

COLECCIÓN
DE TEXTOS SOBRE **Derechos
Humanos**



La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México

Mireya Castañeda

LA PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Mireya Castañeda



CNDH
M É X I C O

2016

El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de su autora y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

PRIMERA EDICIÓN:

agosto, 2016 (CD)

ISBN (CD):

978-607-729-280-7

Colección de Textos sobre Derechos Humanos

PRIMERA EDICIÓN:

diciembre, 2011

PRIMERA REIMPRESIÓN:

diciembre, 2012

SEGUNDA REIMPRESIÓN:

noviembre, 2015

ISBN OBRA COMPLETA:

978-607-8211-26-5

ISBN:

978-607-8211-33-3

**D. R. © COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Periférico Sur núm. 3469,
esquina Luis Cabrera,
colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México

DISEÑO DE LA PORTADA:

Flavio López Alcocer

CONTENIDO

Presentación.....	7
Introducción.....	11
I. El origen del <i>Ombudsman</i>	13
II. Naciones Unidas y las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos	19
III. La protección no jurisdiccional de derechos humanos en México	22
IV. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	32
V. Consideraciones finales	52
Bibliografía	54
Anexo	57

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 implicó la modificación de once de sus artículos teniendo una enorme repercusión en el sistema jurídico mexicano. Ahora existe una concepción más amplia de los mismos. Por ejemplo, los dos primeros párrafos del artículo primero incorporaron el término derechos humanos, supliendo el de garantías individuales, que implica mucho más que un cambio de palabras; la concepción de que la persona goza de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales; la interpretación *conforme* que debe hacerse con esas disposiciones; el principio *pro persona*; la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por otra parte, se obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando ocurran.

La inclusión expresa de las obligaciones que tienen las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, como lo es la promoción de los derechos humanos y tenerlos como eje de su actuación, debe entenderse como un elemento clave para prevenir su violación y es una encomienda directa para los organismos protectores de derechos humanos en el país, como lo es esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Una reforma de tal envergadura genera la necesidad de contar con materiales de estudio para su mejor comprensión a fin de responder a las nuevas realidades, necesidades y problemáticas que aquejan a la sociedad mexicana

y que merecen nuestra atención. Su complejidad amerita reflexiones en diversas temáticas, desde distintos enfoques y especialidades. Es por ello que resulta indispensable el permanente estudio y análisis de los derechos humanos.

La presente “Colección de textos sobre derechos humanos” es un espacio de estudios académicos que analiza diferentes contenidos relacionados con los derechos humanos que pueden contribuir a su conocimiento, debiendo la población en general estar atenta y cercana a los cambios legislativos, a las medidas administrativas que se realizan y al desarrollo jurisprudencial que se va produciendo, con la pretensión de generar una constante sinergia entre la teoría y la praxis nacional.

Entre los temas abordados hasta el momento destacan los estudios teóricos que permiten una introducción y mejor comprensión sobre el origen y la evolución histórica de los derechos humanos, así como el debate contemporáneo de los mismos. Asimismo, otros son de primordial estudio para el acercamiento a la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, los grupos en situación de vulnerabilidad y de los pueblos y comunidades indígenas. También la colección se integra con artículos que abordan los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las modificaciones incorporadas en 2011, temáticas que han sido objeto de otras *Colecciones* de esta Comisión Nacional.* Por otro lado, se pueden identificar algunos estudios que versan sobre tópicos cuyo debate nacional sigue vigente, generándose normatividad al respecto, como las reformas en materia penal, la presunción de inocencia, la prohibición de tortura y de desaparición forzada de personas y los derechos de las víctimas de los delitos.

* Colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos y Colección sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

La presente serie se integra con los siguientes títulos:

- 1) *Origen, evolución y positivización de los derechos humanos*; 2) *Aproximaciones teóricas al debate contemporáneo de los derechos humanos*; 3) *La evolución histórica de los derechos humanos en México*; 4) *Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve mirada*; 5) *Derecho Internacional Humanitario*; 6) *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*; 7) *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*; 8) *Panorama general de los DESCAs en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*; 9) *La desaparición forzada de personas*; 10) *La prevención y la sanción de la tortura*; 11) *Los derechos humanos de las víctimas de los delitos*; 12) *Aspectos culturales de la discriminación a la luz de algunos instrumentos internacionales de derechos humanos*; 13) *Libertad de expresión y acceso a la información*; 14) *Presunción de inocencia*; 15) *Algunas resoluciones relevantes del Poder Judicial en materia de derechos humanos*; 16) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la acción de inconstitucionalidad de ley*; 17) *Grupos en situación de vulnerabilidad*; 18) *Los estándares internacionales de los derechos humanos: un sistema de derechos en acción*; 19) *Derechos humanos de los pueblos indígenas: el debate colonial y las Leyes de Indias de 1681*; 20) *Agua y derechos humanos*; 21) *Cultura de la legalidad y derechos humanos*; 22) *De la cultura de la legalidad a la cultura de los derechos humanos*; 23) *Diálogo jurisprudencial y protección de los derechos humanos*; 24) *El derecho a la participación y a la consulta en el desarrollo. Retos para México*; 25) *El derecho humano al voto*; 26) *La identificación y la trata de personas, un par de problemas que enfrentan las personas que migran*; 27) *La justiciabilidad del derecho al agua en México*; 28) *La personalidad jurídica en la desaparición forzada*; 29) *La trata de personas como violación a los derechos humanos: el caso mexicano*; 30) *Migración en tránsito, pobreza y discriminación en el territorio mexicano*; 31) *Multiculturalidad, ciudadanía y derechos huma-*

nos en México. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena; 32) Narrativas interdisciplinarias sobre desaparición de personas en México; 33) Proteccionismo, derechos humanos y seguridad social de los adultos mayores. Hacia una mejor calidad de vida; 34) Una mirada a los derechos de las niñas y los niños: su resignificación, y 35) Violaciones a los derechos humanos del imputado en la etapa de investigación.

Esta Colección, desde la perspectiva de cada uno de los autores —a quienes agradecemos que compartan su experiencia y visión de los temas— pretende contribuir a impulsar la difusión de los derechos humanos entre todas las personas, así como a fortalecer su cumplimiento.

Al igual que todas las colecciones de esta Comisión Nacional, el lector podrá encontrar, en nuestro sitio *web*, la versión electrónica de estos títulos.

*Lic. Luis Raúl González Pérez,
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos*

INTRODUCCIÓN

El fascículo que el lector tiene en sus manos persigue brindar un panorama de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México, la cual está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los Organismos Estatales en la materia.

Los derechos humanos están reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley Suprema del país, y en diversos tratados internacionales, obligatorios para México, instrumentos que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial, tomando como base la Declaración Universal de Derechos Humanos,¹ que, si bien por sí misma no es un tratado internacional obligatorio para los países, a través de sus 30 artículos ha sido el punto de partida de los trabajos subsecuentes en la protección de los derechos humanos y ha proporcionado la filosofía básica de un gran número de instrumentos internacionales designados a la protección de derechos y libertades en ella proclamados.²

A los titulares de los organismos nacionales creados para la protección no jurisdiccional de los derechos humanos se les ha solido identificar con el término *Ombudsman*, utilizado a nivel mundial, que fue adoptado por la primera institución en su tipo, instaurada en Suecia en los comienzos del siglo XIX. En años recientes, con el ánimo

¹ Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

² High Commissioner for Human Rights, *The International Bill of Human Rights*. Incluso, algunas de sus disposiciones ya son normas de derecho consuetudinario internacional, como las prohibiciones de la tortura o la discriminación racial, porque la práctica habitual de los Estados ha hecho que se les consideren así; para algunos doctrinarios la Declaración, en su integridad se ha convertido en costumbre internacional. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *El Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, Folleto informativo núm. 30, p. 5.

de utilizar un lenguaje con perspectiva de género, se ha comenzado a emplear el término *Ombudsperson*, como en Canadá se denomina a este tipo de institución.

Se consideró pertinente dar un recorrido —aunque breve, por la naturaleza del presente escrito— por los orígenes y la expansión de la institución del *Ombudsman*. La institución se extendió por diversos países, pero con características y funciones propias, derivadas de las necesidades nacionales y regionales, y por la evolución de la misma institución. Para el estudio de estos organismos se sigue la clasificación realizada por Héctor Fix-Zamudio,³ quien distingue tres variantes de la misma: la clásica, la ibérica y la latinoamericana. En América Latina este tipo de instituciones tuvo una aparición más tardía; su establecimiento también atendió, entre otros factores, a las recomendaciones de Naciones Unidas para su creación y desarrollo, no sólo incluyendo la protección de los derechos humanos, sino también su promoción.

En el presente escrito se distingue entre la protección jurisdiccional de los derechos humanos, que se lleva a cabo a nivel nacional en los Juzgados y Tribunales Federales competentes, a través, primordialmente, del juicio de amparo, y la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, a cargo de los organismos que tienen fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política. Asimismo, se describen los orígenes de la institución en el Estado mexicano, así como la estructura y las funciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el presente trabajo se incluyen las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial* de la Federa-

³ Héctor Fix-Zamudio, “Intervención del doctor Héctor Fix-Zamudio, investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México”, *Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman*, pp. 160 y 161. Carlos Natarén Nandayapa, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*.

ción el 10 de junio de 2011; se hace especial énfasis en las modificaciones efectuadas en tal decreto, por haber tenido lugar en el proceso de publicación del presente escrito y porque, al menos en principio, seguramente serán objeto de diversas inquietudes.

Excede el propósito del presente estudio abordar los órganos estatales de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, particularmente por las grandes diferencias que podemos encontrar entre ellos, pero se aborda su fundamento constitucional y se incluye, como anexo, una relación que contiene sus direcciones electrónicas y números telefónicos, para auxiliar al lector a localizar información sobre el organismo que otorga esta protección en su entidad.

