



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“Propuesta de procedimiento de vinculatoriedad de las
recomendaciones emitidas por la CNDH”

TESINA

Que para obtener el grado de:

ESPECIALISTA EN DERECHOS HUMANOS

PRESENTA:

LICENCIADA ERIKA YASMIN AVALOS GARCÍA

DIRECTORA DE TESINA:

DRA. MARÍA ELENA LUGO GARFIAS

Ciudad Universitaria, Ciudad de México. 2023





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Contenido

| | |
|---|----|
| I. Introducción..... | 1 |
| 1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos..... | 4 |
| 1.1 ¿Qué son los derechos humanos? | 6 |
| 1.2 Violaciones a derechos humanos | 9 |
| 1.3 Recomendaciones | 12 |
| 1.4 Autonomía de la CNDH..... | 14 |
| 1.5 Atribuciones de la CNDH | 19 |
| 1.6 ¿Cómo incide la autonomía en la eficacia de las recomendaciones emitidas por la CNDH?..... | 22 |
| 1.7 Necesidad de hacer obligatorias las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | 26 |
| 2. Mecanismos de protección de los Derechos Humanos..... | 30 |
| 2.1 Reforma constitucional de 2011 | 32 |
| 2.2 Sistema de protección jurisdiccional de los Derechos Humanos | 35 |
| 2.2.1 El juicio de amparo | 36 |
| 2.2.2 Acción de inconstitucionalidad | 39 |
| 2.2.3 Concordancia de la aplicación del sistema de protección jurisdiccional de derechos humanos con la propuesta de reforma..... | 43 |
| 2.3 Sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos..... | 43 |
| 2.3.1 Comisión Nacional de los Derechos Humanos..... | 44 |
| 2.3.2 Antecedentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | 45 |
| 2.3.3 Procedimiento de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | 47 |
| 3. Sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos en otros países | 54 |
| 3.1 Ombudsperson en Finlandia | 56 |
| 3.2 Ombudsperson en Bolivia | 59 |
| 3.3 Ombudsperson en Paraguay | 68 |
| 4. Cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos..... | 73 |

| | |
|---|-----|
| 4.1 La obligatoriedad que tienen hoy día las recomendaciones emitidas por la CNDH..... | 75 |
| 4.2 Propuesta sobre el procedimiento de la vinculatoriedad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | 79 |
| 4.2.1 Propuesta sobre reforma a la ley | 83 |
| II. Conclusiones..... | 105 |
| III. Fuentes de información consultadas | 108 |

AGRADECIMIENTOS

Agradezco infinitamente a Dios por la sabiduría y las fuerzas que me ha dado para llegar hasta aquí, sin él, nada de esto sería posible.

A mi madre, quién me ha brindado su apoyo y amor incondicional desde siempre. Un logro académico que no hubiese sido posible sin ella; pieza clave en cada una de mis metas alcanzadas.

A mis seres queridos; familia, amigas y amigos; por creer en mí, darme en todo momento su apoyo e impulsarme a lograr cada meta y sueño.

Mi agradecimiento total a la Dra. María Elena Lugo Garfias, por el apoyo, seguimiento y acompañamiento para el desarrollo de este trabajo.

Finalmente, a mi querida Universidad Nacional Autónoma de México, por formarme profesionalmente y brindarme las herramientas necesarias para cumplir parte de mis sueños.

I. Introducción

La reforma constitucional sobre derechos humanos de junio de 2011, marcó nueva cultura de derechos humanos en favor de las personas, lo que, hasta ahora representa uno de los avances más significativos que ha tenido México en materia de derechos humanos.

Recordemos que dicha reforma tuvo diversos cambios, como lo fueron: la incorporación de los derechos humanos de los tratados internacionales como derechos constitucionales, la obligación de las autoridades de regirse bajo el principio pro-persona cuando estas apliquen normas de derechos humanos, lo cual, significa que deben de preferir la norma, así como la interpretación que le favorezca más a la persona, por otro lado, la obligación para todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y para el caso de que exista una violación a dichos derechos, están investiguen, sancionen y reparen las violaciones ocasionadas.

Lo anterior, representa una tarea que requiere compromiso, trabajo, preparación, valores, etc., por parte de las instituciones y autoridades encargadas de velar por los derechos humanos. Recordemos que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), es una de las principales instituciones encargadas de cumplir y llevar a cabo esta tarea que va en pro de los derechos humanos de las personas.

Así, a lo largo del tiempo, la Comisión ha tenido entre sus principales objetivos la protección y defensa de los derechos humano, tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ello, cuenta entre otras, con la facultad de emitir recomendaciones cuando se ha estimado que las autoridades responsables han sido responsables de vulnerar derechos humanos.

Recordemos que hoy día, en el párrafo segundo del artículo 102 constitucional, se estableció que todas las personas servidoras públicas están obligadas a responder

las recomendaciones que este organismo constitucional emita, y cuando estas sean rechazadas o no se cumplan, deben de motivar y publicar su negativa. De lo anterior, debemos destacar que justo la falta de aceptación y cumplimiento de estas determinaciones son las que inspiran la elaboración del presente trabajo de investigación.

A lo largo del tiempo, la CNDH se ha encargado de dar seguimiento a las recomendaciones que emite y desafortunadamente los números no son nada favorables, pues como lo veremos en el desarrollo del presente trabajo, poco más del 50% de estas recomendaciones son cumplidas. En este entendido, debemos tener presente que dichos resultados son a raíz de la falta de vinculatoriedad de estas determinaciones.

En este sentido, una vez que la suscrita vio lo anterior como una problemática, opto por realizar el presente trabajo de investigación a efecto de proponer un procedimiento de vinculatoriedad de las recomendaciones, con la finalidad de que las autoridades responsables no tengan otra opción más que aceptarlas y cumplirlas. Si bien, se estima que al dotar de vinculatoriedad a estas recomendaciones se estaría contraponiendo a la propia naturaleza jurídica del sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, la suscrita lo considera incongruente atendiendo a que con ello se incumple de manera directa con lo establecido en el artículo primero constitucional por lo que hace a las obligaciones a cargo de las autoridades.

En este entendido, lo señalado trae como consecuencia directa que se busque reformar la ley, y señalar que si las recomendaciones tienen carácter vinculante se atendería al principio de progresividad de los derechos humanos, pues dicha propuesta busca que incremente la efectividad de las determinaciones emitidas por la CNDH y para ello se propondrá que el poder judicial intervenga.

Para sustentar la propuesta, se analizará de manera general el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos en varios países, en los que de manera conjunta participan los tribunales con el fin directo de trabajar en favor de los derechos humanos, tal como lo pretende la suscrita.

Ahora bien, lo que en resumen se pretende en el presente trabajo, es analizar en términos generales a la CNDH, investigar ambos mecanismos de protección de derechos humanos que tenemos en México, y como en otros países colaboran ambos sistemas de protección de derechos humanos, para tomarlo en cuenta y percatarnos que lo que pretende la suscrita puede ser una realidad para México. Finalmente, brindar una propuesta que tiene por objeto incrementar la efectividad de las determinaciones de la CNDH, con el fin directo de velar por los derechos humanos, recordemos que México, según lo establecido por amnistía internacional, es uno de los países que más vulnera derechos humanos.

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Durante mucho tiempo, el estado mexicano se vio en la necesidad de crear un organismo que fuese independiente del poder ejecutivo, legislativo y judicial, a efecto de defender los derechos de todas y todos a través de la creación de las defensorías de derechos humanos.

Entre los antecedentes directos tenemos que 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 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en adelante, la CNDH y/o la Comisión, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con lo cual dio surgimiento del llamado Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos,¹ conocido también como el ombudsperson mexicano.²

Finalmente, por medio de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria,

¹ *Vid.* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Antecedentes de la CNDH*, disponible en <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh> (Última consulta: 4 de junio de 2022).

² Actualmente, la palabra Ombudsman designa a las y los titulares de las Instituciones Nacionales encargadas de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en diferentes países de Iberoamérica, sin embargo, y atención a que, en el año 2018, durante el XXII Congreso Internacional de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), realizado en la ciudad de Panamá, Panamá, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México propuso utilizar la palabra Ombudsperson en el lugar de Ombudsman, por ello, la suscrita se referirá en el presente trabajo de investigación como “ombudsperson” a los titulares de las instituciones de derechos humanos.

modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.³

En términos generales, la Comisión es un organismo que se encarga de promover, divulgar y defender los derechos humanos reconocidos en la constitución federal y en los tratados internacionales que contengan estos derechos humanos y en los que el estado mexicano sea parte.

En el país, todas las instituciones ombudsperson se encuentran investidas de una independencia respecto a los poderes de la unión, en el caso de México, es la CNDH la que tiene dicha característica, por ello, en este apartado analizaremos; la acepción de derechos humanos, pues de estos deviene su función, las violaciones a derechos humanos, las recomendaciones, la autonomía con la que actúa este organismo, sus atribuciones, así mismo, se analizara cómo incide la autonomía en la eficiencia de dichas recomendaciones y finalmente, analizaremos sobre la necesidad de instaurar un procedimiento de vinculatoriedad a las recomendaciones emitidas por la Comisión.

Finalmente, precisar que el artículo 102, apartado B, párrafo cuarto y 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señalan la naturaleza jurídica de la CNDH como un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

³ Vid. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Antecedentes de la CNDH*, disponible en <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh> (Última consulta: 4 de junio de 2022).

1.1 ¿Qué son los derechos humanos?

Para entender que son los derechos humanos, primero, se mencionaran diversas acepciones de varios autores. De acuerdo con Jesús Rodríguez y Rodríguez, los Derechos Humanos pueden definirse como:

“Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente”.⁴

En el libro “Los Derechos Humanos al alcance de todos”, Tarciso Navarrete, Salvador Abascal y Alejandro Laborie establecen que los Derechos Humanos pueden conceptualizarse como:

“El conjunto de atributos y facultades inherentes a la naturaleza de la persona humana -reconocidos o no por la ley-, que requiere para su pleno desarrollo personal y social”.⁵

Las características o los elementos comunes de las definiciones citadas, radica principalmente en la inherencia, es decir, en la manifestación de que los derechos humanos son todas aquellas prerrogativas que tienen las personas por el simple hecho de serlo, es decir, que no importa; edad, sexo, religión, nacionalidad, lengua, etc., lo que trae como consecuencia inmediata que el Estado cumpla con una serie de obligaciones constitucionales, derivado de la reforma de junio de 2011, consistentes en promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos

⁴ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *Diccionario Jurídico Mexicano.*, México, ed. Porrúa IJ-UNAM, 2005, T. III, p.1063.

