del Poder Ejecutivo; sin embargo, a sólo dos años de su instauración adquiere rango constitucional, aunque no plena autonomía. Es a partir de 1999 que la CNDH se constituye en un órgano constitucional autónomo y, formalmente, reúne los atributos que, conforme a los Principios de París, son necesarios para ser considerada como una institución nacional de derechos humanos.
3. Hoy en día la CNDH tiene un mandato muy amplio, que comprende tres funciones básicas: protección; promoción; y, estudio y divulgación de los derechos humanos, y son muchas y muy variadas las atribuciones que, para que poder llevar a cabo dichas funciones, se le otorgan; además cuenta con los recursos materiales y humanos necesarios para ello; sin embargo, la CNDH no ha tenido el impacto esperado, y es por esta razón que en varios ocasiones se ha reformado su marco jurídico, fundamentalmente con el fin de fortalecerla, sea otorgándole autonomía, incrementando sus atribuciones, concediéndole más facultades o reconociéndole más fuerza a sus resoluciones.
4. Al igual que el resto de las reformas de las que el marco jurídico de la CNDH ha sido objeto, la reforma al artículo 102, apartado B, de junio de 2011, tiene por objeto fortalecer a la institución, pero se estima que el impacto que dicha

reforma tendrá será limitado, pues la mayoría de los cambios que ella introduce no son sustanciales.

5. La medida consistente en el deber de las autoridades de responder a las recomendaciones de la Comisión, así como, en caso de no aceptarlas, de fundar, motivar y hacer pública su negativa, sin lugar a dudas puede contribuir a que aquéllas no hagan oídos sordos a los llamados del ombudsman nacional, ante el alto costo político que ello les puede significar. Sin embargo, la efectividad de esta medida se encuentra condicionada a que las recomendaciones tengan una base jurídica sólida, para que no puedan ser rebatidas por las autoridades; a que tanto las recomendaciones, como los pronunciamientos que en torno a ellas formulen los servidores públicos, sean ampliamente difundidos, para que los servidores públicos estén concientes de que su actuación será objeto de escrutinio público; que, en el supuesto de que una autoridad funde y motive públicamente su no aceptación a una recomendación, la CNDH exponga argumentos y pruebas en contra, a fin de evitar que la referida autoridad le gane la batalla ante la opinión pública; y, a que la Comisión le dé un adecuado seguimiento a sus recomendaciones, para cerciorarse de que las aceptadas sean efectivamente cumplidas o, en el caso de las no aceptadas, para implementar medidas de presión tendentes a que los abusos sean reparados.
6. El otorgarle a la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la facultad de llamar a comparecer —a solicitud de la CNDH— a las autoridades o servidores públicos que se nieguen a aceptar o a cumplir una recomendación, puede, en la práctica, tener un impacto negativo en el funcionamiento de la Comisión, por las siguientes razones: a) es discrecional para el Senado solicitar la comparecencia de los servidores públicos, por lo que si a pesar de la solicitud que la CNDH le formule, aquél decide no llamar a las autoridades, la Comisión se verá debilitada, al evidenciarse el poco respaldo que los propios

órganos del Estado le brindan; b) puede provocarse la politización de la Comisión, pues el control que el Senado ejerce es, por naturaleza, de índole política, siendo predecible que la postura que sus integrantes adoptarán ante los funcionarios que sean llamados a comparecer dependerá del partido político al que pertenezcan; y, c) la fuerza de las recomendaciones de la Comisión se hace depender de un órgano ajeno a ella, siendo que en lo que se debe trabajar es en que las recomendaciones y demás resoluciones emitidas por la Comisión sean acatas por el sólo hecho de provenir de ella.