El objetivo es que el lector obtenga un mayor conocimiento de este tipo de protección a los derechos humanos, su naturaleza, su importancia nacional e internacional y su diferencia con la protección realizada por los juzgados y tribunales, ya que una de las principales características de la protección a los derechos humanos proporcionada por las instituciones de *Ombudsman* es no estar sujeta a formalismos jurídicos para la atención de casos; además, tiene encomendada la promoción de los derechos humanos.

I. EL ORIGEN DEL *OMBUDSMAN*

El término *Ombudsman* es de origen sueco, y significa representante, mediador, agente, guardián;⁴ denota “a una persona que actúa por cuenta de otra y sin tener interés personal propio en el asunto que interviene”.⁵ La expresión completa en su idioma original, en el sentido que nos ocupa, es *Justitie-Ombudsman*, lo que se puede

⁴ Francisco Berlín Valenzuela, coord., *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*.

⁵ Jorge Madrazo Cuéllar, *El Ombudsman criollo*, p. 4.

traducir como “comisionado de justicia”, el cual, como se observará en el siguiente apartado, fue instituido en Suecia para velar por la legalidad en la actuación de las autoridades administrativas, y es considerado como el antecedente de las instituciones afines que se han extendido a nivel mundial, aunque cada una con características y necesidades propias.

En la década de los años setentas, Donald C. Rowart⁶ identificó tres rasgos característicos que distinguen a las instituciones de *Ombudsman* de otro tipo de figuras, que ya se comenzaban a establecer en diversos países: 1) Ser un funcionario independiente, establecido en la Constitución y que vigila la administración; 2) Ocuparse de quejas específicas contra injusticias o errores administrativos, y 3) Tener el poder de investigar, criticar y dar publicidad de las acciones administrativas.

La institución del *Ombudsman* funge como un órgano autónomo, independiente de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, división clásica de poderes⁷ planteada por Montesquieu en su libro *Del espíritu de las leyes*, y que se instituyó desde la primera Constitución en sentido moderno, la de los Estados Unidos de América, como elemento fundamental, recogido en el artículo 16 de la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789: “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

En la actualidad, las instituciones nacionales de promoción y protección no jurisdiccional de los derechos humanos, cuyos titulares se identifican con el término *Ombudsman*, reciben diversos nombres, según el país, como son: Defensoría del Pueblo, Procuraduría de los Derechos Humanos, Defensoría de los Habitantes o, como sucede

⁶ Donald Roward, *El Ombudsman*, p. 39.

⁷ José Luis Caballero Ochoa, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, pp. 153-173.

en México, Comisión de los Derechos Humanos.⁸ Las características —reitero— varían en cada país, según los ordenamientos jurídicos, las necesidades de sus sistemas y los vacíos que surgen de las prácticas.

Modelo clásico de Ombudsman

A la institución sueca del *Ombudsman* y a las del resto de Europa con características similares se les suele identificar, por algunos autores,⁹ como el modelo clásico, el cual se distingue de las instituciones equivalentes que han surgido en la Península ibérica y en Latinoamérica. Este primer tipo de institución está constituida por un comisionado parlamentario, que recibe los reclamos de los gobernados sobre la legalidad en las funciones de las autoridades administrativas para modificar su conducta a través de la persuasión.

El origen histórico del *Ombudsman* se remonta al año 1713, en Suecia, cuando el rey Carlos XII estableció la institución para controlar a los funcionarios de su gobierno en su ausencia.¹⁰ En la Constitución de 1717 se cambió la denominación de *Högste Ombudsmannen* (Procurador Supremo) a *Justitiekansler* o Canciller de Justicia.¹¹ Más tarde, en 1739, se le facultó para que pudiera recibir quejas de particulares.¹² En 1766 se decidió que fuera nombrado por los Estamentos y no por el rey; sin embargo, con el golpe de Estado, en 1772, nuevamente dependió del rey.¹³

⁸ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *La figura del Ombudsman: guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*, pp. 11 y 12.

⁹ H. Fix-Zamudio, “Intervención del doctor Héctor Fix-Zamudio...”, en *op. cit.*, pp. 160 y 161. C. Natarén Nandayapa, *op. cit.*

¹⁰ C. Natarén Nandayapa, *op. cit.*, pp. 26-27, y J. Madrazo Cuéllar, *op. cit.*, p. 4. Este último señala que fue en 1715.

¹¹ *Idem.* Este último señala que fue en 1719.

¹² Jorge Luis Maiorano, *El Ombudsman. Defensor del Pueblo y de las Instituciones Públicas*, t. I, p. 151.

¹³ C. Natarén Nandayapa, *op. cit.*, p. 28.

El nacimiento formal del *Ombudsman* tuvo lugar en el artículo 96 de la Constitución sueca de 1809.¹⁴ Surgió así un nuevo sistema constitucional, bajo el marco de división de poderes, en el que el Parlamento, facultado con plenos poderes, delimitó y diferenció a las dos instituciones: a) El *Canciller de Justicia*, quien se encarga de controlar la administración del Estado, al servicio del rey, y b) El *Justitie-Ombudsman*, independiente del gobierno, encargado de la protección de los ciudadanos en contra de los actos de la administración pública.¹⁵

En 1915 surgió el *Militieombudsman*, quien tuvo la función de investigar las quejas relativas a la administración militar; sin embargo, en 1967 desapareció y se creó una institución colegiada, integrada por tres *Ombudsman*, quienes se distribuían internamente los asuntos. En 1976 se establecieron cuatro *Ombudsman*, cada uno con esferas separadas de supervisión: 1) *Chief Ombudsman*, con funciones de Presidente, la coordinación de las actividades y la autorización para firmar las decisiones finales; 2) El encargado de investigar quejas contra tribunales, ministerio público, policía y prisiones; 3) El encargado de quejas contra las fuerzas armadas y autoridades locales, y 4) El encargado de denuncias de educación y bienestar social.¹⁶

La figura del *Ombudsman* se extendió por la península escandinava, en Finlandia (1919), Dinamarca (1953) y Noruega (1962); sin embargo, en cada uno de estos países la institución se formó con funciones y estructura diferentes.¹⁷ Nueva Zelanda (1962) fue el primer país fuera de la región escandinava en incorporar, bajo el nombre de *Parliamentary Commissioner*, una institución semejante;¹⁸ continuaron Inglaterra (1967) y otras naciones, como Aus-

¹⁴ J. L. Maiorano, *op. cit.*, p. 61.

¹⁵ C. Natarén Nandayapa, *op. cit.*, p. 29.

¹⁶ Para mayor información sobre el *Ombudsman* sueco puede visitar su sitio oficial: <http://www.jo.se/Page.aspx?Language=en> (última consulta: abril, 2011).

¹⁷ C. Natarén Nandayapa, *op. cit.*, n. 1, pp. 47-48.

¹⁸ J. Madrazo Cuéllar, *op. cit.*, p. 7.

tralia (1976). En Francia, con el *Médiateur* (1973) se instituyó una figura afín, pero con el nombramiento de su titular parte del jefe de gobierno.¹⁹

Hasta este momento la actuación de los *Ombudsman* estaba encaminada a la legalidad de los actos de las autoridades administrativas, pero aún no era dirigido a la protección de los derechos humanos.²⁰

El modelo Ibérico

El *Ombudsman* ibérico conserva las características del modelo sueco, pero incorpora la protección de los derechos humanos. En 1976 surgió en Portugal la figura del *Promotor de la Justicia*, y en 1978, en España se creó el *Defensor del Pueblo*.²¹ Ambos países tuvieron que superar Dictaduras, por lo que en el diseño del nuevo Estado, además de la supervisión de la legalidad de las conductas de las autoridades administrativas, se incorporó como objetivo principal la tutela de los derechos humanos.

En España, la doctrina llega a señalar como un antecedente del *Defensor del Pueblo* al *Justicia Mayor* de Aragón, una institución que operó en el siglo XII, pero que sus decisiones, a diferencia de la figura vigente, eran obligatorias. La realidad es que la actual institución española tiene mayores similitudes con el *Ombudsman* escandinavo que con aquella figura aragonesa.²² Por otro lado, en el proceso constituyente, en los debates para definir la naturaleza del *Defensor del Pueblo*, hubo quienes lo entendían como un órgano de control administrativo y quienes lo identificaban como órgano de tutela constitucional.²³ No obstante, la institución española adquirió una importancia destacable, por lo que su denominación ha sido

¹⁹ *Ibid.*, p. 8.

²⁰ *Ibid.*, p. 10.

²¹ C. Natarén Nandayapa, *op. cit.*, pp. 52-53.

²² J. L. Maiorano, *op. cit.*, p. 68.

²³ María José Corchete Martín, *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*, p. 29.

bien acogida por diversos países latinoamericanos, que se identificaron más con este nombre.

El modelo latinoamericano

Entre los pueblos indígenas existió una figura en el Imperio Inca, llamada *Tucuyricuj* o *Ticui ricolj* (“El que todo lo ve”), quien, entre otras funciones, viajaba por las diferentes regiones del imperio, observando la forma como se aplicaban las leyes y disposiciones;²⁴ pero los orígenes de los organismos nacionales creados para la promoción y protección no jurisdiccional de los derechos humanos en América Latina —como se ha indicado— tienen influencias regionales e internacionales diferentes de aquella institución inca. Además de la popularidad que comenzó a tomar la institución a nivel mundial, las reuniones de juristas en la materia tuvieron un impacto importante en la región, como lo fue el Primer Coloquio sobre el Proyecto “*Ombudsman* para la América Latina”, celebrado en Caracas, Venezuela, en 1983,²⁵ del cual, entre los acuerdos a que se llegó, surgió la creación del Instituto Latinoamericano del *Ombudsman*,²⁶ para la coordinación de estudios e instauración de esta institución.