⁵ Piza, Rodolfo, citado por Navarrete, Narciso; *Los Derechos Humano al alcance de todos*, 2° ed, México, ed. Diana, 1992, pp. 18-19.

de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.⁶

Lo anterior, se reafirma cuando la Organización de los Derechos humanos definió a los derechos humanos como “derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo (...)”.⁷

Además, la Asamblea General de la ONU en París, el 10 de diciembre de 1948, a través de su la Resolución 217 A (III),⁸ se proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos, primer documento en el que se brinda una definición y se señalan los derechos humanos que deben ser protegidos.

Si bien, consideramos que los derechos humanos son anteriores a su reconocimiento por las leyes y por ello las definiciones referidas, también tiene varias implicaciones, nos interesa la política de porque el Estado los reconoce como algo valioso para la persona, estando presentes en la Constitución, para hacerlos valer por las vías jurisdiccionales y no jurisdiccionales que sean proporcionadas.

Tal reconocimiento incluye un elemento que sirve como fundamento de los derechos humanos, la dignidad, cuya concepción es una instancia moral que

⁶ Cfr. Artículo 1, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2021.

⁷ Vid. Página oficial de la Organización de las Naciones Unidas, *¿Qué son los Derechos humanos?*, disponible en <https://www.un.org/es/global-issues/human-rights#:~:text=El%20derecho%20internacional%20de%20los,individuos%20o%20de%20los%20grupos> (Última visita: 6 de junio de 2022).

⁸ Vid. Declaración Universal de Derechos Humanos, *Asamblea General de la ONU*, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948, consultable en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf> (Última visita: 10 de junio de 2022).

distingue al ser humano de los animales "y lo ennoblece ante todas las demás criaturas. Nuestra obligación con nosotros mismos es no negar la dignidad de la humanidad en nuestra propia persona" (Kant, 1.1964: a 119), ahora bien, para Peces-Barba, la dignidad humana es el "[...] fundamento de la ética pública de la modernidad, como un *prius* de los valores políticos y jurídicos y de los principios que derivan de esos valores".⁹

Se encuentra prevista en diversos instrumentos internacionales, a saber, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (denominada como Pacto de San José) prescribe en su artículo 11 el derecho a la protección de la honra y la dignidad, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (denominado como Protocolo de San Salvador), reafirma la relación entre derechos humanos, como reconocimiento de la dignidad de la persona humana.

La dignidad, desde mi punto de vista, es esencial para el ser humano, porque está vinculada con la existencia humana, convirtiéndola en una característica inherente a todas las personas y en un objeto a salvaguardar, respetar y promover a toda costa, con el objetivo único y principal de respetar los derechos humanos de los que todas y todos somos titulares.

En este sentido, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es fundamental al cimentar las bases de un marco jurídico en favor del reconocimiento de los derechos humanos para todas las personas, es decir, anteriores a su positivación y de la dignidad humana, a través de la configuración de ciertos instrumentos jurídicos, como los señalados en párrafos anteriores.

⁹ Peces-Barba, Gregorio. *La dignidad de la persona desde la filosofía del derecho*, Cuadernos "Bartolomé de las Casas", Madrid: Dykinson. 2003, p. 12.

1.2 Violaciones a derechos humanos

El año 2011, es un año histórico para los derechos humanos en México. Primero fuimos testigos, testigas y protagonistas —particularmente desde la sociedad civil, que ha pugnado por esto desde hace casi una década— de la reforma constitucional más importante en materia de derechos humanos (reforma constitucional del 2011), la cual redimensiona la protección y el rango de defensa de los derechos de los que todas y todos somos titulares; por otro lado, vivimos la más lamentable crisis de derechos humanos en muchos años.

La reforma, no fue garantía del respeto total a dichos derechos, lo cual, se demuestra con el número de homicidios —incluyendo ejecuciones arbitrarias, sumarias y extrajudiciales— que se vivieron desde aquel año y hoy día, y que se ha disparado muy por encima del nivel histórico de las últimas dos décadas; aunque hay diversas estadísticas, también podemos contar al mes de agosto del año en curso con más de doscientos mil casos de desaparición forzada de personas¹⁰; los feminicidios han experimentado un incremento en todo el país, y el número de atentados contra periodistas, defensoras y defensores de derechos humanos crece cada día, lo mismo que los ataques contra personas migrantes, que han experimentado el horror de ver sus vidas segadas en fosas clandestinas a lo largo y ancho del país.¹¹

Lo anterior, frente a la inactividad del Estado, que no ha puesto en práctica medidas especiales de protección para poblaciones en condición de vulnerabilidad y que persiste en la aplicación de una política de seguridad desacertada, que no sólo ha

¹⁰ Comisión Nacional de Búsqueda, *Personas desaparecidas y no localizadas*, disponible en <https://versionpublicarncpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>, (Última visita: 10 de agosto de 2022).

¹¹ *Vid.* Human Rights Watch, información disponible en <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/380709> (Última consulta: 8 de agosto de 2022).

roto la paz social y ha degradado el tejido social, sino que tampoco ha sido efectiva en el combate a la inseguridad.

Por ello, la importancia de valernos de las herramientas que nos proporciona el marco jurídico nacional e internacional.

Lo señalado hasta el momento, describe lo que es la violación de los derechos humanos, lo que en términos del glosario para la igualdad se entiende como “la violación de los derechos humanos indica la vulneración o negación de los derechos de mujeres y hombres, por parte de personas servidoras públicas o autoridades que puedan ejercer poder sobre las personas.”¹²

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo de Colombia, señala que debe entenderse por violación a derechos humanos como toda conducta positiva o negativa mediante la cual un agente directo o indirecto del Estado vulnera, en cualquier persona y en cualquier tiempo, uno de los derechos enunciados y reconocidos por los instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Los dos elementos específicos que convierten un acto de violencia cualquiera en una violación de derechos humanos son, por una parte, el autor, y por el otro la materia. Si el autor es un agente directo o indirecto del Estado, y si el derecho violado es alguno de los consagrados en los pactos internacionales de derechos humanos, entonces, el acto de violencia se constituye en una violación de derechos humanos. Una violación de derechos humanos puede tener como móvil la persecución política, la “intolerancia social” o el simple abuso o exceso de autoridad.

¹² *Vid.* Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), información disponible en <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/violacion-de-los-derechos-humanos> (Última visita: 8 de agosto de 2022).

La autoría estatal, como elemento determinante para tipificar una violación de derechos humanos, puede darse de varias maneras:

1. Cuando el acto de violencia es realizado directamente por un Agente del Estado (a este respecto se entiende por Agente del Estado aquel que tiene funciones represivas o de control, o a quien se le ha asignado la protección de un derecho) que ejerce una función pública;
2. Cuando el acto de violencia es realizado por particulares que actúan con el apoyo, la anuencia, la aquiescencia o la tolerancia de agentes del Estado; Cuando el acto de violencia se produce gracias al desconocimiento de los deberes de garantía y protección que tiene el Estado respecto a sus ciudadanos.¹³

De las definiciones anteriores, considero necesario aportar mi propia concepción, en atención a que la primera a mi parecer carece de elementos y la segunda porque la definición se limita a referir que hay violación a un derecho humano, si este se encuentra consagrado en los pactos internacionales de derechos humanos, en ese entendido, la suscrita considera que debe entenderse por violación a derechos humanos aquellas acciones u omisiones por parte del Estado y las autoridades que atentan y vulneran los derechos humanos de las personas, tales como el derecho a la vida, a la dignidad, a la libertad, a la igualdad, a la libre expresión, al trabajo, a la no discriminación, a la libertad de tránsito, entre otros, los cuales, se encuentran consagrados en diversos instrumentos nacionales e internacionales como lo son: la Constitución Federal, leyes, reglamentos, tratados internacionales, pactos y convenciones.

¹³ Defensoría del Pueblo, *“Algunas precisiones sobre violación de los derechos Humanos en Colombia”*, Serie Texto de Divulgación, No. 2.

Por otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reveló que México es el país con más quejas por violaciones a derechos humanos en todo el continente americano, el 23 % de las denuncias presentadas por la OEA fueron procedentes de México, pese a que contamos con 33 organismos defensores de derechos humanos.¹⁴

En ese entendido, debemos tener presente que las amenazas a los derechos humanos en México representaron un serio desafío para las instituciones del Estado y para la sociedad en su conjunto, ya que de ello deriva que las cifras de las quejas por violaciones a derechos humanos sean cada vez más.

Las violaciones de los derechos humanos siguen azotando a nuestro mundo actual, sin embargo, la CNDH destaca diversos avances normativos que se han dado desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, que estableció una mayor protección a las personas, a través de leyes sobre niñas, niños y adolescentes, una ley de víctimas que se perfeccionó en el Congreso, reparación de daños a víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos, leyes protectoras contra la violencia hacia las mujeres y contra la desigualdad, entre otros.¹⁵

1.3 Recomendaciones

Visto lo que son las violaciones a los derechos humanos, se estima pertinente señalar cual es el medio para reclamarlas y exigir el respeto de los derechos

¹⁴ *Vid.* Violación de los Derechos Humanos, consultable en <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/violacion-de-los-derechos-humanos>, (Última visita: 25 de junio de 2022).

¹⁵ *Vid.* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el día de los derechos humanos, la CNDH reconoce avances normativos y su falta de materialización, así como la necesidad de erradicar violencia, inseguridad, impunidad, corrupción, desigualdad y pobreza, disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2016/Com_2016_316.pdf, (Última visita: 9 de agosto de 2022).

humanos. Las recomendaciones, son el medio por el cual, la CNDH protege y defiende los derechos humanos a través de su atribución de emitir las a las autoridades que los han vulnerado.¹⁶

Las recomendaciones constituyen la más severa expresión de la labor de la Comisión en la lucha contra la impunidad y la defensa de los derechos humanos en nuestro país; tienen como características principales ser públicas y no vinculatorias. No obstante, derivado de la reforma constitucional de junio de 2011, la CNDH cuenta con la facultad de solicitar al Congreso la comparecencia de aquellos titulares de las autoridades responsables que se nieguen a aceptar o cumplir con las recomendaciones que emita este organismo constitucional. Lo anterior, otorga mayor fuerza para que se creen los mecanismos que permitan una eficiente lucha contra la impunidad y por el respeto de los derechos humanos en el territorio nacional.¹⁷

Las recomendaciones son instrumentos fundamentales de la CNDH en la protección y defensa de los derechos humanos, pero no son el único medio, ya que existen otros como la conciliación, la solución de quejas durante el procedimiento y las acciones de inconstitucionalidad¹⁸, además de las acciones de promoción, observancia, estudio, divulgación y desarrollo institucional de la Comisión Nacional. Asimismo, las recomendaciones constituyen una enérgica solicitud a la autoridad para que se brinde la adecuada atención a la víctima, de tal forma que le permita restituir su situación al estado en el que se encontraba antes de sufrir el daño. Así,

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, párrafo segundo, México, 2021.

¹⁷ Información disponible en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=119>, (Última visita: 9 de junio de 2022).