7. Tanto la medida consiste en el deber de las autoridades de responder a las recomendaciones y, en su caso, de fundar, motivar y hacer pública su no aceptación; como aquélla que faculta al Senado para llamar a comparecer a los servidores públicos a fin de que expongan el porqué de su negativa a aceptar o a cumplir una recomendación, tienen por objeto fortalecer las recomendaciones que emite la CNDH; sin embargo, el Constituyente Permanente pasa por alto el hecho de que el mayor número de quejas atendidas por la CNDH se resuelve a través de la conciliación y que, por ello, resulta fundamental que se le preste mayor atención a los acuerdos que se celebran con las autoridades, pues de lo contrario éstas, aún cuando no tengan la intención de subsanar su actuación, optarán por la conciliación, dado que el no cumplir con los compromisos que en virtud de ésta adquieran les producirá menores perjuicios que el no aceptar una recomendación.
8. El prestarle mayor atención a los asuntos que se resuelven a través de la conciliación conlleva, entre otras cosas, a verificar que las autoridades efectivamente cumplan los compromisos adquiridos; a que se difunda el contenido de los acuerdos y se informe acerca del momento y la forma en que se cumplen; y a que, en el supuesto de que las autoridades no lleven a cabo las acciones a que se comprometieron, se apliquen las medidas procedentes en el caso de recomendaciones no aceptadas.

9. La ampliación de la competencia de la CNDH para conocer de asuntos laborales en realidad no significará mayor cambio, pues, desde antes de la reforma, la incompetencia que en dicha materia imperaba se reducía al conocimiento de conflictos obrero-patronales, conflictos de los que, aun a pesar de la reforma, la CNDH no puede conocer, ello por dos razones. La primera, que aquéllos se dan entre particulares; y, la segunda, que las determinaciones a través de las cuales se resuelven son materialmente jurisdiccionales.

Por ello, puede pensarse que la competencia que la CNDH tendrá en asuntos laborales seguirá siendo la misma. Podrá conocer de los actos u omisiones atribuibles a servidores públicos relacionados con el desarrollo de procedimientos sustanciados ante las autoridades del ámbito laboral, y no podrá conocer de los conflictos suscitados entre uno o varios patrones y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia, federal, estatal o municipal.

En este tenor, el que en el Texto Constitucional se elimine la materia laboral de aquellas de las que no puede conocer la CNDH resulta poco benéfico, pues si bien no serán muchas más los asuntos en los que la Comisión podrá intervenir, seguramente sí se generará mucho ruido y confusión al respecto, y serán muchas las quejas que tendrá que analizar para, finalmente, declararse incompetente, lo cual, además de distraerla de atender asuntos de los cuales sí puede conocer, provocará el descontento de los quejosos que buscan que la Comisión proteja sus derechos laborales.

10. En virtud de la reforma al artículo 102, apartado B, de la Norma Suprema, en el numeral de mérito se establece que la elección del presidente de la CNDH y de los miembros de su Consejo Consultivo "debe ajustarse a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente"; sin embargo, desde antes de que ésta disposición fuera incorporada, para la elección del ombudsman nacional se llevaba a cabo una especie de consulta pública, pues se le daba a la sociedad civil la posibilidad de postular candidatos, siendo la única innovación que, se estima, debe ser introducida

por el legislador, el que dentro del proceso de elección, una vez elaborada la lista de candidatos y difundidas las propuestas de éstos, se abra un proceso de consulta con organizaciones de la sociedad civil, a fin de que ellas puedan emitir su opinión al respecto.

Sin embargo, lo verdaderamente importante en relación con la elección del titular de la CNDH, y de los miembros de su Consejo, no es tanto el señalamiento del procedimiento que debe sustanciarse, sino la forma en que en realidad se sustancia, y por ello resulta plausible que en la Norma Suprema se disponga que éste ha de ser transparente, pues sólo en la medida en que se desarrolle de cara a la sociedad el ombudsman contará con legitimación de origen.

- 11.** Respecto a la eliminación de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se habían venido pronunciando diversas voces, las cuales apoyaban aquélla primordialmente en la existencia de organismos no jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos que tienen entre sus atribuciones precisamente la de investigar violaciones a los derechos humanos.