La institución se difundió con características propias en América Latina, en sus ordenamientos constitucionales:²⁷ Argentina (artículos 43 y 86), Bolivia (artículos 127 a 131), Colombia (artículos 281 a 283), Ecuador (artículo 96), El Salvador (artículo 194), Guatemala (artículos 273 a 275), Honduras (artículo 59), México (artículo 102, apartado B), Nicaragua (artículo 138), Panamá (artículos

²⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 19.

²⁵ H. Fix-Zamudio, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, pp. 408-409.

²⁶ La página oficial es <http://ilo-defensordelpueblo.org/> (última consulta: abril, 2011).

²⁷ Información obtenida del estudio realizado por el Sistema Integrado de Información y Comunicación para las Oficinas de Ombudsman en América Latina y el Caribe del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/Ombudsnet/> (última consulta: abril, 2011).

129 y 130), Paraguay (artículos 276 a 280), Perú (artículos 161 y 162) y Venezuela (artículos 280 a 283). Costa Rica lo contempla en su Ley 7935, del 25 de octubre de 1999.

Del mismo modo sucedió en algunos países caribeños: Barbados,²⁸ Belice,²⁹ Haití,³⁰ Jamaica,³¹ Puerto Rico³² y República Dominicana.³³ Sólo instituyen a nivel constitucional una figura afín: Guayana (artículos 53 a 56 y 191 a 196), Santa Lucía (artículos 110 a 117) y Trinidad y Tobago (artículos 91 a 98).

Algunos elementos similares que tienen las instituciones de *Ombudsman* en la región son no estar sujeto a formalismos jurídicos para la atención de casos, la gratuidad de sus servicios y la autonomía institucional, pese a ser una institución estatal.³⁴ También se puede identificar que gran parte de estos organismos emiten Recomendaciones no vinculantes. Algunos países, como Argentina, Bolivia, Perú y Panamá, además, emiten recordatorios de sus deberes legales y funcionales.

II. NACIONES UNIDAS Y LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las Naciones Unidas, a través del Consejo Económico y Social (Ecosoc), uno de sus principales órganos, se refirió a los comités nacionales de derechos humanos por primera vez en 1946, es decir, desde sus primeros trabajos.³⁵

²⁸ Decreto *Ombudsman Act* 1981.

²⁹ Decreto *Ombudsman Act* 1994.

³⁰ Decreto de 12/08/1995.

³¹ Public Defender Act de 1999.

³² Ley del Procurador Ciudadano 1977.

³³ Ley 19-01.

³⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 21.

³⁵ Consejo Económico y Social, *Resoluciones*, Suplemento 1, p. 15.

En su sesión plenaria del 25 de julio de 1960, el mencionado Consejo invitó a los gobiernos de los Estados miembros de las Naciones Unidas o miembros de los organismos especializados a que fomentaran la institución de organismos “en forma de comités nacionales de derechos humanos o de comités nacionales de asesoramiento sobre derechos humanos, sea en cualquier otra forma”, o a que alentaran a los que ya existían.³⁶

Para 1978, la entonces Comisión de Derechos Humanos³⁷ organizó en Ginebra un Seminario sobre las Instituciones Nacionales y Locales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.³⁸ Las directrices sobre la estructura y el funcionamiento de tales instituciones adoptadas en el Seminario mencionado fueron reconocidas por la Asamblea General en su resolución 33/46.³⁹

El Centro de Derechos Humanos organizó, en 1991, la reunión técnica para examinar y actualizar la información sobre las instituciones nacionales de derechos humanos, considerando la importancia de su promoción y protección nacional. A la reunión asistieron representantes de instituciones nacionales, de Estados, de las Naciones Unidas, de sus organismos especializados, de organizaciones intergubernamentales y de organizaciones no gubernamentales. Las conclusiones de esta reunión son los Principios Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, conocidos como los *Principios de París*, los cuales figuran como Anexo en la resolución 48/134, de 1993, de la Asamblea General.

El documento se divide en cuatro apartados, que me permito esbozar en las siguientes líneas. El primer aparta-

³⁶ *Idem.*

³⁷ Disuelta el 16 de junio de 2006 por resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas.

³⁸ Naciones Unidas, *Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, Folleto Informativo núm. 19.

³⁹ Asamblea General, Trigésimo cuarto periodo de sesiones, 34/49, *Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de Derechos Humanos*, 23 de noviembre de 1979, p. 200.

do es relativo a la “Competencia y atribuciones”, en donde se indica que la institución nacional sea competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos, figura que se asumió en los *Ombudsman* latinoamericanos; asimismo, que tenga un fundamento constitucional o legal. Entre las atribuciones que se recomendó que tuvieran estas instituciones se encuentran las siguientes:

1. Emitir dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos.
2. Examinar la legislación en vigor y los proyectos legislativos, en el sentido de que respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos, así como su armonización con los instrumentos internacionales en la materia.
3. Elaborar informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general, o sobre cuestiones más específicas.
4. Proponer medidas encaminadas a poner término a las situaciones de vulneración de los derechos humanos en cualquier parte del país.
5. 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.
6. Cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que tengan competencia en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos.

El segundo apartado, relativo a la “Composición y garantías de independencia y pluralismo”, indica tres aspectos: 1) Que el nombramiento de sus miembros sea por elección o que se ajuste a un procedimiento que garantice una representación pluralista de la sociedad civil; 2) Que disponga de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes, y 3) Que el mandato de los miembros de la institución nacional sea con nombramiento mediante un acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato.

El tercer apartado se refiere a las “Modalidades de funcionamiento”, en el cual destacan la libertad en su actuación; la recepción de todos los testimonios, la información y los documentos necesarios para el examen de los asuntos; la publicidad de sus opiniones y Recomendaciones; el trabajo colegiado de sus miembros; la coordinación con los demás órganos de carácter jurisdiccional, y las relaciones con organizaciones no gubernamentales en la materia.

Finalmente, el cuarto apartado tiene que ver con los “Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasijurisdiccional”; es en este rubro donde principalmente se puede destacar que pueden acudir a las instituciones nacionales los particulares, sus representantes, terceros u organizaciones no gubernamentales para la presentación de denuncias y que las instituciones nacionales fomentarán una solución amistosa.

III. LA PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

En México podemos distinguir entre dos tipos de protección interna a los derechos humanos: la jurisdiccional y

la no jurisdiccional, esta última es la que motiva el presente estudio.

La protección jurisdiccional de los derechos humanos, a la que sólo me referiré de manera muy breve, como su nombre lo indica, está a cargo del Poder Judicial, en la clásica división de poderes: los jueces “se han considerado como los guardianes naturales de los derechos del hombre”;⁴⁰ cambiaría sólo el término “derechos del hombre” por “derechos humanos”, por ser este último neutro y plural, mismo que fue introducido por Eleonor Roosevelt, en la versión en inglés de la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁴¹ y que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó para la versión en español en su resolución 548.⁴²

En cuanto a la protección jurisdiccional de los derechos humanos, Héctor Fix-Zamudio distinguió entre los medios indirectos y los instrumentos específicos de defensa. Como los medios indirectos, pero no por ello menos importantes, ubica a: 1) Las garantías judiciales, 2) El proceso jurisdiccional ordinario, y 3) La justicia administrativa.⁴³ Pero la protección de derechos humanos requiere instrumentos tutelares “más enérgicos, rápidos y eficaces que aquellos que protegen los derechos ordinarios de los gobernados”,⁴⁴ por lo que se han creado instrumentos específicos de tutela. En México podemos ubicar como instrumento específico de protección jurisdiccional de los derechos humanos, por excelencia, al juicio de amparo, introducido en la esfera nacional desde 1847⁴⁵ e instituyéndose como un pilar del ordenamiento jurídico mexi-

⁴⁰ H. Fix-Zamudio, *Protección jurídica de los derechos humanos*, p. 40.

⁴¹ María Teresa Maldonado Ferreyro *et al.*, “Notas sobre derechos humanos de las mujeres y discriminación”, *Lex. Difusión y Análisis*, p. 54.

⁴² Asamblea General de Naciones Unidas, *Resolución 548 (VI)*, *Adopción en español del término “derechos humanos” en vez del término “derechos del hombre”*, 6o. Periodo de Sesiones, 1951.

⁴³ H. Fix-Zamudio, *Protección jurídica de los derechos humanos*, *op. cit.*, pp. 40-42.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 42.

⁴⁵ Aunque su origen se encuentre en la Constitución yucateca de 1841.

cano. Otros medios de control constitucional, que tuvieron un desarrollo posterior,⁴⁶ que también se conocen en materia de derechos humanos, son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Sobre estos medios de control constitucional conviene indicar que a través de las reformas constitucionales de 2006⁴⁷ se introdujo la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución, así como de los organismos estatales en contra de leyes locales. Con las reformas constitucionales de junio de 2011⁴⁸ se introdujo en el artículo 105, fracción II, inciso g), la protección de derechos humanos consagrados —además de en la Constitución, como ya estaba contemplado— en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Aunado a la protección jurisdiccional de los derechos humanos que se desarrolla a nivel nacional, existen los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, tanto los universales como los regionales: el Europeo, el Africano y, en nuestra región, el *Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos*;⁴⁹ sin embargo, una característica de estos mecanismos para presentar una petición es el requisito del agotamiento de recursos internos, como lo indica el artículo 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es decir, primero se tiene que acudir a los recursos ante los jueces o tribunales competentes, para después de ello, si la vul-

⁴⁶ Las reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación (*DOF*) el 31 de diciembre de 1994.

⁴⁷ Reformas publicadas en el *DOF* el 14 de septiembre de 2006.

⁴⁸ Publicadas en el *DOF* el 10 de junio de 2011.

⁴⁹ Página oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos <http://www.cidh.oas.org/>; página oficial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.corteidh.or.cr/> (última consulta: mayo, 2011).

neración a los derechos humanos continúa, acudir a los mecanismos internacionales de protección. Asimismo, el artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permite que las personas presenten comunicaciones al Comité de Derechos Humanos, órgano creado para vigilar la observancia del Pacto. Además, el propio artículo 25 de la Convención Americana indica que: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención”. El artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también contempla el derecho humano a un recurso efectivo.