¹⁸ Información disponible en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=119#:~:text=Las%20recomendaciones%20son%20instrumentos%20fundamentales,las%20acciones%20de%20promoci%C3%B3n%2C%20observancia>, (Última visita: 10 de junio de 2022).

la Comisión encuentra en sus recomendaciones, un medio idóneo que le permite ejercer sus atribuciones de protección y observancia de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

1.4 Autonomía de la CNDH

Mediante decreto del 13 de septiembre de 1999 se reformó y adicionó el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando hoy día en su cuarto párrafo como sigue:

“El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”.¹⁹

La importancia de que este organismo constitucional goce de autonomía, radica principalmente en la necesidad de dar respuesta de manera extraordinaria, inmediata y eficaz, a las grandes demandas sociales de seguridad, desarrollo, bienestar, salud, educación y trabajo, estableciendo mecanismos ágiles y concretos, de fácil acceso y al alcance de todas y todos.

La autonomía de la CNDH, tiene entre sus objetivos, como organismo constitucional autónomo, a diferencia del sistema jurisdiccional, contar con procedimientos que sean ágiles para hacer valer los derechos de las personas que consideran que han vulnerado en sus derechos humanos.

Un tema que, sin duda, ha dado permanente materia de discusión es, en el terreno del funcionamiento de la CNDH, el relativo a la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones. En este sentido, hay que recordar que la fuerza de las recomendaciones se encuentra en relación con la fortaleza política y moral de la

¹⁹ Información disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Decreto_OAC_CNDH.pdf. (Última visita: 9 de junio de 2022).

institución. Si bien, para el ejercicio de sus funciones debe encontrarse alejada de coyunturas o intereses políticos, tratándose de sus resoluciones o recomendaciones estas descansan en la fuerza de su impacto político-social, de ahí la relevancia de su reconocimiento y respeto por todos los factores o actores sociales y políticos.²⁰

En tales circunstancias, son órganos dotados constitucionalmente de absoluta independencia en el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades, a tal grado que sus resoluciones poseen la característica de definitividad, lo que quiere decir que no son susceptibles de modificación por los otros poderes, salvo algunos casos, estrictamente procedimentales o procesales, donde podría tener injerencia el Poder Judicial de la Federación.

La CNDH es uno de los órganos constitucionales autónomos más importantes de nuestro país, el fortalecimiento de su legitimidad institucional tiene que ver, sin duda, con la participación de todos los actores sociales.

La política y la académica han sido fuente inagotable de ideas y principios que le han dado vida y forma; sin embargo, nuestro orden constitucional y democrático de derecho es también un orden viviente que se transforma en aras del mejoramiento de sus instituciones y el cumplimiento de su objetivo esencial, el ser humano y la protección de sus derechos.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver las controversias constitucionales 32/2005²¹ y 31/2006²², ha establecido cuáles son las

²⁰ Urbina, Javier, *CNDH: órgano constitucional autónomo*, Centro de Investigaciones Jurídicas Políticas, de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, 2019.

²¹ Tesis P./J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871.

²² Tesis P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1647.

características que nos permiten distinguir a los órganos constitucionales autónomos:

- a) Surgen bajo la idea de equilibrio constitucional basada en controles de poder, lo que hace que las actividades que se encomiendan al Estado sean más eficientes.
- b) Son creados para ejercer una atribución del Estado que, por su importancia social, requiere autonomía de los tres poderes tradicionales.
- c) Su existencia no altera la tradicional división de poderes, pues los órganos autónomos forman parte del Estado a la par de los otros órganos.
- d) En cuanto a sus características: deben estar establecidos en la Constitución; mantienen relación de coordinación con otros órganos; cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera y, finalmente, atienden funciones del Estado que requieren eficacia.

De lo anterior, conviene hacer un análisis que nos permita entender de qué va la autonomía de los organismos constitucionales en nuestro país, partiendo de las características que señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para estos, pero en específico la suscrita estima conveniente abordar a la CNDH, por ser pilar en el tema que se investiga. Primero debemos entender que la autonomía tiene sus raíces en los vocablos griegos “auto” que significa ‘mismo’ y “nomía”, ‘ley’, es decir, es la potestad para darse leyes así mismo o dictarse sus propias normas.²³

Para 1991, la CNDH recién llevaba un año cuando se realizó el primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los

²³ Vid. Ochoa Campos, Moisés, *Descentralización o autonomía municipal*, México, Índice, 1982, p. 35.

Derechos Humanos, celebrado el París en octubre de 1991, en donde se redactaron los lineamientos fundamentales para el funcionamiento de estos organismos.

A dichos lineamientos se les conocieron como los principios de París, estándares internacionales que enmarcan y guían el trabajo de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), adaptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993.²⁴

La importancia de señalar los principios de París como parte inicial en este tema de la autonomía, radica en que los mismos señalan a esta última como una característica esencial en la consecución del respeto, promoción, divulgación y observancia de los derechos humanos, cuando en distintos momentos habla de independencia de las Instituciones Nacionales de Derechos humanos respecto de las instancias de gobierno y al establecer las condiciones materiales, normativas y presupuestales para que, efectivamente, gocen de la autonomía necesaria para el desarrollo de sus funciones,²⁵ teniendo así por satisfecha la segunda característica que señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es así como, en el apartado B, numeral 2 de los principios de París que se señala: “La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia.”

²⁴ Vid. Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, México, disponible en <https://hchr.org.mx/comunicados/los-principios-de-paris-20-anos-guiando-el-trabajo-de-las-instituciones-nacionales-de-derechos-humanos/> (Última visita: 6 de septiembre de 2022).

²⁵ Narro Lobo, Joaquín (Coord.), *Autonomía de los organismos públicos de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, p. 13.

Derivado de lo anterior, en 1999, mediante reforma constitucional se dotó de plena autonomía presupuestaria y de gestión a la Comisión. Por ello, se dice que la autonomía que señalan los principios y la propia Constitución Federal, son la base esencial en nuestro sistema político que permite que se trabaje de manera libre y autónoma en pro de los derechos humanos.

No olvidemos que la intención de hablar sobre la autonomía de esta institución de derechos humanos, es señalar la importancia de que estas instituciones estén dotadas de esta característica, pues ellos permitirán que los organismos funcionen como una forma de control del poder, al desplegar competencias cuasi-jurisdiccionales que tienen como finalidad la investigación de violaciones a los derechos humanos que contienen las diversas autoridades del Estado y; por otra, por motivo de su mandato ejercen facultades de promoción de los derechos humanos, así como la generación de mecanismos de acercamiento entre las normas de derechos humanos su aplicación a nivel interno.

Como se señalará, la Comisión tiene entre sus principales funciones la de investigar presuntas violaciones a los derechos humanos y la de actuar como una especie de órgano de revisión o casación frente a las resoluciones de los órganos de derechos humanos de los estados. Lo anterior, nos demuestra las facultades que tiene la CNDH y la importancia de que esta exista.

En este entendido, debemos dejar claro que la CNDH al estar dotada de autonomía, puede realizar diversas acciones o prácticas que permitan ir en pro de los derechos humanos, tenemos así, por ejemplo, el cambio que se implementó en 2015, al modificar la forma en que emitía sus recomendaciones. A partir de la recomendación 29/2015, empezó a analizar las violaciones de derechos humanos bajo otra metodología, según la cual se van describiendo por tipo de derecho vulnerado la parte de fondo de la argumentación, lo cual se conoce como el capítulo de “observaciones”. Otro ejemplo de cambio que tuvo la CNDH, derivado de su autonomía es la inclusión en sus resoluciones del capítulo “reparación del daño”.

Finalmente, recordemos que “el poder que no es limitado lleva necesariamente al abuso y a la arbitrariedad.”²⁶

Además, de eso, la autonomía permite a la CNDH proteger los derechos humanos de diversas formas:

- a. La principal, por medio de investigaciones que evidencian la realización de violaciones a los derechos humano y la emisión de recomendaciones.
- b. El llamado a explicar ante el poder legislativo la no aceptación de una recomendación.
- c. La presentación de quejas y denuncias.
- d. La presentación de acciones de inconstitucionalidad.

Pero son insuficientes, por eso, la propuesta que haré al final de este trabajo.

1.5 Atribuciones de la CNDH

Ahora, resulta conveniente señalar que, para el desarrollo de sus funciones, la Comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene las siguientes atribuciones:

- I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
 - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que

²⁶ Vid. Agapito Serrano, Rafael de, *Libertad y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 115.

legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

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

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

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

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

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

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

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

X.- Expedir su Reglamento Interno;

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

XI Bis.- Presidir y garantizar el cumplimiento de las atribuciones conferidas al Mecanismo Nacional de Prevención, en términos de lo establecido en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;

XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden.

Como podemos apreciar, la Comisión, por mandato constitucional tiene múltiples atribuciones que le permiten llevar a cabo su objetivo principal, proteger los derechos humanos, estas atribuciones se pueden clasificar en dos rubros; las que van encaminadas de manera directa a la protección no jurisdiccional y las que refieren a la promoción de los derechos fundamentales.

Lo anterior, es importante señalarlo, en atención a que en el presente trabajo nos estaremos enfocando en las atribuciones que refieren a la protección no jurisdiccional, principalmente a la queja y por ende la recomendación que se emite cuando se considera que las autoridades responsables han vulnerado algún derecho humano, ya que de esto va el tema de investigación.

Como ya han quedado transcritas las atribuciones de la Comisión, es conveniente analizar que las primeras fracciones del artículo, la Comisión se encargará de recibir

quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, investigar presuntas violaciones y emitir recomendaciones obligatorias más no vinculatorias,²⁷ sin olvidar que estas atribuciones serán sobre actos cometidos por autoridades administrativas del ámbito federal.

Por cuanto hace a otras de sus atribuciones, se desprenden las que la Comisión tiene sobre la protección de los derechos humanos en su carácter de organismo a nivel nacional del sistema no jurisdiccional, toda vez que tiene la facultad de revisar las actuaciones de las comisiones estatales y del cumplimiento de las recomendaciones que estas emitieron.

Hay que destacar las últimas atribuciones, ya que estas son de las que derivan la problemática en el presente trabajo, referente a su cumplimiento, por lo que se pretende dar una solución mediante la propuesta que se planteará más adelante.

1.6 ¿Cómo incide la autonomía en la eficacia de las recomendaciones emitidas por la CNDH?

El presente trabajo, está sustentado en este apartado, ya que comprobar la falta de eficacia respecto del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión, será lo que sostendrá la procedencia de la propuesta de la presente investigación.