Por ello, el que el Constituyente Permanente haya transferido la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos únicamente revela el desconocimiento que tiene respecto a la naturaleza y funciones del ombudsman, al ser inherente a éste investigar violaciones a los derechos humanos.

En realidad, la reforma le “otorgó” a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos una facultad que ya tenía, y no se estima que sean muchas más las atribuciones que para investigar violaciones graves a los derechos humanos se le puedan dar, sin que se desvirtúe su naturaleza de ombudsman.

- 12.** El resultado de las investigaciones que lleve a cabo la CNDH con fundamento en la “nueva” facultad que la Constitución le confiere, no puede distar mucho del que se deriva de su facultad “tradicional” de investigar

violaciones a los derechos humanos, pues al estar impedida para emitir resoluciones coercitivas el resultado de su investigación consistirá en un informe o, cuando más, en una recomendación que las autoridades pueden o no acatar.

En este contexto, puede colegirse que el Constituyente transfirió la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la CNDH con el único objeto de no hablar de la eliminación de un medio de control constitucional —ello dada la grave situación que, en materia de respeto y protección a los derechos humanos impera en nuestro país—, aunque, en esencia, la reforma implica, precisamente, la desaparición de la facultad de investigación, pues ésta, como tal, justificaba su existencia en la jerarquía del órgano en el que recaía, esto es, en el hecho de que el más Alto Tribunal del país emitiera declaraciones e hiciera pronunciamientos sobre actuaciones de las autoridades constitutivas de graves violaciones a los derechos humanos.

- 13.** La reforma descuida diversos aspectos cuya atención resulta indispensable para el fortalecimiento de la CNDH, como son los relativos a la celebración y seguimiento de los acuerdos de conciliación; al seguimiento de las recomendaciones aceptadas por las autoridades; a la implementación de medidas tendentes a evitar violaciones futuras a los derechos humanos; a la adecuada difusión de la información con que la institución cuenta, primordialmente de aquella que permita evidenciar a las autoridades violadoras de derechos humanos; a la transparencia y a la rendición de cuentas de la institución.

Sin embargo, para que la CNDH tenga el impacto deseado no resulta indispensable que su marco constitucional o legal se reforme, sino que la propia Comisión revalore su papel y la importancia de la función que constitucionalmente le ha sido encomendada. Lo importante no es brindarle más atribuciones, sino que explote al máximo su mandato y sus recursos, pues de nada sirve que la CNDH tenga como base un poderoso estatuto si éste no se aplica en su totalidad.

Fuentes consultadas

Bibliohemerografía

- Ackerman, John M., “¿Autonomía disfuncional?: El diseño y desarrollo institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, Fondevila, Gustavo (comp.), *Instituciones, legalidad y Estado de derecho. En el México de la transición democrática*, México, Fontamara, 2006, colección *Doctrina jurídica contemporánea*, núm. 34.
- Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- Armienta Calderón, Gonzalo M., *El Ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992.
- Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996.
- Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, 4a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2008.
- _____, “Principales diferencias entre el Ombudsman Español y el Mexicano”, *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, IIJ/UNAM, núm. 10, enero-junio de 2004.
- _____, *¿Qué es la CNDH?*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, serie *Folletos* 91/5, 1991.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Un decenio de construcción y resultados 1999-2009*, México, CNDH, 2009.
- _____, *Los derechos humanos de los mexicanos. Un estudio comparativo*, México, CNDH, 1991.
- _____, *Retos actuales de las institucionales nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. A diez años de los Principios de París*, México, CNDH, 2004.