Las instituciones de *Ombudsman* fungen, por lo general, como un órgano independiente de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, encargado específicamente de velar por la protección y promoción de los derechos humanos. En México, la protección no jurisdiccional de los derechos humanos está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las instituciones estatales que tienen fundamento en el apartado B del artículo 102 constitucional.

Con el ánimo de distinguir, de forma clara y sencilla, entre la protección jurisdiccional y la no jurisdiccional, de esta última, objeto del presente trabajo, se proporciona un cuadro comparativo.

Protección jurisdiccional de los derechos humanos	Protección no jurisdiccional de los derechos humanos
A cargo de juzgados y tribunales competentes.	A cargo de los organismos de protección de derechos humanos, con fundamento en el apartado B del artículo 102 constitucional.
A través de: —Medios indirectos: las garantías judiciales, el proceso ordinario y la justicia administrativa. —Instrumentos específicos: juicio de amparo y acciones de inconstitucionalidad, también por controversias constitucionales.	A través de quejas, sin formalismos jurídicos, en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. No pueden conocer de asuntos en materia electoral ni jurisdiccional.
Sus decisiones son vinculantes.	Sus decisiones no son vinculantes.
Una vez agotados los recursos se puede acudir a los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, tanto del Sistema Universal, a cargo de las Naciones Unidas, como del Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos.	La presentación de quejas no afecta el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes. Tiene a su cargo la promoción de los derechos humanos.

1. Antecedentes de la protección no jurisdiccional

En el ámbito nacional, los estudiosos de la materia y las propias instituciones han identificado como antecedentes de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos a algunas instituciones con ciertas semejanzas al *Ombudsman*. En el presente apartado me referiré brevemente a tres de ellas.

En 1847 Ponciano Arriaga promulgó la *Ley de Procuraduría de Pobres*, en San Luis Potosí, la cual creó la institución que se podría considerar como un antecedente del *Ombudsman* en México.⁵⁰ La ley instituía tres procu-

⁵⁰ Véase <http://www.cndh.org.mx/lacndh/anteced/antece.htm> (última consulta: abril, 2011).

radores, quienes tenían entre sus atribuciones: 1) Realizar visitas a oficinas públicas; 2) Formular quejas, y 3) Formular recomendaciones a las autoridades que incumplían con sus funciones. No obstante, las procuradurías de pobres carecían de independencia y autonomía, características que son fundamentales en las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.⁵¹

La *Procuraduría Federal del Consumidor*, que surgió en 1975, es un organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, creada para la defensa de los derechos de los consumidores, pero no es un organismo constitucional autónomo. Fue la primera institución de este tipo en Latinoamérica,⁵² aunque ya existían instituciones representantes de los consumidores en los países escandinavos como Suecia, Noruega y Dinamarca.⁵³ Algunos autores han identificado a la institución mexicana protectora de los consumidores como un antecedente de las instituciones nacionales encargadas de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos;⁵⁴ sin embargo, es posible distinguir de forma evidente las distancias que existen entre ambos organismos. El artículo 1 de la Ley Federal de Protección al Consumidor indica: “El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores”,⁵⁵ con lo que define su objeto; además, en su propia ley indica que se dirige especialmente a los proveedores de bienes y servicios, aplicándose a las autoridades públicas sólo en cuanto tengan el carácter de proveedores o

⁵¹ C. Natarén Nandayapa, *op. cit.*, p. 78.

⁵² Véase www.profeco.gob.mx (última consulta: abril, 2011).

⁵³ Reciben el nombre de *Ombudsman*, pero recordemos que su traducción es “representante”.

⁵⁴ Véase <http://www.cndh.org.mx/lacndh/anteced/antece.htm> (última consulta: abril, 2011); C. Natarén Nandayapa, *op. cit.*, p. 78, y H. Fix-Zamudio, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos, op. cit.*, p. 413.

⁵⁵ Cursivas propias.

consumidores. La protección no jurisdiccional de los derechos humanos no se limita a los derechos de un sector, como son los consumidores, sino de toda persona y es contra actos de las autoridades administrativas.

En 1985, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) estableció la *Defensoría de los Derechos Universitarios*,⁵⁶ un órgano independiente de las autoridades de la UNAM, creado por el Consejo Universitario. El artículo 1 de su Estatuto establece como finalidad “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”. Se ha identificado como un antecedente del *Ombudsman* en México, pero su campo de actuación se limita a los derechos universitarios.

Otros dos intentos, sin mucho éxito, de instituciones semejantes al *Ombudsman* fueron la *Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos*, en el estado de Nuevo León, en 1979, y la Procuraduría de Vecinos, en el ayuntamiento de la ciudad de Colima, en 1983.⁵⁷ Otras instituciones con ciertas semejanzas fueron: en 1986, la Procuraduría para la Defensa del Indígena, en el estado de Oaxaca; en 1987, la Procuraduría Social de la Montaña, en el estado de Guerrero; en 1989, el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social.⁵⁸

El 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990, nació, por decreto presidencial, una institución denomina-

⁵⁶ Véase <http://www.ddu.unam.mx/> (última consulta: abril, 2011).

⁵⁷ C. Natarén Nandayapa, *op. cit.*, p. 76.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 83-86.

da Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría.

Posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando surgimiento al sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

2. Fundamento constitucional de los organismos de protección

En las próximas líneas se analizará el texto al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al fundamento constitucional de los organismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

En el año 1992 se introdujo el apartado B al artículo 102,⁵⁹ mismo que fue reformado en 1999;⁶⁰ con estas modificaciones sólo se conservaron, del contenido original del apartado, los primeros tres párrafos y el octavo, con modificaciones en la redacción, y se introdujo en sus párrafos cuarto a séptimo lo relativo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aspecto que será abordado en el apartado V del presente trabajo. En las siguientes páginas se analizará el texto constitucional vigente.⁶¹ El artículo 102, apartado B, en su primer párrafo indica:

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

⁵⁹ Publicado en el *DOF* el 28 de enero de 1992.

⁶⁰ Reforma publicada en el *DOF* el 13 de septiembre de 1999.

⁶¹ Incluyendo las reformas constitucionales publicadas en el *DOF* el 10 de junio de 2011.

jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos y 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 derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano están reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en tratados internacionales de los que México es parte, entre los que podemos señalar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre Derecho Humanos, por mencionar sólo algunos. Los organismos de protección de derechos humanos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de carácter administrativo de autoridades, lo cual constituye el rasgo característico de las instituciones de *Ombudsman*; en México no conocerán de actos del Poder Judicial de la Federación.

El segundo párrafo del apartado B del artículo 102 indica: “Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante autoridades respectivas”. Una característica de las instituciones de *Ombudsman* es la emisión de recomendaciones no vinculatorias, las cuales se distinguen de las sentencias emitidas por los tribunales y constituyen una de las principales diferencias entre la protección no jurisdiccional y la jurisdiccional. El texto continúa:

[...] 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 Senado-

res 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.⁶²

El tercer párrafo del apartado B del numeral 102 indica: “Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales”.⁶³

El quinto párrafo señala que: “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”. Desde 1999, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con autonomía, pero algunos de los organismos estatales aún no contaban con ella; con la reforma constitucional tendrán que realizar las modificaciones legales pertinentes.

Las citadas reformas de junio de 2011 incorporaron que la elección de los titulares de los organismos de las entidades federativas se ajustará a un procedimiento de consulta pública transparente y sujeto a la ley.⁶⁴

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conoce de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos estatales de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

Como antes se dijo, excede el propósito del presente escrito abordar cada uno de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federati-

⁶² Texto incorporado con las reformas constitucionales publicadas en el *DOF* el 10 de junio de 2011.

⁶³ *Idem*. Se excluyó la restricción de conocer la materia laboral.

⁶⁴ La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ya contemplaba un proceso de auscultación en su artículo 10.

vas, pero se ha considerado pertinente incluir en el Anexo las direcciones electrónicas y los números telefónicos de ellas, con el ánimo de auxiliar al lector en su localización.

IV. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el organismo público autónomo encargado de la protección no jurisdiccional y promoción de los derechos humanos en México, con fundamento en el apartado B del artículo 102 constitucional. Su introducción en el texto constitucional tuvo lugar en 1992,⁶⁵ pero en un principio fue un organismo descentralizado, hasta las modificaciones constitucionales de 1999,⁶⁶ cuando se convirtió en un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, además de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Su función principal es conocer de quejas relacionadas con la presunta vulneración de derechos humanos, imputadas a autoridades federales, siempre que no sean del Poder Judicial de la Federación. El procedimiento debe ser breve y sencillo.⁶⁷

1. Integración

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos está integrada por un Presidente y un Consejo Consultivo, este último cuenta con una Secretaría Técnica.⁶⁸

Asimismo, se conforma por una Secretaría Ejecutiva y cinco Visitadurías Generales; una Oficialía Mayor; un

⁶⁵ Mediante la reforma publicada en el *DOF* el 28 de enero de 1992.

⁶⁶ Reforma publicada en el *DOF* el 13 de septiembre de 1999.

⁶⁷ Artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH).

⁶⁸ Artículo 102, apartado B, quinto y sexto párrafos de la Constitución; artículo 5 de la LCNDH, y artículo 17 de su Reglamento Interno (RCNDH).

Órgano Interno de Control; una Coordinación General de Comunicación y Proyectos; las Direcciones Generales de Quejas y Orientación, de Planeación y Análisis, de Información Automatizada, de Asuntos Jurídicos y el Centro Nacional de Derechos Humanos, además de un conjunto de funcionarios, directivos y técnicos para su mejor funcionamiento.⁶⁹

Algunas de las materias específicas que atienden las Visitadurías Generales son las siguientes:

Primera Visitaduría. Tiene tres Programas Especiales: el de Presuntos Desaparecidos; el de Asuntos de la Familia, la Niñez y Personas Adultas Mayores, y el de Atención a Víctimas del Delito.