En este entendido, la autonomía con la que cuenta la Comisión es derivada del mandato constitucional, como ya se ha señalado. Esto se hizo con la intención de proteger los derechos humanos de todas las personas, recordemos que en nuestro

²⁷ Es necesario referir que la obligatoriedad de las recomendaciones consiste en que las autoridades tienen el deber de cumplir todos los puntos que esta contenga en aras de proteger los derechos humanos de las personas, y la falta de vinculatoriedad de estas se asocia directamente con la inexistencia de una formula aplicable para que las autoridades cumplan forzosamente con la recomendación que le fue dirigida.

país encontramos dos tipos de protección de derechos humanos, la jurisdiccional y la no jurisdiccional, ambas importante para llevar el estudio del tema que nos ocupa.

Para entender mejor de que van estos sistemas de protección de derechos humanos, el siguiente cuadro comparativo:²⁸

| 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. |

²⁸ Tomado de Mireya Castañeda, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Primera Edición 2015, p. 26.

Con la información plasmada, podemos referir que el sistema jurisdiccional, tiene decisiones vinculantes, es decir, éstas deben ser cumplidas en todo momento, caso contrario a lo que sucede en el sistema no jurisdiccional, que sus decisiones no tienen ninguna fuerza vinculante, es decir, las autoridades a quienes son dirigidas pueden decidir en cumplirlas o no.

Por otro lado, el sistema jurisdiccional está a cargo de los jueces y tribunales competentes, quienes no cuentan con las facultades suficientes para investigar violaciones a derechos humanos, por ello la necesidad de crear organismos no jurisdiccionales quienes tienen la facultad de investigar a fondo de estas violaciones, según lo establecido en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal.

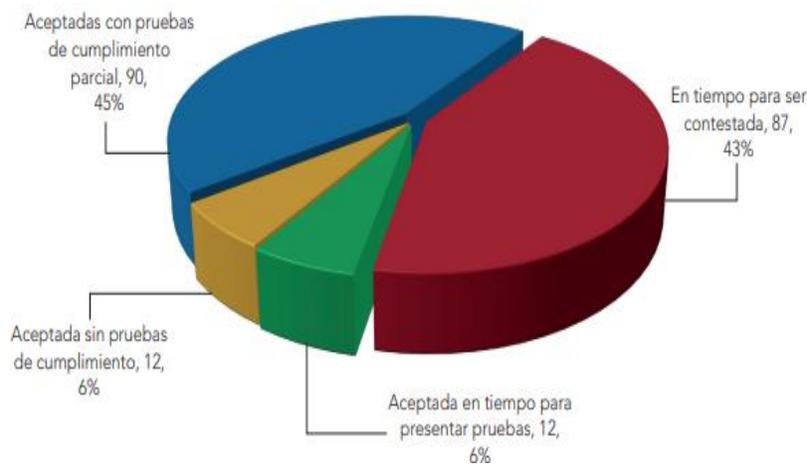
Derivado de lo anterior, podríamos decir que las ventajas del sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos son siempre en favor de las personas a las que se les ha vulnerado algún derecho humano, toda vez que no se exige una formalidad para poder interponer alguna queja en caso de considerar violado algún derecho humano, teniendo la Comisión que hacer una investigación exhaustiva sobre la posible violación de derechos humanos.

En ese sentido, encontramos diversas ventajas al contar con un organismo constitucional autónomo que protege los derechos humanos de los gobernados, sin embargo, considero que hay un factor que hace que las ventajas que se describieron pasen a un segundo plano, ya que una vez que se hizo una investigación exhaustiva y se determina la violación de derechos humanos a través de la recomendación, esta quede a consideración de las autoridades aceptarlas o no, porque ello incide de manera directa en la falta de su cumplimiento y en consecuencia, en la constante de que las autoridades continúen violando derechos humanos.

Por lo anterior, la que suscribe considera que continuar con el sistema de dejar al arbitrio de las autoridades el aceptar o no una recomendación, no funciona en un país donde las violaciones a los derechos humanos van en aumento, pues en el año 2000 se emitieron 26 recomendaciones, mientras que para el año 2021, fueron 155 (informe de actividades, CNDH, 2021).

Como se indicó, en el año 2021, la Comisión emitió un total de 155 recomendaciones a diversas autoridades federales, de las cuales 7 resultaron ser por violaciones graves a derechos humanos y 146 fueron recomendaciones ordinarias o particulares y 2 generales. Precizando que en este año se dio el número más alto de recomendaciones emitidas en la historia de ese organismo constitucional autónomo.²⁹

Además, es importante mencionar el estado que tenía cada una de las 146 recomendaciones ordinarias o particulares que emitió la CNDH al momento del cierre del informe del 2021, siendo el siguiente:



Fuente: CNDH, Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2021, disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-01/IA_2021.pdf, p.80. (3 de junio de 2022).

²⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*, disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-01/IA_2021.pdf, p. 66, (Última consulta: 24 de junio de 2022).

Como podemos apreciar, las recomendaciones aceptadas por las autoridades son muchas, sin embargo, el problema radica en que no hay una prueba fehaciente y precisa del cumplimiento cierto y total de las recomendaciones, y por tanto de los puntos recomendatorios que emite la Comisión.

Además, es necesario tomar en consideración que la Comisión hoy día implementa mecanismos para que las autoridades que no han aceptado las recomendaciones reconsideren su postura,³⁰ lo cual, no tendría que ser así si se implementara un mecanismo que obligará a las autoridades, cuando no lo quisieren, a cumplir las recomendaciones que emite la Comisión.

1.7 Necesidad de hacer obligatorias las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En términos generales, puede observarse que los órganos como la Comisión cuentan con fuertes competencias para el ejercicio de sus funciones, tienen mecanismos relativamente flexibles para su actuación y gozan de niveles aceptables de confianza ciudadana; sin embargo, es indudable que en muchos sectores de la academia y la sociedad civil prevalece una percepción casi generalizada de que su desempeño no sería el óptimo.

En este entendido, tenemos que la CNDH cuenta con diversos problemas que inciden en que se tenga una verdadera eficacia al momento de cumplir con las recomendaciones que emite a las autoridades que han violado derechos fundamentales.

La no vinculatoriedad de las recomendaciones emitidas por la CNDH, como ya lo hemos visto, es la característica que impide obligar a las autoridades que han sido declaradas responsables de conculcar derechos humanos a cumplir con la determinación que emite este organismo, lo que trae como resultado que el

³⁰ *Vid. Ibidem*, p. 98.

incumplimiento o la falta de aceptación de la recomendación por parte de la autoridad responsable no genere alguna sanción o consecuencia jurídica.

Del análisis del párrafo que antecede, surge la propuesta para que las recomendaciones emitidas por este organismo constitucional autónomo sean vinculantes, en atención a que, como pudimos ver, el número de recomendaciones desde que se constituyó la Comisión no ha sido favorable y en su caso, no han sido complementadas en su totalidad.

Ahora bien, señalar que aunque la Comisión tiene la facultad de denunciar a los servidores públicos señalados en las recomendaciones como responsables ante el Ministerio Público o ante la autoridad administrativa que corresponda, cuando estas persisten en la negativa de aceptar la recomendación,³¹ considero que esta facultad resulta insuficiente, ya que para ejercerla es necesario esperar a que la autoridad persista en su negativa de cumplir la recomendación que se emitió en su contra, por ello, lo ideal sería que desde el momento en que la Comisión emite dicha recomendación sea poseedora de facultades más amplias que lleven a que la autoridad responsable cumpla la determinación.

Además, precisar que aunque se dice que al conceder vinculatoriedad a las recomendaciones que emita el ombudsperson mexicano se desnaturalizaría su finalidad, es decir, que este no sería un agente más que ejerce el poder, pues el darle fuerza coercitiva sería todo, menos un despropósito, pues se convertiría a un tribunal más y desaparecería la complementariedad que se busca lograr con relación a los medios judiciales, y por ende, todo el sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos se desvanecería,³² esto no necesariamente

³¹ Artículo 46. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 20 de mayo de 2021.

³² ¿Por qué las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no deberían ser vinculantes?, Apología de la no vinculatoriedad, Ivonne Pánico Bressant, México, 2020. Consultado en <https://www.edlibitum.com/noticias/2020/8/4/por-qu-las-recomendaciones-de-la->

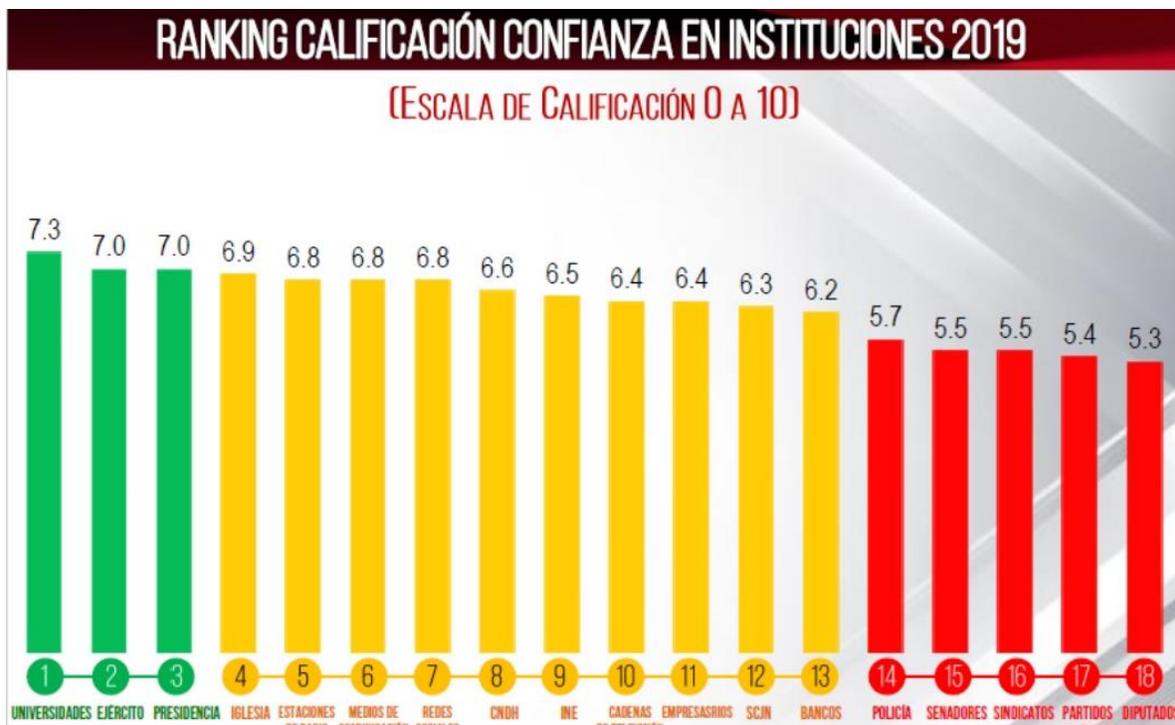
tendría que ser así, como veremos más adelante, en otros países se ha implementado esta vinculatoriedad y el ombudsperson no ha perdido su naturaleza.