- De la Barrera Solórzano, Luís, “Los desafíos del ombudsman”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa/ Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, t. II.
- _____, “Ombudsman: el reto de la eficacia”, *Revista del Senado de la República*, vol. 3, núm. 6, enero-marzo 1997.
- Díaz Flores, José Armando, “¿Cuál es el papel del Ombudsman en la sociedad?”, *Revista jurídica. Derechos Humanos*, México, año I, no. 4, agosto de 1999.
- Fix-Zamudio, Héctor, “El Ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos en México”, *Vínculo jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, México, núm. 2, abril-junio 1990.
- _____, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, 1998, serie *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, núm. 12.
- _____, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, 2a. ed. aumentada, México, CNDH, 2001.
- _____, “Ombudsman”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2007, t. I/O.
- _____, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparados*, México, CNDH, 1991, colección *Manuales* 1991.
- _____ y Fix-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, VV.AA., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 17a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2003, t. IV.
- García López-Guerrero, Luis, “La defensa de los derechos humanos en México. Respuesta a John Ackerman”, *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, IJ/UNAM, núm. 16, enero-junio 2007, pp. 208-209.
- Gil Rendón, Raymundo, “El ombudsman y los derechos humanos”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed.,

México, Porrúa/ Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, t. II.

- González Oropeza, Manuel, *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los derechos humanos*, México, CNDH, 2003.
- Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos*, México, IIJ, serie *Estudios doctrinales*, núm. 177, 1995.
- Hernández Gerónimo, Auldárico, “El ombudsman, los derechos humanos y su violación”, *Revista del Senado de la República*, México, vol. 3, núm. 8, julio-diciembre 1997.
- Lara Ponte, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 1998.
- Madrazo Cuellar, Jorge, “El Ombudsman y los derechos humanos en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. XLV, núm. 201-202, mayo-agosto 1995.
- Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., “El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, t. II.
- _____, *Los Derechos Humanos en el México del siglo XX*, México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998, serie *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*.
- _____, *Organismos autónomos protectores de derechos humanos*, México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, serie *Conferencias magistrales*, núm. 4.
- Narváez Hernández, José Ramón, *Breve historia del Ombudsman en México*, México, Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2006, colección *Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 12.
- Ortiz Ortiz, Serafín, “Los principios del Ombudsman”, *Derecho y Cultura. Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura*, A.C., México, núm. 7, otoño de 2002.

- Pérez López, Miguel, *Estudios jurídicos sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- *Performance and Legitimacy: National human rights institutions*, International Council on Human Rights Policy, 2a. ed., Suzie, 2004.
- Quintana Roldán, Carlos F., *Derechos humanos*, 5a. ed., México, Porrúa, 2009.
- Roccatti Velázquez, Mireille, “El Ombudsman, su impacto en los países latinoamericanos”, *Revista del Senado de la República*, México, vol. 3, no. 8, julio-septiembre de 1997.
- Rowat, Donald C., *El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano*, Suárez, Eduardo L., (trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La defensa de la Constitución*, México, SCJN, serie *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*, núm. 5.
- _____, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, SCJN, 2008.
- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constituciones autónomos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, PJF/CJF/IJF, número 29, 2010.

Normativa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Otras fuentes

- <http://www.eluniversal.com.mx/notas/623951.html>
- <http://www.nhri.net/pdf/ParisPrinciples.spanish.pdf>
- <http://www.nhri.net/pdf/Final-CHR-RES-2004-75-S.pdf>
- <http://www.hchr.org.mx/documentos/conferencias/Ombudsman.pdf>
- <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement>
- <http://www.cndh.org.mx/lacndh/anteced/antece.htm>
- <http://www.dgelu.unam.mx/o4-1-2.htm>
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/9/ard/ard3.htm>
- <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>
- <http://www.hrw.org/es/reports/2008/02/12/la-comisi-n-nacional-de-los-derechos-humanos-de-m-xico-0>
- <http://www.cinu.mx/ongs/index/>
- <http://www.hrw.org/es/about>
- <http://www.hrw.org/es/node/75135>
- <http://www.hrw.org/es/reports/2008/02/12/la-comisi-n-nacional-de-los-derechos-humanos-de-m-xico-0>
- *Diario Oficial de la Federación*
- *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.*
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*