Segunda Visitaduría. Atiende las quejas de las que se desprende una presunta violación de derechos humanos atribuibles ciertas autoridades y Secretarías de Estado,⁷⁰ al igual que se encarga del estudio de quejas relacionadas con casos de grupos de personas adultas mayores y de personas que sufren algún tipo de discapacidad.

Tercera Visitaduría. De manera preponderante, atiende aquellos asuntos relacionados con hechos violatorios en reclusorios y centros de internamiento de menores. Del mismo modo, tiene las atribuciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

⁶⁹ Artículo 5 de la LCNDH, y 21 y 37 del RCNDH.

⁷⁰ Administración General de Aduanas; Comisión Federal de Electricidad; Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; Comisión Nacional del Agua; Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; Conaculta; Ferrocarriles Nacionales; Instituto Federal Electoral; Instituto Mexicano de la Juventud; Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial; Instituto Nacional de Antropología e Historia; Instituto Nacional de Bellas Artes; Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores; Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; Luz y Fuerza del Centro; Petróleos Mexicanos; Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; Procuraduría Federal del Consumidor; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Servicio Postal Mexicano; Sistema de Administración Tributaria, y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, entre otras, y de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de la Defensa Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de Marina, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y del Trabajo y Previsión Social.

Cuarta Visitaduría. Área especializada en la protección, defensa, promoción y difusión de los derechos humanos de los pueblos indígenas del país.

Quinta Visitaduría. Es responsable del Programa de Atención a Migrantes, del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos y del Programa contra la Trata de Personas.

A. Presidente

El titular de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durará cinco años en su encargo y podrá ser reelecto por una sola vez.⁷¹ 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.⁷²

La Ley de la Comisión Nacional indica que 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, y 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.⁷³ Con las reformas constitucionales de junio de 2011, al artículo 102, apartado B, octavo párrafo, se incorporó que la elección del titular de la Presidencia se ajustará “a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley”.⁷⁴ Con lo anterior se eleva a

⁷¹ Artículo 102, apartado B, sexto párrafo, de la Constitución, y artículo 11 de la LCNDH.

⁷² Artículo 10 de la LCNDH.

⁷³ Artículo 10 de la LCNDH.

⁷⁴ Texto incorporado con la reforma constitucional publicada en el *DOF* el 10 de junio de 2011.

rango constitucional la obligación de realizar una consulta pública para su elección y sobre lo cual deberán ser ajustados los textos legal y reglamentario correspondientes.

B. Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo está integrado por 10 personas, de las cuales dos de las de mayor antigüedad en el cargo serán anualmente sustituidas.⁷⁵ Cuenta con una Secretaría Técnica, órgano fundamental para el funcionamiento del cuerpo colegiado de la Comisión Nacional, ya que es responsable de brindar a sus miembros el apoyo necesario para el desarrollo de sus actividades.

Al igual que el titular de la Presidencia de la Comisión Nacional, los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos mediante 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.⁷⁶ Al igual que en el caso de la elección del titular de la Presidencia de la Comisión Nacional, la elección de los integrantes del Consejo Consultivo se ajustará “a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley”,⁷⁷ lo cual tendrá que ser incorporado en la legislación correspondiente.

2. Atribuciones

Entre las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se puede distinguir la protección no jurisdiccional y la promoción de los derechos humanos, las cuales serán esbozadas en las siguientes líneas.

⁷⁵ Artículo 102, apartado B, quinto párrafo, de la Constitución, y artículo 17 de la LCNDH.

⁷⁶ Artículo 102, apartado B, quinto párrafo, de la Constitución.

⁷⁷ Artículo 102, apartado B, octavo párrafo, de la Constitución, que se incorporó con la reforma publicada en el *DOF* el 10 de junio de 2011.

A. Protección no jurisdiccional de los derechos humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. Con fundamento en el apartado B del artículo 102 constitucional, tiene competencia para conocer de quejas relacionadas con la presunta vulneración de derechos humanos imputadas a autoridades federales, siempre que no sean del Poder Judicial de la Federación.

Entre las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra la facultad para formular recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.⁷⁸

Todo servidor público está obligado a responder las Recomendaciones, y, en el caso que no las acepten o cumplan, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa.⁷⁹ Asimismo, la Comisión Nacional podrá solicitar la comparecencia de las autoridades o servidores públicos responsables ante la Cámara de Senadores o, en sus recesos, ante la Comisión Permanente, a efectos de que expliquen el motivo de su negativa.⁸⁰ Para lo indicado en el presente párrafo será necesaria su reglamentación.

Respecto de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas, la Comisión Nacional puede conocer y decidir en última instancia sobre las inconformidades que se presenten respecto de sus Recomendaciones y acuerdos, por omisiones de éstos o insuficiencia en el cumplimiento de las Recomendaciones, por parte de las autoridades locales. El procedimiento mencionado se encuentra regulado en los artículos 55 a 65 de la Ley de la Comisión Nacional, y 148 a 172 de su Reglamento, pero

⁷⁸ Artículo 6 de la LCNDH.

⁷⁹ Incorporado en las reformas constitucionales publicadas en el *DOF* el 10 de junio de 2011, se adicionó al artículo 102, apartado B, segundo párrafo.

⁸⁰ *Idem.*

en el presente escrito no será abordado, por exceder su objeto de estudio.

B. Promoción de los derechos humanos

Por otro lado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también tiene a su cargo la promoción de los derechos humanos en el país; por ello, está facultada para impulsar su observancia; promover su estudio, su enseñanza y su divulgación en los ámbitos nacional e internacional, y elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.⁸¹

También tiene la facultad de proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, que promuevan los cambios y las modificaciones para una mejor protección de los derechos humanos, de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas. Vale la pena mencionar que conforme al artículo 6, fracción VIII, de la ley de la Comisión Nacional, y 140 de su Reglamento, la CNDH puede emitir *Recomendaciones Generales*; hasta el momento en que se escriben las presentes líneas ha emitido 19, que considero bien vale la pena enunciar:

En materia de *detenciones y reclusión*, sobre: la práctica de las detenciones arbitrarias,⁸² el plazo para resolver una averiguación previa,⁸³ las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión,⁸⁴ la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios,⁸⁵ sobre mujeres internas,⁸⁶ sobre internos que padecen trastornos mentales,⁸⁷ sobre el otorga-

⁸¹ Artículo 6 de la LCNDH.

⁸² Recomendación General número 2, publicada en el *DOF* el 27 de junio de 2001.

⁸³ Recomendación General número 16, publicada en el *DOF* el 4 de junio de 2009.

⁸⁴ Recomendación General número 1, publicada en el *DOF* el 27 de junio de 2001.

⁸⁵ Recomendación General número 18, publicada en el *DOF* el 1 de octubre de 2010.

⁸⁶ Recomendación General número 3, publicada en el *DOF* el 22 de febrero de 2002.

⁸⁷ Recomendación General número 9, publicada en el *DOF* el 2 de noviembre de 2004.

miento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión,⁸⁸ y sobre la práctica de cateos ilegales,⁸⁹ todos ellos en la República Mexicana.

También sobre los derechos de las *víctimas de delitos*,⁹⁰ la práctica de la tortura⁹¹ y la aplicación del examen poligráfico.⁹²

En materia de *discriminación en escuelas*: por motivos religiosos⁹³ y a menores portadores de VIH o que padecen SIDA.⁹⁴

Sobre *periodistas*: por violaciones a la libertad de expresión,⁹⁵ y por agresiones y la impunidad prevaleciente.⁹⁶

Así como también en *otras materias*, tal es el caso de: las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar,⁹⁷ el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley,⁹⁸ la práctica de verificaciones migratorias ilegales⁹⁹ y el derecho a la protección de la salud.¹⁰⁰

⁸⁸ Recomendación General número 11, publicada en el *DOF* el 14 de febrero de 2006.

⁸⁹ Recomendación General número 19, publicada en el *DOF* el 12 de agosto de 2011.

⁹⁰ Recomendación General número 14, publicada en el *DOF* el 6 de abril de 2007.

⁹¹ Recomendación General número 10, publicada en el *DOF* el 2 de diciembre de 2005.

⁹² Recomendación General número 6, publicada en el *DOF* el 11 de agosto de 2004.

⁹³ Recomendación General número 5, publicada en el *DOF* el 30 de mayo de 2003.

⁹⁴ Recomendación General número 8, publicada en el *DOF* el 1 de octubre de 2004.

⁹⁵ Recomendación General número 7, publicada en el *DOF* el 13 de agosto de 2004.

⁹⁶ Recomendación General número 17, publicada en el *DOF* el 25 de agosto de 2009.

⁹⁷ Recomendación General número 4, publicada en el *DOF* el 26 de diciembre de 2002.

⁹⁸ Recomendación General número 12, publicada en el *DOF* el 14 de febrero de 2006.

⁹⁹ Recomendación General número 13, publicada en el *DOF* el 11 de diciembre de 2006.

¹⁰⁰ Recomendación General número 15, publicada en el *DOF* el 7 de mayo de 2009.

Asimismo, la Comisión Nacional puede 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 firmados y ratificados por México en materia de derechos humanos, y proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en la materia.¹⁰¹

3. Procedimiento ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En las próximas páginas se expondrán los aspectos generales del procedimiento de presentación de quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con base en su legislación vigente.¹⁰²

En principio, es conveniente indicar que los procedimientos ante la Comisión Nacional serán breves, sencillos y gratuitos, y no es necesario contar con la asistencia de un abogado o representante profesional.¹⁰³

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.¹⁰⁴

A. Presentación de la queja

Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a sus derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente

¹⁰¹ Artículo 6 de la LCNDH.

¹⁰² Ley y Reglamento Interno, ambos de la CNDH, vigentes a junio de 2011.