Recordemos que la reforma constitucional de junio de 2011, le otorgó a la Comisión la facultad de solicitar al Congreso la comparecencia de aquellos titulares de las autoridades responsables que se nieguen a aceptar o a cumplir con las recomendaciones emitidas por este organismo. Lo anterior, permite deducir que la Comisión requiere de medidas que le den la facultad de otorgar mayor fuerza a sus determinaciones para que las autoridades las cumplan y se continúe luchando contra la impunidad y velando por el respeto de los derechos humanos de los que todas y todos somos titulares.

Hasta aquí, entendemos que la necesidad de hacer obligatorias las recomendaciones emitidas por la CNDH, es el hacer que las determinaciones sean cumplidas por las autoridades responsables, para velar por el respeto de los derechos humanos de las personas, pero también es necesario realizar aquello, ya que con ello la Comisión seguirá gozando de un alto grado de prestigio, en tanto que la eficacia de sus determinaciones se vincula a la “autoridad moral” de quien las encabeza.

Lo anterior, es necesario tomando en consideración a la consulta Mitofsky, en la que señala que el nivel de confianza de la CNDH, ha disminuido paulatinamente, lo que la coloca como institución en un nivel de confianza “medio”, lo cual refleja que requiere implementar medidas que permitan que este nivel de confianza sea el más alto. (Consulta Mitofsky, 2019). Para mayor referencia, la siguiente tabla.

comisin-nacional-de-los-derechos-humanos-no-deberan-ser-vinculantes, (Última consulta: 1 de julio de 2022).



Fuente: Mitofsky, consulta, Mitofsky, 2019, disponible en <https://www.forbes.com.mx/presidencia-entre-las-instituciones-que-generan-mas-confianza-mitofsky/>, (10 de junio de 2022).

Además de la disminución de confianza de la Comisión, señalar que los propios informes dan cuenta que si bien, es casi absoluto el nivel de aceptación de las resoluciones (lo que en principio lo dotaría de vinculatoriedad), existen profundas asimetrías al momento de la implementación práctica de las medidas que darían cumplimiento al contenido de la recomendación. Al respecto, del total de las resoluciones, el 50% estaban aceptadas con pruebas de cumplimiento, el 36% en tiempo de ser contestada, 5% aceptadas en tiempo de presentar pruebas de cumplimiento, 6% sin pruebas de cumplimiento, y 2% estaba aceptada con pruebas de cumplimiento total (CNDH, 2019).

Para el 2021, como se apreció en el apartado anterior, no hubo cambios significativos, pues se obtuvieron las siguientes cifras: el 45% de las recomendaciones aceptadas con pruebas de cumplimiento, 6% aceptadas sin pruebas de cumplimiento, 6% aceptadas en tiempo para presentar pruebas y 47% en tiempo para ser contestadas. (CNDH. 2021).

Con estas cifras, sería deseable que la Comisión aumente significativamente sus niveles de celeridad administrativa y procesal. Al respecto, algunas investigaciones relevantes sobre buenas prácticas en instituciones nacionales de derechos humanos en el mundo estipulan como razonable “el plazo de doce semanas para la completa resolución de una queja”.³³ (Cámara y Luna, 2012, p. 97).

Existe suficiente evidencia empírica comparada que ha demostrado que en algunas instituciones de derechos humanos ha constituido una buena práctica institucional el ejercicio de la iniciativa legislativa, como en los casos del Ombudsperson peruano, paraguayo, finlandés y boliviano (Cámara y Luna, 2012, p. 160), tal como lo veremos en el tercer capítulo del presente trabajo.

2. Mecanismos de protección de los Derechos Humanos

En el primer capítulo se precisó que los derechos humanos son fundamentales en la vida de las personas, por ello, desde épocas antiguas se buscó demostrar su inherencia, lo que significa que todas y todos somos titulares de ellos por el simple hecho de ser personas, pero, no fue sino hasta la reforma de 2011, que quedaron establecidos constitucionalmente una serie de derechos fundamentales, los cuales podemos ejercer, hacerlos valer y lograr proteger, a través de los mecanismos de protección de derechos humanos, jurisdiccional o no jurisdiccional, señalando que, aunado a ello, las autoridades tienen la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar todos estos derechos, según lo establecido en el tercer párrafo, artículo 1º constitucional.

Es bien sabido que para proteger los derechos humanos, debemos valernos de los diversos instrumentos jurídicos que los contemplan: Constitución federal, leyes,

³³ Cámara Arroyo, Sergio y Luna Cervantes, Eduardo, *Mejores prácticas del Ombudsman en Iberoamérica*. Madrid: Dykinson, S.L., 2012, P. 160.

reglamentos, tratados internacionales que contengan derechos humanos, etc., lo que se reconoce como derecho sustantivo y por otro lado, el derecho adjetivo que, al igual que el primero, se encuentra prevista en los instrumentos jurídicos, teniendo como diferencia que este establecerá los mecanismos, herramientas y procedimientos de los que nos podemos valer para exigir el cumplimiento, protección o reparación de los derechos que se considera han sido vulnerados.

Ahora bien, se debe tomar en consideración que el presente trabajo tiene por finalidad ampliar el sistema de protección, al proponer que las recomendaciones tengan carácter vinculatorio, por ello, al ser la vinculatoriedad característica del sistema no jurisdiccional, se va a armonizar la implementación de los sistemas que tenemos en México. Lo anterior, evidentemente sustentado en la característica de la progresividad de los derechos humanos, lo que significa que conforme han ido avanzando el tiempo, se han implementado nuevos medios para poder velar por el respeto de los derechos humanos, siempre en pro y nunca en retroceso, para justamente brindar la protección más amplia a las personas que consideran le han vulnerado algún derecho humano.

Con lo anterior, se sobreentendería que lo que se pretende con esta propuesta, es quitar la naturaleza jurídica, pero no es así, ya que más bien, la propia característica de autonomía que vimos anteriormente es la que le permite a este organismo, implementar nuevas técnicas y/o métodos que den mayor fuerza a las determinaciones que emite contra las autoridades que han vulnerado derechos humanos, además de ello, con la implementación de la propuesta, se estaría velando por el principio pro persona, el cual señala que las autoridades deben de brindar la protección más amplia y aplicar la norma que mejor favorezca a las personas, con la finalidad de respetar los derechos humanos del que es titular, mismo que será de importancia tomar en consideración para el desarrollo de la presente investigación.

Derivado de lo anterior, se procederá a realizar un análisis de los mecanismos de protección citados, con la finalidad de percatarnos que la propuesta que se plantea en el presente trabajo de investigación es viable, que no pretende ir en contra de lo plasmado hoy día en nuestra Constitución Federal, en atención a que ambos sistemas de protección de derechos humanos son compaginables entre sí.

2.1 Reforma constitucional de 2011

Para entender los sistemas de protección de derechos humanos que se han referido, es importante mencionar en términos generales de que va la reforma constitucional de junio de 2011, a efecto de que pueda ser más claro el análisis del presente trabajo. Además, conocer las reformas nos hará entender el sentido que el presente trabajo tiene, pues no dará a conocer que son necesarios los cambios en nuestro sistema jurídico, a efecto de ir cubriendo las necesidades que tiene la sociedad, conforme va pasando el tiempo, lo que es conocido como la progresividad, tal como se pretende proponer en esta investigación.

Desde la época de la colonia, México se encuentra en un proceso de constante transformación política, cultural y social, un momento clave de esta madurez es la redacción, aprobación, votación y promulgación de la Carta magna vigente, tras las luchas armadas que sucedieron entre 1910 y 1917. La Revolución dio paso a la instauración de un proyecto de nación que, desde febrero de 1917, marcará la vida de las y los mexicanos a lo largo de un siglo. Uno de los motivos y objetivos de nuestra constitución, considerada la primera de carácter social en el mundo; fue darles vigencia plena y real a múltiples derechos, entre los que destacaron: la libertad política, la reforma agraria y la seguridad social. En particular, su esencia consistió en incorporar los Derechos Económico, Sociales y Culturales (DESC).

En ese entendido lo que consolidó a la Constitución como progresista y adelantada en sus tiempos, es este mismo espíritu el que por un siglo ha acompañado a la Constitución Federal, con diversas reformas que sin duda han contribuido a ampliar

los derechos y alinear a nuestro país con los estándares mínimos internacionales en la materia. La reforma constitucional de junio de 2011 en materia de DDHH cristaliza, una vez más, este espíritu transformador.

Sin duda, son muchas cuestiones que la reforma de 2011 trae implícita; la modificación a 11 artículos de la constitución, en primer lugar, se amplía y moderniza el radio de expectativas que las y los mexicanos teníamos, cambiando la denominación del título I, capítulo I, “Garantías Individuales”, por “Derechos humanos y sus garantías”, es decir, normas generales e inherentes al ser humano y anteriores al ordenamiento jurídico.³⁴

Se da fin así a la confusión entre derecho humano y garantías individuales, vinculado a lo anterior, se modifica la expresión “otorgar” por “reconocer”, lo que implica que toda persona goza de los derechos; libertad, igualdad, seguridad, educación, trabajo, etcétera, y de sus mecanismos de protección derecho interno e internacional, órganos nacionales e internacionales, entre otros, simplemente por el hecho de ser persona humana, es decir, el goce de esos derechos no depende de un instrumento jurídico o de su presunto otorgamiento por parte del Estado.

Por ende, todas las personas tienen derechos humanos, por el solo hecho de ser personas, en consecuencia, el Estado no los otorga, sino que los reconoce y garantiza. En este último sentido, como se ha señalado, toca a todas las autoridades el deber de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos a la luz de varios principios esenciales. Incluso, en caso de violaciones a derechos humanos, el Estado debe obligar a prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones. Lo que para la persona es un derecho humano, para el estado es una obligación. En caso de violaciones graves a los derechos humanos, se faculta a la CNDH a realizar investigaciones. Dicha función de ejercerla cuando así lo considere pertinente, o bien, a petición del Presidente, gobernador o cualquiera de las

³⁴ Cfr. Mireya Castañeda, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, op. cit., p. 7.

cámaras del Congreso de la unión, las legislaturas locales, jefe o jefa del gobierno de la CDMX. Por ende, la CNDH puede investigar violaciones graves a los derechos humanos.

Estos deberes de protección y tutela a cargo del Estado respecto de los derechos humanos no deben interpretarse conforme a la Constitución Federal, sino que ahora, es necesario observar y tomar en cuenta los tratados internacionales en la materia. Ante el abanico de opciones, sea de la Constitución o tratados, es usual que existan diversas interpretaciones o normas jurídicas. Para tal efecto siempre debe prevalecer el principio “pro persona”, del cual se hizo referencia anteriormente. Tomemos en consideración que, en materia de derechos humanos, es indispensable interpretar y decidir en sentido amplio, favoreciendo en todo momento a la persona.