¹⁰³ Artículos 76 y 77 del RCNDH.

¹⁰⁴ Artículos 3o. y 6o. de la LCNDH y 9 del RCNDH.

o por medio de un representante, quejas contra dichas infracciones.¹⁰⁵ También podrán denunciar los hechos los parientes o vecinos de los afectados, en el caso de que estos últimos sean menores de edad o porque los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero. Asimismo, las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir cuando la vulneración de derechos sea respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.¹⁰⁶

La Comisión Nacional podrá iniciar de oficio expedientes de queja por presuntas violaciones a los derechos humanos.¹⁰⁷ Para ello, será indispensable que así lo acuerde el titular de la Presidencia de este Organismo Nacional por sí o a propuesta de los Visitadores Generales. La investigación iniciada de oficio seguirá, en lo conducente, el mismo trámite que los expedientes de queja iniciados a petición de los particulares, pero no podrá ser concluida por falta de interés de los agraviados ni por desistimiento de los mismos.¹⁰⁸

Las quejas podrán presentarse:

a) *Por escrito*. Una característica de las quejas que reciben estos organismos es la ausencia de formalismos jurídicos, por lo que se debe poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientar a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación.¹⁰⁹

b) *Por comunicación electrónica*, en casos urgentes.¹¹⁰

¹⁰⁵ Artículo 25 de la LCNDH.

¹⁰⁶ *Idem*.

¹⁰⁷ Artículo 89 del RCNDH.

¹⁰⁸ *Idem*.

¹⁰⁹ Artículos 27 de la LCNDH y 80 del RCNDH.

¹¹⁰ *Idem*.

c) *De forma oral*, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Para las quejas presentadas oralmente, tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.¹¹¹

No se admiten las quejas que sean anónimas. Si el quejoso no se identificó desde el primer momento, deberá ratificar su queja dentro de los tres días siguientes a su presentación;¹¹² sin embargo, un escrito de queja anónimo puede ser investigado de oficio por la Comisión Nacional si, a juicio del Visitador General, previo acuerdo del Presidente de este Organismo autónomo, determinan como graves los hechos presuntamente violatorios.¹¹³

A partir de que se hubiera iniciado la ejecución o conocimiento de los hechos que se estima que vulneran los derechos humanos, se tiene el plazo de un año para presentar la queja ante la Comisión Nacional.¹¹⁴ Se podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada, cuando se trate de infracciones graves. Las vulneraciones a derechos que puedan ser consideradas de lesa humanidad no están sometidas a ese plazo.¹¹⁵

B. Calificación del escrito de queja

Una vez que el escrito de queja haya sido recibido, la Dirección General de Quejas y Orientación lo turnará de inmediato a la Visitaduría General correspondiente, para los efectos de su calificación.¹¹⁶ La calificación de la queja podrá ser la siguiente:¹¹⁷

¹¹¹ Artículo 29 de la LCNDH.

¹¹² Artículos 27 de la LCNDH y 81 del RCNDH.

¹¹³ Artículo 83 del RCNDH.

¹¹⁴ Artículo 26 de la LCNDH.

¹¹⁵ *Idem*.

¹¹⁶ Artículo 94 del RCNDH.

¹¹⁷ Artículo 96 del RCNDH.

1. Orientación directa.¹¹⁸
2. Remisión a otras instancias.¹¹⁹
3. No competencia de la Comisión Nacional, con la necesidad de realizar orientación jurídica, cuando no se desprenda hecho presuntamente violatorio y el quejoso pueda ser canalizado ante una autoridad o dependencia pública.
4. No competencia de la Comisión Nacional para conocer del escrito de queja.¹²⁰
5. Pendiente, cuando el escrito de queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o sea confuso, y la omisión pueda ser subsanada.¹²¹
6. Presunta violación a los derechos humanos.¹²²

Los escritos de queja notoriamente improcedentes o infundados, en los que se advierta mala fe o inexistencia de pretensión, no serán admitidos ni darán lugar a la apertura de un expediente. La determinación anterior será notificada al quejoso.¹²³

Cuando la Comisión Nacional reciba un escrito de queja por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por una autoridad o servidor público del Poder Judicial de la Federación, sin admitir la instancia, enviará dicho escrito de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al Consejo de la Judicatura Federal, según corresponda.¹²⁴ En tal supuesto, notificará al quejoso acer-

¹¹⁸ En 2010 fueron calificados así el 34.2 % de asuntos. El porcentaje fue en razón de 6,916 quejas recibidas en 2010. Fueron concluidas 4,579 quejas. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades 2010, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010*, p. 49.

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 57 a 61. En 2010, fueron remitidos expedientes a más de 80 instancias, entre las que se encuentran los organismos estatales de derechos humanos a los que fueron remitidos 2,336 expedientes, y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, a la que se remitieron 381. La relación completa puede ser consultada en el informe anual.

¹²⁰ *Idem.* En 2010 sólo 12 quejas fueron calificadas así.

¹²¹ *Idem.* En 2010 4 % de los asuntos fueron calificados así.

¹²² *Idem.* En 2010 61.7 % de los asuntos fueron calificados así.

¹²³ Artículo 93 del RCNDH.

¹²⁴ Artículo 10 del RCNDH.

ca de la remisión de su escrito de queja, a fin de que pueda darle el seguimiento respectivo. El mismo procedimiento de remisión se realizará cuando se trate de presuntas violaciones a los derechos humanos, que sea de la competencia de cualquiera de los organismos especializados referidos en el artículo 11 de su Reglamento Interno.¹²⁵

En los casos en los que los quejosos no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.¹²⁶

Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare.¹²⁷ Se realizarán hasta dos requerimientos al quejoso, con un plazo de 30 días entre ambos; si después de ellos no contesta, se enviará la queja al archivo, por falta de interés del propio quejoso.¹²⁸

Presentar una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no afecta el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder conforme a las leyes, ni interrumpe los plazos preclusivos, de prescripción o caducidad que les pudieran corresponder.¹²⁹

¹²⁵ 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; 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; el 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.

¹²⁶ Artículo 31 de la LCNDH.

¹²⁷ Artículo 37 de la LCNDH.

¹²⁸ Artículo 91 del RCNDH.

¹²⁹ Artículo 32 de la LCNDH.

C. Informe de la autoridad

Cuando una queja sea admitida, se pondrá en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables; en casos de urgencia se hará por cualquier medio de comunicación electrónica.¹³⁰ En la misma comunicación se solicitará a las autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de 15 días naturales, y en los casos que se consideren urgentes por la Comisión Nacional, dicho plazo podrá ser reducido.¹³¹

En el informe de la autoridad se deberán hacer constar los antecedentes del asunto, así como los fundamentos y las motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.¹³²

La respuesta de la autoridad se podrá hacer del conocimiento del quejoso en aquellos casos en que exista una contradicción evidente entre lo manifestado por él y la información proporcionada por la autoridad.¹³³ Lo mismo ocurre cuando la autoridad pida al quejoso que se presente para resarcirle la presunta violación, y en todos los demás supuestos en que, a juicio del Visitador General o del Director General, se haga necesario que se conozca el contenido de la respuesta de la autoridad.¹³⁴ En los casos anteriores se concederá al quejoso un plazo máximo de 30 días para que manifieste lo que a su derecho convenga.¹³⁵ De no manifestarse en el plazo fijado y si existe negación de los hechos materia de la queja por

¹³⁰ Artículo 34 de la LCNDH.

¹³¹ *Idem.*

¹³² Artículo 38 de la LCNDH.

¹³³ Artículo 107 del RCNDH.

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ *Idem.*

parte de la autoridad presuntamente responsable y no se cuenta con evidencias que permitan acreditar lo contrario, se ordenará el envío del expediente al archivo.¹³⁶

El Visitador Adjunto analizará y presentará un acuerdo razonado al Visitador General para reabrir o negar la reapertura de un expediente, cuando el quejoso lo haya solicitado expresamente o se reciba información o documentación posterior a la conclusión de un expediente de queja, de la cual se advierta una presunta violación a derechos humanos.¹³⁷ En todo caso, la determinación correspondiente se hará del conocimiento del quejoso y de la autoridad señalada como responsable, si a ésta se le pidieron informes durante la integración del expediente de queja.¹³⁸

Si la autoridad no rinde su informe o la documentación que lo apoye, o no lo hace en tiempo, la Comisión Nacional la podrá requerir hasta por dos ocasiones, con un plazo de 15 días entre ambos requerimientos.¹³⁹ Si la autoridad continúa sin emitir respuesta o si es incompleta, el Visitador General podrá disponer que algún Visitador Adjunto acuda a la oficina de la autoridad para hacer la investigación respectiva.¹⁴⁰

Cuando una autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimientos de información solicitados por la Comisión Nacional, el caso será turnado al órgano interno de control correspondiente, a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento administrativo que corresponda y se impongan las sanciones que resulten aplicables.¹⁴¹ En caso de que

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ Artículo 108 del RCNDH.

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ Artículo 113 del RCNDH.

¹⁴⁰ *Idem.*

¹⁴¹ Artículo 114 del RCNDH.

hayan transcurrido 15 días a partir de que el superior jerárquico de la autoridad reciba el requerimiento de información en virtud de la actitud remisa de su inferior, y no se reciba información o documentación alguna en respuesta, la Comisión Nacional dará por ciertos los hechos motivo de la queja.¹⁴²

D. Investigación

Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General estará facultado para: 1) Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen vulneraciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales; 2) Solicitar a otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes; 3) Practicar visitas e inspecciones, las cuales también podrán ser realizadas por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección; 4) Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos, y 5) Efectuar todas las demás acciones que conforme a Derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.¹⁴³

El Visitador General también tendrá entre sus facultades la de solicitar, en cualquier momento, a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las infracciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.¹⁴⁴

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ Artículo 39 de la LCNDH.