Como se observa, la reforma de 2011 en materia de derechos humanos implica un cambio de paradigma en la configuración y actuar del Estado. A decir de Juan Silva Mesa, expresidente de la SCJN, “la Reforma puede equipararse al momento en que en 1917 el texto fundacional de nuestro ordenamiento jurídico incorporó los derechos sociales”. Su introducción a la carta magna no es solo de manera simbólica o estética, sino que implica obligaciones de las y los ciudadanos, como conocer y exigir sus derechos humanos y sus garantías, así como a las autoridades, las cuales deben cumplir con las obligaciones constitucionales que se le imponen en el artículo 1° de la Constitución Federal.

El reto es hacer eficaces tales derechos humanos, es decir, materializarlos. Pasar de una igualdad formal o abstracta, inscrita en la ley, a una igualdad real, vivida en la cotidianidad. Los derechos humanos no se construyeron para quedarse en las normas jurídicas, sino como herramientas prácticas para la defensa de todas las personas, especialmente a las más desfavorecidas de nuestro país.

2.2 Sistema de protección jurisdiccional de los Derechos Humanos

En este apartado, conviene recordar que el presente trabajo tiene por finalidad proponer una reforma al sistema no jurisdiccional de derechos humanos, para ello, es necesario analizar justamente este sistema, pero, por otra parte, será necesario hacer un análisis al sistema jurisdiccional, con la finalidad de tener un panorama general del sistema jurisdiccional de los Derechos Humanos en México.

Ya se ha analizado que todas y todos somos titulares de derechos humanos, se ha indicado que las autoridades cuentan con una serie de obligaciones para hacerlos valer, pero también, es necesario señalar que en caso de que algún derecho no sea respetado y, en consecuencia, sea vulnerado, tenemos la facultad de acudir ante las autoridades competentes para exigir su reparación.

En este sentido, la protección jurisdiccional de los derechos humanos, como su nombre lo indica, está a cargo de los jueces y los tribunales, tanto a nivel nacional como regional. En México la protección jurisdiccional tuvo su origen con el juicio de amparo, en la Constitución yucateca de 1841 y a nivel nacional desde 1847, consolidándose como un pilar del ordenamiento jurídico mexicano.³⁵

Es bien sabido que a través de los años el juicio de amparo ha sufrido diversos cambios que lo han transformado hasta el medio de control constitucional que hoy conocemos, siendo la última reforma de 6 de junio de 2011, enorme trascendencia para nuestro sistema jurídico mexicano, en la cual, entre otras cosas, se redefinen algunos conceptos trascendentes que anteriormente resultaban ambiguos y se expande el alcance protector de este medio de control constitucional.

Así pues, con las reformas constitucionales de 1994 al artículo 105 se amplió el control constitucional a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad. En 2006 se introdujo la facultad de los organismos protectores

³⁵ Castañeda Mireya, *El derecho internacional de los derechos...* Cit., p. 22

de derechos humanos de presentar acciones de inconstitucionalidad por leyes —la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también por tratados— que vulneran derechos humanos consagrados en la Constitución, y con la reforma de derechos humanos también en los tratados en los que México sea parte.³⁶

Lo anterior, constituye parte de los elementos que integran los medios de control constitucional, dichos elementos permiten que la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, por ello, será necesario, explicar de manera breve las generalidades de lo que es el Juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad y la eficacia de aplicación del sistema. En ese entendido comenzaremos con las generalidades del juicio de amparo.

2.2.1 El juicio de amparo

De conformidad con lo establecido en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, el juicio de amparo es el medio de protección directa, por vía de acción, contra las normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución y los Tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, a fin de dejarlos insubsistentes y, ahora, bajo ciertos requisitos, con la posibilidad de que las resoluciones que se pronuncien en este tipo de procedimientos, tengan efectos generales.³⁷

Como se señaló anteriormente, el juicio de amparo es un medio de defensa al alcance de todas las personas mediante el cual podrán exigir la protección y reparación de sus derechos fundamentales.

³⁶ *Ídem*

³⁷ Soto, Armando (Coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016, pp. 18-19.

Además, hay que precisar que el amparo es un proceso o juicio unitario, aunque se desenvuelve en dos procedimientos: el indirecto o bi-instancial y el directo o uni- instancial. Su unidad descansa en su procedencia y teología, es decir, en que procede en contra de cualquier acto de autoridad en sentido lato que agravie al gobernado y en que tutela la Constitución e imbitamente toda la legislación secundaria mediante su invalidación o su ineffectividad concretas.³⁸

Por una parte, el amparo directo tiene como función combatir las sentencias definitivas, laudos o cualquier tipo de resolución que ponga fin al juicio, es decir, en el amparo directo el acto reclamado siempre va a ser una resolución que ponga fin a un juicio de cuyo contenido se deriven violaciones a derechos humanos, por lo anterior, las personas facultadas para promoverlo, será el gobernado, mediante la presentación de la demanda ante la autoridad responsable, que generalmente se remitirá al Tribunal Colegiado de Circuito en turno para su resolución, en la cual, la autoridad determinará si la autoridad responsable vulneró los derechos humanos de los gobernados, para que convalide o revoque el acto de autoridad que se reclamó.

Ahora bien, el amparo indirecto, al igual que el directo, es un medio de defensa que procede contra cualquier acto de autoridad que no sea una sentencia, laudo o resolución que ponga fin a un juicio, tal como se enuncian en el artículo 107 de la Ley de Amparo. Lo anterior, no es garantía de su procedencia, pues hay ciertos actos que resultan improcedentes, tal como lo señala el artículo 61 de la ley de amparo.

De conformidad con el artículo 35 de la Ley de la materia, este amparo puede ser promovido ante el juez de Distrito o Tribunal Colegiado³⁹ de apelación por cualquier

³⁸ Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 20a. ed., México, Porrúa, 1983, p.144.

³⁹ Los tribunales colegiados de apelación solo conocerán de los juicios de amparo indirecto promovidos contra actos de otros tribunales de la misma naturaleza, según lo establecido en el artículo 36 de la Ley de amparo.

persona que sufra una violación a sus derechos humanos como consecuencia del acto que se reclama.

Ahora bien, decir que la importancia de promover alguno de los juicios señalados, es la determinación que emita la autoridad competente, pues de ella dependerá que se anule el acto previo ordenamiento, además de llevar a cabo un hacer o no hacer en consideración a la naturaleza positiva o negativa que puede derivar del acto reclamado.

Finalmente, conviene señalar que los efectos de la sentencia serán en dos sentidos, según lo señalado en el artículo 77 de la Ley de amparo, que a la letra dice:

“Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

- I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y
 - II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.”
- (...)

Además, el propio artículo señala que en el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.

La importancia de analizar el amparo radica principalmente en ver el impacto que tienen sus resoluciones; pues la autoridad está obligada a cumplir la determinación que emite la autoridad competente, y para el caso de que exista negativa, se podrá iniciar un incidente de ejecución de sentencia, que tiene por finalidad, obligar a esta autoridad responsable a cumplimentar dicha sentencia, además, permite que se

restituyan en sus derechos a las personas que se les ha vulnerado algún derecho humano, como lo señala Burgoa: “Sin este juicio, el orden constitucional y todos los principios que proclama y sobre los que se asienta, quedarían expuestos a su violación y quebrantamiento impunes, es decir, confinados en la región de las meras declaraciones románticas como simples expresiones de idílicos designios sin vigencia ni operatividad pragmática”.⁴⁰

2.2.2 Acción de inconstitucionalidad

Al igual que el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad es un medio de protección jurisdiccional mediante el cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está facultada para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de una norma general, o bien, de un tratado internacional, mediante un procedimiento abstracto que puede ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Federal, será interpuesta por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

⁴⁰ Burgoa, Ignacio, op. cit., p.144.

- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
- e) Se deroga.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, 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 esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;
- h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

- i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

Así, la jurisprudencia plenaria de la Suprema corte de Justicia ha establecido siete características de la acción de inconstitucionalidad:⁴¹

- a) Se promueve para alegar la contradicción entre la norma impugnada y una de la Ley Fundamental.
- b) Puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos y el 33%, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.
- c) Supone la solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice en abstracto la constitucionalidad de una norma.
- d) Se trata de un procedimiento.
- e) Puede interponerse para combatir cualquier tipo de normas.
- f) Sólo procede por lo que respecta a normas generales.
- g) La sentencia tendrá efectos generales siempre que sea aprobada por lo menos por ocho ministros.

Este procedimiento tiene como fin afirmar y proteger el principio de supremacía constitucional para otorgar certeza y congruencia al orden jurídico. Lo anterior, se realiza a través de una sentencia estimatoria emitida por la Suprema Corte de

⁴¹ Tesis P./J. 71/2000, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIII*, agosto de 2000. P. 965. CD-ROM, IUS: 191,381.

Justicia de la Nación, donde se expresa si alguna norma general es contraria a la Constitución Federal, ya sea en confrontación a su parte dogmática o a la orgánica.⁴²

En este sentido, conviene precisar que en este trabajo se limitará a señalar las cuestiones que corresponden al combate de leyes que son contrarias a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal. Por ello, se hará un análisis de este medio de control desde la perspectiva de la Comisión.

La Comisión comenzó a tener las atribuciones para demandar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación referente a este tema, señala que cada una de las acciones de inconstitucionalidad abona a la causa de los derechos humanos, por ello, a partir del 14 de septiembre de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adicionó un inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal. Derivado de dicha reforma constitucional, el inciso g) expresamente dispuso que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para demandar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la invalidez de aquellas normas generales que considere vulneran los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en la materia suscritos por el Estado mexicano, dentro de los 30 días naturales siguientes al que se hayan publicado en el respectivo medio oficial de divulgación.

Como antecedente inmediato del uso de esta facultad, se remonta al año 2007, cuando la Comisión promovió la primera acción de inconstitucionalidad. Desde esa fecha hasta la 31 de diciembre de 2019, se han presentado ante la SCJN un total de 273 demandas.⁴³

⁴² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Caso Tabasco: procedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar constituciones locales*, México, SCJN, 2005, p. 14.

⁴³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Acción de inconstitucionalidad*, consultado en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50070> (Última visita: 24 de junio de 2022).

Visibilizar las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección no jurisdiccional de los derechos fundamentales es relevante, pues, de ello nos podemos percatar que la protección de los derechos humanos es más amplia, además, nos permite entender que el trabajo de ambos sistemas de protección jurisdiccional de derechos humanos, participa con la finalidad de que el sistema de protección jurisdiccional contribuya a ampliar la protección de los derechos humanos.