¹⁴⁴ Artículo 36 de la LCNDH.

E. Solución satisfactoria y conciliación

El Presidente de la CNDH o los Visitadores Generales o Adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán inmediatamente en contacto con la autoridad señalada como responsable, para intentar lograr una conciliación entre las partes involucradas, de acuerdo con sus intereses, siempre dentro del respeto a los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.¹⁴⁵

Cuando el contenido de la queja verse sobre una 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, el asunto no podrá someterse al procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables.¹⁴⁶

El Visitador General, cuando no se trate de las vulneraciones graves a las que se refiere el párrafo anterior, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación, a fin de lograr una solución inmediata.¹⁴⁷ La autoridad o servidor público a quien se envíe una propuesta de conciliación dispondrá de un plazo de 15 días para responder a la propuesta, también por escrito, y enviar, en su caso, las pruebas correspondientes. Si no responde en dicho plazo se tendrá por no aceptada.¹⁴⁸

Si durante los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la Comisión Nacional para que, en su caso, se resuelva sobre la reapertura del expediente y se determinen las acciones que correspondan. En caso de incumplimiento injustificado de una conciliación, el Visitador General podrá acordar la

¹⁴⁵ Artículo 39 de la LCNDH.

¹⁴⁶ Artículos 88 y 119 del RCNDH.

¹⁴⁷ Artículo 120 del RCNDH.

¹⁴⁸ Artículo 123 del RCNDH.

reapertura del expediente de queja, lo cual hará del conocimiento del quejoso y de la autoridad identificada como responsable en la conciliación.¹⁴⁹

Cuando la autoridad o servidor público correspondiente no acepte la propuesta de conciliación formulada por la Comisión Nacional, la consecuencia inmediata será la preparación del proyecto de Recomendación respectivo.¹⁵⁰

F. Recomendaciones

La formulación de la Recomendación será realizada una vez concluida la investigación por el Visitador Adjunto, de acuerdo con los lineamientos que dicte el Visitador General, el Director General de la Visitaduría o los respectivos Directores de área.¹⁵¹ Una vez concluido el proyecto de Recomendación por el Visitador Adjunto y revisado por el Director de área y el Director General, será presentado al Visitador General respectivo, para que se formulen todas las observaciones y consideraciones que resulten pertinentes.¹⁵² Cuando las modificaciones hayan sido incorporadas al texto del proyecto, el Visitador General lo someterá para su análisis y discusión al Colegio de Visitadores y, una vez atendidas las observaciones formuladas, se pondrá a consideración del titular de la Presidencia de la Comisión Nacional.¹⁵³

En los proyectos de Recomendación se analizarán 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 han vulnerado los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables,

¹⁴⁹ Artículo 121 del RCNDH.

¹⁵⁰ Artículo 123 del RCNDH.

¹⁵¹ Artículo 129 del RCNDH.

¹⁵² Artículo 130 del RCNDH.

¹⁵³ *Idem.*

injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.¹⁵⁴

En el proyecto de Recomendación se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y, si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.¹⁵⁵

Las Recomendaciones estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y las pruebas que obren en el propio expediente.¹⁵⁶

Una vez aprobada y suscrita la Recomendación por el titular de la Presidencia de la Comisión Nacional, se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que adopte las medidas necesarias para su cumplimiento.¹⁵⁷ La Recomendación se dará a conocer a la opinión pública después de su notificación. La autoridad o servidor público de que se trate tendrá que informar, dentro de los 15 días, si acepta o no dicha Recomendación.¹⁵⁸ En caso de aceptar la Recomendación entregará, en los siguientes 15 días, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación.¹⁵⁹ Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.¹⁶⁰

De conformidad con el artículo Octavo Transitorio del Decreto de reforma constitucional, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 2011, se tendrá que adecuar la legislación en concordancia con el segundo párrafo del artículo 102, apartado B, de la Constitución, en donde se prevé que el servidor público debe-

¹⁵⁴ Artículo 44 de la LCNDH.

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ Artículo 42 de la LCNDH.

¹⁵⁷ Artículo 133 del RCNDH.

¹⁵⁸ Artículos 46 de la LCNDH y 136 del RCNDH.

¹⁵⁹ *Idem.*

¹⁶⁰ Artículo 46 de la LCNDH.

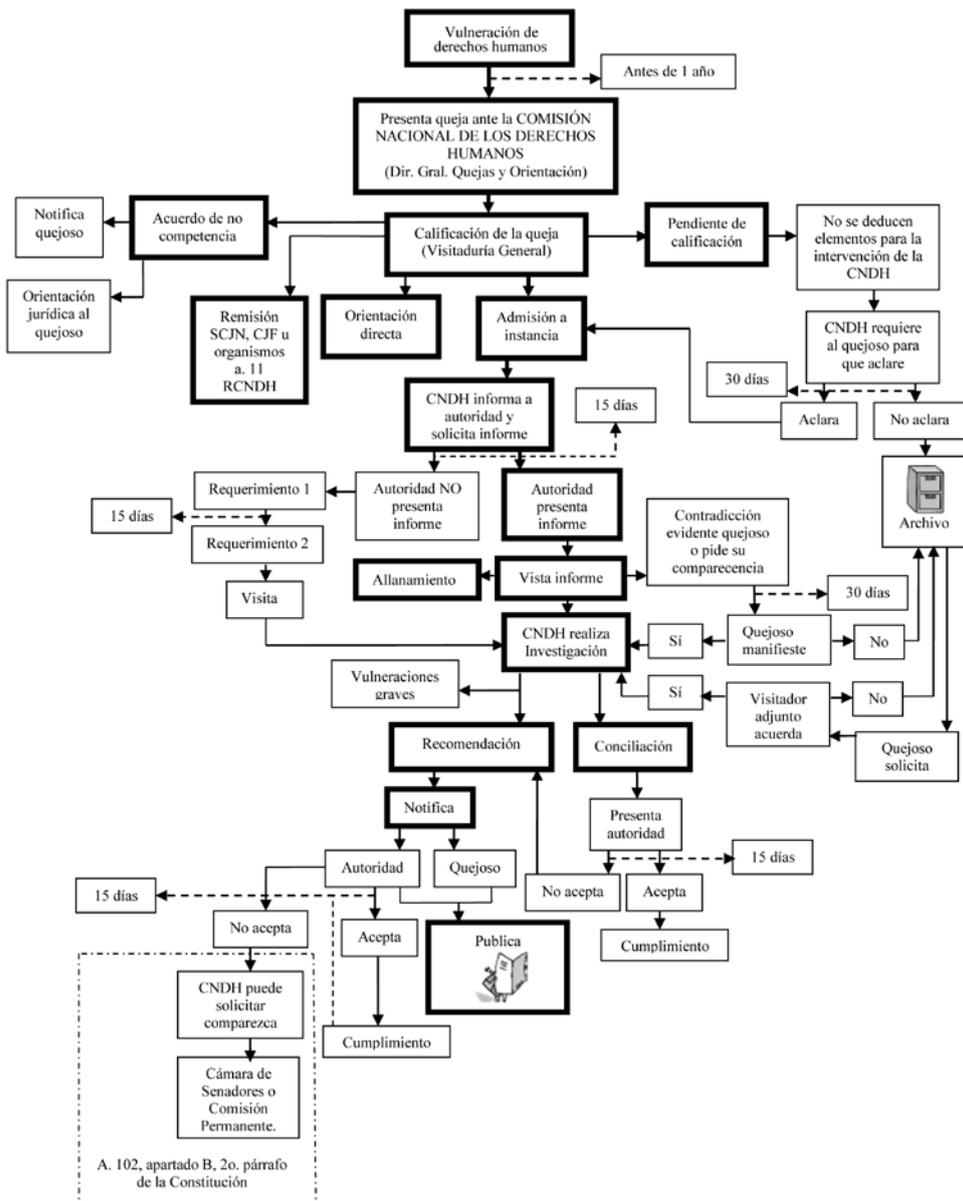
rá fundar, motivar y hacer pública su negativa a no cumplir la Recomendación y, en su caso, se pueda solicitar su comparecencia ante la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, ante la Comisión Permanente.

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.¹⁶¹ En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional no procederá ningún recurso.¹⁶²

Con el propósito de ejemplificar el trámite de una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se esquematiza, de forma general, el procedimiento en la siguiente página.

¹⁶¹ *Idem.*

¹⁶² *Idem.*



V. CONSIDERACIONES FINALES

Los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por diversos tratados internacionales de los que México es parte cuentan con distintos medios de protección, tanto nacionales como internacionales.

En el ámbito nacional se cuenta con la protección jurisdiccional de los juzgados y tribunales competentes, a cargo de medios indirectos de protección, como las garantías judiciales, el proceso ordinario y la justicia administrativa, pero primordialmente por instrumentos específicos, en particular a través del *juicio de amparo* y también por las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, estas últimas pudiendo ser presentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Una vez agotados los recursos internos, es posible acudir también a los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, tanto a los de Naciones Unidas, por ejemplo el Comité de Derechos Humanos, como ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Aunado a lo anterior, México cuenta con los organismos estatales de protección de los derechos humanos. A los titulares de estos organismos se les identifica como *Ombudsman*, por la denominación de la institución sueca que fue la primera en conocer de la legalidad de los actos administrativos, antecedente de este tipo de organismos. La figura sueca se fue difundiendo por países escandinavos y del resto de Europa, y posteriormente en la península ibérica, en donde se le incorporó la protección de los derechos humanos. Las Naciones Unidas promovieron su institución en los demás países, incluyendo, además, la protección de los derechos humanos, trabajos que, en parte, fueron plasmados en los *Principios de París*. También se realizaron esfuerzos regionales para su insti-

tución, y los organismos se fueron creando con una integración y facultades propias en cada país, resultado también de las necesidades nacionales.

En la actualidad, independientemente de la denominación oficial que tengan estos organismos, y con el ánimo de adecuar el término tradicional a un lenguaje neutral, con perspectiva de género, comienza a utilizarse el de *Ombudsperson*.

Entre las características que distinguen la protección jurisdiccional de la no jurisdiccional de los derechos humanos se puede señalar que la primera está a cargo de jueces y tribunales competentes, que forman parte del Poder Judicial; a través de recursos indirectos, como la justicia administrativa, o específicos, como el juicio de amparo, sobre los que recae una sentencia vinculante y que, aún después de ella, se puede acudir a los mecanismos internacionales. La protección no jurisdiccional de los derechos humanos, por su parte, está encargada a organismos generalmente autónomos, los cuales conocen de quejas que no están sujetas formalismos jurídicos, en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público; en México, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, además de que no puede conocer de asuntos en materia electoral¹⁶³ ni jurisdiccional, sus decisiones no son vinculantes y, además, también tiene facultad para la promoción de los derechos humanos.

En México fue en 1992 cuando se constitucionalizó la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, en el apartado B del artículo 102. En 1999, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue instituida como un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria. Tanto la Comisión Nacional como los organismos estatales de protección de los derechos humanos tienen como

¹⁶³ Con la reforma publicada en el *DOF* el 10 de junio de 2011 se eliminó la restricción para conocer la materia laboral.

función primordial conocer 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 y que no tengan que ver con las materias electoral y jurisdiccional, que vulneren los derechos humanos. Asimismo, tiene la función de promover los derechos humanos. Con las reformas constitucionales en la materia, de 2011, se trató de fortalecer aún más este tipo de organismos nacionales de protección y promoción de los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Bibliografía

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, coord., *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México, Cámara de Diputados, 1997.
- CORCHETE MARTÍN, María José, *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*. Salamanca, Universidad de Salamanca, 2001.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*. 2a. ed. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001.
- , “Intervención del doctor Héctor Fix-Zamudio, investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México”, *Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001.
- , *Protección jurídica de los derechos humanos*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
- HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *The International Bill of Human Rights*.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *La figura del Ombudsman: guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006.

- QUINZIO, Jorge Mario, *El Ombudsman. El Defensor del Pueblo*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1992.
- MADRAZO CUÉLLAR, Jorge, *El Ombudsman criollo*. México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997.
- MAIORANO, Jorge Luis, *El Ombudsman. Defensor del Pueblo y de las Instituciones Públicas*, Tomo I. 2a. ed. Buenos Aires, Macchi, 1999.
- NACIONES UNIDAS, *Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*. Ginebra, Naciones Unidas, Folleto Informativo núm. 19.
- NATARÉN NANDAYAPA, Carlos, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS, *El Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. Ginebra, Naciones Unidas, 2007, Folleto informativo núm. 30.
- ROWARD, Donald, *El Ombudsman*. México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- SATYANAND, Anand, *The Ombudsman Concept and Human Rights Protection*. Alberta, International Ombudsman Institute, 1999, Occasional Paper núm. 68.

2. Hemerografía

- CABALLERO OCHOA, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. México, Universidad Iberoamericana, núm. 30, 2000, pp. 153-173.
- MALDONADO FERREYRO, María Teresa et al., "Notas sobre derechos humanos de las mujeres y discriminación", *Lex. Difusión y Análisis*, abril, 2004.

3. Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Normatividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2010.

4. Documentos internacionales

Convención Americana sobre Derechos Humanos
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Resoluciones*. Ginebra, Naciones Unidas, 1960, Suplemento 1.
ASAMBLEA GENERAL, Trigésimo cuarto periodo de sesiones, 34/49, *Instituciones Nacionales de promoción y protección de derechos humanos*, 23 de noviembre de 1979.

5. Documentos nacionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación* (varios ejemplares).
CÁMARA DE DIPUTADOS, *Gaceta Parlamentaria*, 23 de marzo de 2011, Anexo VII.
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe de Actividades 2010*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011.
———, *Recomendaciones Generales 1/2001-18/2010*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2010.

6. Páginas electrónicas

Consultadas por última vez en abril y mayo de 2011:

Página Oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México): <http://www.cndh.org.mx>
Página Oficial del Parliamentary Ombudsmen-JO (Sueco): <http://www.jo.se/Page.aspx?Language=en>
Página Oficial del Instituto Interamericano de Ombudsman-Defensor del Pueblo: <http://ilo-defensordelpueblo.org/>
Página Oficial del Sistema Integrado de Información y Comunicación para las Oficinas de Ombudsman en América Latina y el Caribe del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/Ombudsnet/>
Página oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.cidh.oas.org/>
Página oficial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.corteidh.or.cr/>

ANEXO *

Aguascalientes

<http://www.dhags.org/>

Lada sin costo: 01 800 837 0121

Emergencias: 449 804 0165

Migrantes: 18 665 612 660

Baja California

<http://www.pdhbc.org/>

Lada sin costo: 01 800 0267 3422

Baja California Sur

<http://www.cedhbcs.mx/>

Lada sin costo: 01 800 690 8300,

Tels.: 12 3 17 41,

12 3 23 32 y 12 3 14 04

Campeche

<http://www.cdhecamp.org/>

Lada sin costo: 01 800 00 23432

Tels. (Fax): (981) 811 45 63,

811 45 71 y 816 08 97

Chiapas

Correo electrónico: cdh@cdh-chiapas.org.mx

Lada sin costo: 01 800 55 282 42

Tels.: 01 961 602 89 80

01 961 602 89 81

Chihuahua

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

Lada sin costo: 01 800 201 1758

Tel.: (614) 201 29 90

Coahuila

<http://www.cdhec.org.mx/sitio/>

Lada sin costo: 01 800 841 2300

* Información consultada en mayo de 2011. Los teléfonos fueron obtenidos de las páginas electrónicas oficiales de cada organismo de protección de los derechos humanos. Al momento de escribir estas líneas los estados de Chiapas y Durango se encuentran con sus páginas electrónicas inhabilitadas por modificaciones, por lo que se incluye, además de sus números telefónicos, su correo electrónico.

Colima

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

Lada sin costo: 01 800 696 7672

Tels.: (01) 312 3 12 29 94

(01) 312 3 14 77 95

(01) 312 3 14 90 84 (01) 312 3 14 71 86

Distrito Federal

<http://www.cd hdf.org.mx>

Tel.: 52 29 56 00

Durango

<http://www.cedh-durango.org.mx/>

comisión@cedh-durango.org.mx

Lada sin costo: 01 800 170 55 55

Tel.: 01 618 130 19 74

Estado de México

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

Lada sin costo: 01 800 999 4000

Guanajuato

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

Lada sin costo: 01 800 470 4400

Guerrero

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

Lada sin costo: 01 800 710 6600, 01 800 716 2698

y 01 800 710 6618

Tel.: 01 747 49 42000 (con 10 líneas)

Hidalgo

<http://www.cdheh.org/>

Lada sin costo: 01 800 717 6596

Tels.: 01771 718 7144; 01771 718 1696;

01771 718 9957.

Jalisco

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

Lada sin costo: 01 800 201 8991

Tels.: 3669 1101

Michoacán

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

Lada sin costo: 01 800 640 3188

Morelos

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

Tels.: 01 777 322 1600,

322 16 01, 322 16 02

Nayarit

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

Lada sin costo: 01 800 503 7755

Tels.: 311 2 12 57 66

Nuevo León

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

Lada sin costo: 01 800 822 9113

Tels.: 83 45 86 44 y 45, 83 45 89 68 y 08

Oaxaca

<http://www.cedhoax.org/>

Tels.: (951) 50 30 520, 50 30 215

51 35 185

Puebla

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

Lada sin costo: 01 800 201 0105,

01 800 201 0106

Tels.: 2 48 42 99, 2 48 43 11

Querétaro

<http://www.cedhqro.org/>

Lada sin costo: 01 800 400 6800

Orientación y Quejas: 214 0837, 214 6007

y 214 6039

Quintana Roo

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

Tel.: 983 832 7090

San Luis Potosí

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

Lada sin costo: 01 800 2639 955

Sinaloa

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

Lada sin costo: 01.800.672.9294

Sonora

<http://www.cedhsonora.org.mx/portal/>

Lada sin costo: 01.800.627.2800

Tabasco

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

Lada sin costo: 01 800 000 2334

Tel.: (993) 3 15 35 45 y (993) 3 15 34 67

Tamaulipas

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

Tel. (Tampico): (01833) 2 19 28 22

Tel. (Reynosa): (01899) 9 23 60 10

Tlaxcala

<http://www.cedhtlax.org.mx/web/>

Lada sin costo: 01 800 337 4862

Tel.: (01246) 4 62 16 30

Veracruz

<http://www.cedhveracruz.org/>

Lada sin costo: 01 800 260 2200

Tel. y Fax.: (228) 8 12 05 89, 8 12 11 42,

8 12 07 96, 8 12 37 43 y 8 12 29 18

Yucatán

<http://www.codhey.org/>

Lada sin costo: 01 800 226 3439

Tels.: (999) 9 27 85 96, 9 27 22 01

Zacatecas

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

Lada sin costo: 01 800 624 2727

Tels.: 01 492 924 26.83, 924 14 37

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

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

Lada sin costo: 01 800 715 2000

Tels.: (55) 56 81 81 25 y 54 90 74 00

La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México, fue editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. La copia se realizó en 1,000 discos.

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Rafael Estrada Michel

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano

María Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

Norma Inés Aguilar León

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretario Ejecutivo

Héctor Daniel Dávalos Martínez

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Manuel Martínez Beltrán

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O



Mireya Castañeda

Es licenciada en Derecho, con estudios de Maestría en Derecho, ambos por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido profesora en la misma universidad y en instituciones privadas desde 2006. Autora de diversos escritos académicos y coordinadora, junto con el doctor Sergio García Ramírez, del libro *Recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos*, editado en 2009. Actualmente se desempeña como investigadora en el Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.