2.2.3 Concordancia de la aplicación del sistema de protección jurisdiccional de derechos humanos con la propuesta de reforma

El juicio de amparo es el medio por el cual, se protegen los derechos humanos cuando se considera que estos han sido vulnerados, como se analizó, este juicio en sus dos vías permite que una vez que ha llevado el estudio correspondiente por las autoridades competentes se dicte una sentencia, que es la que permite que de manera eficaz se protejan los derechos humanos de las personas, recordemos que estas tiene como característica la vinculatoriedad, es decir, que son obligatorias, caso contrario, estas autoridades podrían ser acreedoras a alguna sanción prevista en la ley.

Además, se hizo señalamiento de la acción de inconstitucionalidad, la cual resulta importante para este tema de investigación, pues con este medio, las autoridades jurisdiccionales tendrán la facultad de declarar anticonstitucionales las leyes o tratados internacionales que van en contra de lo que establece la Constitución Federal, específicamente en materia de derechos humanos.

2.3 Sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos

Siguiendo con los mecanismos de protección de derechos humanos, corresponde analizar el sistema de protección no jurisdiccional, el cual, tiene como propósito

principal la protección de derechos humanos, siendo las autoridades competentes para conocer de esta materia la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los órganos locales de protección de derechos humanos, siendo esta una de las diferencias principales con el primer sistema que analizamos, además, recordar que sus determinaciones son de carácter no vinculatorio, es decir, que estas no obligan a las autoridades que han vulnerado derechos humanos a cumplirlas.

Recordemos que en México la protección no jurisdiccional está a cargo de la Comisión y de las instituciones estatales que tienen su fundamento jurídico en el apartado B del artículo 102 constitucional.⁴⁴

2.3.1 Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Ya se habían mencionado cuestiones inherentes a la Comisión, pero ahora conviene precisar lo que es este organismo, antecedentes, funciones y el procedimiento de queja que conoce, ante posibles violaciones a derechos humanos.

En México, la Comisión es la institución encargada de defender, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos,⁴⁵ la cual es ajena a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, lo cual, le permite tener autonomía constitucional para estar en posibilidades de accionar de una manera independiente que les permita cumplir sus principales funciones, mismas que se verán más adelante.

La Comisión, al tener diversas funciones y atribuciones, cuenta con varias personas que le ayudan a cumplir con la misión, el presidente y el Consejo Consultivo el cual cuenta con un Secretaría Técnica son parte de ellos.

⁴⁴ Castañeda Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos...* Cit. p. 25.

⁴⁵ Cf. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <https://www.cndh.org.mx/cndh/preguntas-frecuentes> (Última visita: 25 de julio de 2022).

2.3.2 Antecedentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El antecedente más lejano de la Comisión ha sido la Ley de la Procuraduría de Pobres, creada por Ponciano Arriaga en 1847, la cual se presentó como propuesta para el establecimiento de esta procuraduría, siendo el 10 de marzo de ese mismo año que el Congreso del estado de San Luis Potosí decretó la creación de una Procuraduría de Pobres, como institución defensora de derechos humanos, misma que estuvo integrada por tres procuradores nombrados por el gobierno. Las facultades de la Procuraduría fueron “ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquellas se cometieren, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público.”⁴⁶

Más tarde se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, que surgió en 1975, 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, aunque ya existían instituciones representantes de los consumidores en los países escandinavos como Suecia, Noruega y Dinamarca.⁴⁷

Además, el 3 de enero de 1979 se instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, por instrucciones de su entonces Gobernador, Dr. Pedro G. Zorrilla. Posteriormente, en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de

⁴⁶ Vid. <https://www.cndh.org.mx/noticia/ponciano-arriaga-creador-de-la-procuraduria-de-pobres-anniversario-luctuoso-12-de-julio> (Última consulta 25 de julio de 2022).

⁴⁷ Castañeda Mireya, “La protección no jurisdiccional de los derechos...” Cit. p.27.

diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.⁴⁸

Ya para el año 1985, se estableció la Defensoría de Derechos Universitarios, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM el 29 de mayo de dicho año,⁴⁹ siguiendo los siguientes organismos: Procuraduría para la Defensa del indígena en Oaxaca, 26 de septiembre de 1986; Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero, 29 de abril de 1987; Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes, 28 de agosto de 1988; Reglamento General de la Defensoría de los Derechos Humanos de los Vecinos del Municipio de Querétaro, 22 de diciembre de 1988; Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, 23 de enero de 1989; Dirección General de Derechos humanos de la Secretaría de Gobernación, 13 de febrero de 1989; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, 5 de abril de 1989, y Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos Procuraduría Ciudadana del Estado de Baja California, 31 de julio de 1990.⁵⁰

Ya vimos un poco de los antecedentes inmediatos sobre la creación de organismos autónomos, ahora conviene ver los antecedentes directos de la CNDH, ya que en específico son los que se relacionan al presente trabajo de investigación.

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 denominada 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

⁴⁸ Vid. <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh> (consultada el 25 de julio de 2022).

⁴⁹ Carbonell Sánchez, Miguel, *et al.*, (Coord.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, t. V, vol. 2, p. 504.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 505.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando surgimiento al sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.⁵¹

No fue sino hasta 1999 que se modificó la denominación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante reforma constitucional publicada el 13 de septiembre de dicho año. La reforma, también constituyó a la Comisión como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria.⁵²

2.3.3 Procedimiento de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión al ser constituida por mandato constitucional, se le conceden diversas atribuciones, las cuales vimos en el primer capítulo, que le permiten cumplir con su función principal, conocer de quejas relacionadas con la presunta vulneración de derechos humanos, por ello, la necesidad de conocer de dicho procedimiento.

A) Presentación de la queja

La ley establece que cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a sus derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para presentar directamente, por medio de un representante, quejas contra dichas violaciones,⁵³ en el caso específico de que las personas interesadas estén privadas de su libertad o desconozca su paradero, los hechos podrán ser denunciados por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad. Asimismo, las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir cuando la vulneración de derechos sea respecto de personas que por

⁵¹ Castañeda Mireya, “La protección no jurisdiccional de los derechos...” Cit. p. 29.

⁵² *Vid.* <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh> (Última visita: 25 de julio de 2022).

⁵³ Artículo 25 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.⁵⁴

La Comisión Nacional podrá iniciar de oficio expedientes de queja por presuntas violaciones a los derechos humanos.⁵⁵ 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.⁵⁶

De manera genérica, la queja tiene como plazo para su presentación un año a partir de que se hubiera empezado la ejecución de los hechos que se estiman violatorios o de que se tiene conocimiento de ellos, cuando se trata de infracciones graves, la Comisión mediante una resolución razonada podrá ampliar este plazo, y cuando se trata de violaciones de lesa humanidad no existe plazo para la presentación de la queja.⁵⁷

La queja puede presentarse de forma oral, escrita o mediante lenguaje de señas mexicanas, por cualquier medio de comunicación eléctrica, electrónica o telefónica y a través de mecanismos accesibles para personas con discapacidad, la Comisión no admitirá comunicaciones anónimas, por lo que toda queja deberá ratificarse en los tres días siguientes a su presentación.⁵⁸ La ley prevé que la Comisión designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y la noche.⁵⁹ La presentación de la queja no interrumpirá

⁵⁴ *Ídem.*

⁵⁵ Artículo 89 del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁷ Artículo 26 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁵⁸ Artículo 27 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁵⁹ Artículo 28 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

plazos de prescripción o caducidad respecto de otros procedimientos, a su vez la interposición de una queja no afecta el ejercicio de otros derechos y medios de defensa de los afectados.⁶⁰

A efecto de facilitar el trámite de las quejas, la Comisión pondrá a disposición de los reclamantes formularios, y en todos los casos ejercerá la suplencia en la deficiencia de la queja y en los casos requeridos se proporcionará un traductor o intérprete, es de especial relevancia saber que para este procedimiento siempre existirá suplencia en la deficiencia de la queja.⁶¹

B) Trámite de la queja

Recibida la queja, la Comisión revisará la comparecencia de los afectados a fin de definir en el primer acuerdo su admisión, su prevención, para subsanar las deficiencias o en todo caso, desechar la solicitud por ser improcedente, infundada o porque la Comisión carece de competencia para su conocimiento, en este último caso, la Comisión se encargará de brindar orientación al compareciente para que acuda ante la autoridad competente.⁶²

Para el caso de que la queja contenga la descripción de actos que hayan sido calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos, se turnara la solicitud a la visitaduría general correspondiente, a efecto de que el director general de dicha visitaduría acuerde la admisión de la queja, lo cual se comunicara al quejoso a efecto de que se mantenga en constante comunicación con el visitador adjunto encargado de su expediente.⁶³

⁶⁰ Artículo 32 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁶¹ Artículo 29 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁶² Artículos 33, 34 y 37 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁶³ Artículo 97 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Comisión tendrá la facultad de intentar una conciliación entre las partes involucradas a fin de solucionar el conflicto de manera inmediata, con la condición de que estos acuerdos se mantengan al margen del respeto por los derechos humanos.⁶⁴

A efecto de evitar la consumación irreparable de las violaciones 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, el visitador, tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias.⁶⁵

C) Investigación de la queja

Admitida la queja, la Comisión informará a la autoridad y requerirá a la misma a efecto de que rinda un informe justificado sobre los hechos que se imputan como presuntamente violatorios de los derechos humanos; en caso de urgencia se hará por cualquier medio de comunicación electrónica.⁶⁶ 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.⁶⁷

En el informe, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si estos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.⁶⁸

⁶⁴ Artículo 36 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁶⁵ Artículo 40 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁶⁶ Artículo 34 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ Artículo 38 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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.⁶⁹

En pocas palabras, visitador conocedor del asunto, tendrá que integrar y custodiar el expediente, solicitando la información necesaria a las autoridades responsables, así como las aclaraciones y precisiones necesarias a los quejosos, se allegara de evidencias conducentes y practicará las diligencias indispensables hasta contar con las que resulten adecuadas para resolver el expediente de queja. Estas facultades de investigación se encuentran precisadas en el artículo 39 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁷⁰

⁶⁹ Artículo 39 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁷⁰ Artículo 101 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

D) Recomendaciones

Las recomendaciones son las resoluciones que la Comisión emite sobre las quejas que le son presentadas ante posibles violaciones de derechos humanos, y siempre serán emitidas una vez acreditada la existencia de las violaciones a dichos derechos. Ahora bien, una vez que se ha determinado que las imputaciones atribuidas a las autoridades no son procedentes, la Comisión emitirá un acuerdo de no responsabilidad en favor de la autoridad, en ambos casos, estos surten efectos para casos concretos y no podrán utilizarse analogías o mayoría de razón.⁷¹

En el proyecto de recomendación el visitador general analizará hechos, argumentos y pruebas, así como todos los elementos de convicción y diligencias practicadas en el proyecto, se explicará cómo es que ha llegado a la conclusión de que los actos u omisiones de los servidores públicos involucrados fueron violatorios de los derechos humanos, actitudes que pueden ser calificadas de ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas.⁷²

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.⁷³

La ley establece que las recomendaciones deben ser públicas, pero no imperativas o vinculantes a la autoridad o servidor público a las que se dirige, de tal manera que no puede por sí anular, modificar o dejar sin efectos los actos por los que la quejosa fue promovida.⁷⁴

⁷¹ Artículo 45 y 49 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁷² Artículo 44 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁷³ *Ídem*.

⁷⁴ Artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.⁷⁵

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, se procederá conforme a lo siguiente:

- a) La autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.
- b) La Comisión Nacional determinará, previa consulta con los órganos legislativos referidos en el inciso anterior, en su caso, si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas, son suficientes, y hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o servidor público y, en su caso, a sus superiores jerárquicos, para los efectos del siguiente inciso.
- c) Las autoridades o servidores públicos, a quienes se les hubiese notificado la insuficiencia de la fundamentación y motivación de la negativa, informarán dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del escrito referido en el inciso que antecede, si persisten o no en la posición de no aceptar o no cumplir la recomendación.

⁷⁵ *Ídem.*

d) Si persiste la negativa, la Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables.⁷⁶

3. Sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos en otros países

Ya se ha analizado de que va el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos en México, ahora, la suscrita considera conveniente analizar el derecho comparado con la finalidad de mostrar que hay países que a diferencia de México, hacen valer tanto el sistema de protección jurisdiccional de derechos humanos como el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, con el fin único de que se respeten en lo mayor posible los derechos humanos de las personas, lo anterior, permitirá demostrar que la idea de hacer vinculantes las recomendaciones, no es una idea alejada de la realidad y que al fusionar ambos sistemas se obtiene como resultado, precisamente el que se pretende con este trabajo de investigación, lograr tener una tutela efectiva de los derechos humanos.

En este punto, considero importante mencionar los avances que ha tenido el ombudsperson en diferentes países, enfocando el apartado principalmente en países latinoamericanos, por ser México parte de estos, con la finalidad de hacer un comparativo de esta institución en dichos países y tomar en consideración elementos y prácticas para aplicarlas en México y lograr cumplir el objetivo principal de esta investigación, velar por la tutela de los derechos humanos. De manera general, se analizarán de manera específica a Bolivia, Paraguay y Finlandia, por ser los países que más llamaron la atención de la suscrita y por ser unos de los países que menos vulneran derechos humanos, como se muestra más adelante.

Recordemos que la finalidad de contar con estas instituciones es implementar una estrategia que vaya encaminada a fortalecerlas y dotarlas de total independencia

⁷⁶ *Ídem.*

política, administrativa, funcional y presupuestaria, a efecto de que estas se conviertan en apéndice de intereses partidarios o amortiguador de disputas políticas.

Es en los años noventa cuando surge la institución del Ombudsperson en América Latina, exceptuando a Guatemala, quien tenía esta institución desde 1985, con el nombre de “Procurador de los Derechos Humanos” con rango constitucional, como consecuencia de los acuerdos de paz, la institución se ha extendido por todo el continente americano con diversos nombres y algunas variaciones en sus atribuciones.⁷⁷

En ese entendido, tener presente que la institución ombudsperson surgió como respuesta a la debilidad institucional que vivieron algunos Estados, así como a las graves violaciones cometidas durante las dictaduras militares y los conflictos internos que golpearon la región latinoamericana en los años 70 y 80. Es así como se adaptaron las experiencias europeas y se conformó el ombudsperson criollo⁷⁸ con funciones de defensa y protección de los derechos humanos y de control del ejercicio del poder en sus facetas pública y privada.

Actualmente, existe una institución de esta naturaleza en casi todos los países de la región. Algunos elementos similares que tienen las instituciones de ombudsperson 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. 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.⁷⁹

⁷⁷ Información consultable disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf>, (Última visita: 23 de agosto de 2022).

⁷⁸ Madrazo, Jorge, *El ombudsman criollo*, CNDH, México, D.F., 1996.

⁷⁹ Castañeda Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos...*, Cit. p. 19.

En conclusión, el Ombudsperson en América Latina, con su función específica en la protección y divulgación de derechos humanos, se convierte en un mecanismo muy útil para controlar la función pública.

Los ombudsperson de la región latinoamericana han sido creativos en el ejercicio de su mandato y han interpretado los alcances del mismo de la manera más amplia posible. Así, han pasado de realizar funciones de investigación, mediación y educación en derechos humanos a desarrollar también nuevas y trascendentales funciones como lo son las auditorías sociales, custodia de los intereses colectivos o difusos y la prevención de conflictos sociales.

Sin pasar por alto que se considera tomar en cuenta a otro país que no pertenece a Latinoamérica, con la intención de comparar el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos en otra parte del mundo, para tomarlo como referencia y percatarnos que la implementación de protección de derechos humanos con el que cuenta puede servir de guía para el estado mexicano.

3.1 Ombudsperson en Finlandia

Al igual que los países que se abordan en el presente apartado, Finlandia, es un país con un nivel bajo de violación a derechos humanos, por lo que resulta conveniente traerlo al estudio de la presente investigación, con la finalidad de tomarlo como modelo para este país que no ha logrado solucionar las violaciones a derechos humanos, como se ha señalado en el desarrollo del presente trabajo.

Ya se mencionó en el apartado anterior y en este que Finlandia cuenta con un índice bajo de violaciones a las prerrogativas, sin embargo, lo importante de señalar es que, dicho índice es debido a que existe un gran trabajo y madurez por parte de las autoridades finlandesas por lo que hace al respeto de los derechos humanos,

además de tomar en consideración la efectividad que tiene su institución de ombudsperson.

En el país que se estudia, el “Defensor del pueblo”, es sobre el cual recae el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos y entre sus funciones se encuentran la de fiscalizar que los tribunales, las otras autoridades y funcionarios, los trabajadores de los entes públicos y otras personas en el ejercicio de la función pública observen la ley y cumplan con sus obligaciones. En el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo fiscaliza el respeto de los derechos humanos. El Defensor del Pueblo somete al Parlamento un informe anual acerca de sus actividades y de la situación de la administración de justicia, así como de las deficiencias que se adviertan en la legislación.⁸⁰

En caso de considerar que se ha vulnerado algún derecho, se puede iniciar el procedimiento contra los actos de las autoridades gubernamentales que son consideradas violatorias de derechos humanos, mismo que se lleva de manera similar al de nuestro estado mexicano, es decir, se requiere que el quejoso presente una queja cuando considere que le han sido vulnerados sus derechos humanos y una vez llevado todo el procedimiento, el Defensor del Pueblo Parlamentario, emite una determinación en la que considera si se vulneró o no el derecho humano que se reclama.

De lo anterior, vale la pena resaltar que del procedimiento de este país nórdico es que el ombudsperson puede decretar una acción disciplinaria en contra de la autoridad responsable.⁸¹ Además, al igual que Bolivia y Paraguay, como se verá

⁸⁰ Artículo 109, Constitución de Finlandia, disponible en <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/es19990731.pdf> (Última consulta: 8 de septiembre de 2022).

⁸¹ Primer párrafo de la Sección 10 del Capítulo 1 de la Ley del defensor del pueblo parlamentario, legislación de Finlandia, disponible en <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/laki-eduskunnan-oikeusasiamiehehta> (Última consulta: 7 de septiembre de 2022).

más adelante, este país tiene relación con el sistema de protección jurisdiccional de derechos humanos, tal como lo señala la propia Ley del Defensor del Pueblo Parlamentario, cuando establece que "... como consecuencia de la denuncia que se le presente, el Defensor del Pueblo toma las medidas que considera necesarias en materia de cumplimiento de la ley, tutela judicial o el cumplimiento de los derechos humanos y fundamentales...",⁸² además, si la decisión del defensor del pueblo incluye una declaración de culpabilidad por el delito, la persona que recibió la notificación tiene derecho a que la decisión sobre la culpabilidad sea presentada ante el tribunal,⁸³ para que este determine lo que conforme a derecho proceda.

Aunque las determinaciones del defensor del pueblo no tienen encaminadas sus resoluciones a la vinculatoriedad, lo cierto y lo que la suscrita destaca es la estrecha relación que tiene el Defensor del Pueblo, como representante del sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos con el sistema de protección jurisdiccional de derechos humanos, ya que esta parte es la que se tomará en consideración, pues de ella, se desprende lo que se pretende con este trabajo de investigación para el Estado mexicano.

Sin duda, que el estado Finlandés se encuentre entre los países con menos índice de violación a derechos humanos se debe al compromiso de sus autoridades, y en atención a la aplicación de ambos sistemas de protección de derechos humanos, por ello, la suscrita considera que es necesario que México tenga un cambio, con la finalidad de comenzar a moldear la actitud que tienen las autoridades a través del mecanismo que se propone en este trabajo de investigación para que comprometa a las autoridades a cumplir las obligaciones constitucionales que tienen, bajo el apercibimiento de que en caso de que no se cumpla, el poder judicial este facultado de imponer una sanción, tal como se propondrá más adelante.

⁸² Ibidem, Primer párrafo, sección 3 del primer capítulo.

⁸³ Ibidem, Tercer párrafo, sección 10 del primer capítulo.

Lo anterior, no tiene otra intención que la de lograr que las autoridades responsables trabajen por una actitud positiva ante las recomendaciones emitidas en su contra por la Comisión Nacional, a efecto de que las acaten, precisando, que se tiene presente que dichos cambios de actitud no serán de manera inmediata.

3.2 Ombudsperson en Bolivia

Como sabemos, el Ombudsperson en Latinoamérica se basó en el modelo sueco y español, y se ha desarrollado de acuerdo con las necesidades de cada país.⁸⁴

Con la intención de continuar en el análisis del derecho comparado, se procederá a analizar el sistema de protección de derechos humanos de Bolivia, por ser un país que llama mi atención por el compromiso de cumplir con la tarea de velar y proteger los derechos humanos y por ser uno de los que menos viola derechos humanos.

“El defensor del Pueblo”, quien vela por los derechos humanos de las personas en este país, tiene entre sus funciones: llevar a cabo la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios⁸⁵ a través del procedimiento de queja previsto en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Los mecanismos que de forma explícita están previstos en la Constitución Política de 1992, son los siguientes: la Inconstitucionalidad, Hábeas corpus, Hábeas data, amparo y la defensoría del pueblo y tienen por finalidad, garantizar los derechos humanos en el país.

⁸⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *la figura el ombudsman, guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*, 2006, consultado en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf>, (Última visita: 10 de septiembre de 2022).

⁸⁵ Artículo 276 de la Constitución de la República de Paraguay, 1992, consultado en https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_anexo3.pdf, (Última visita: 10 de septiembre de 2022).

En el caso de este país, el gobierno fue dirigido por el coronel Hugo Bánzer desde 1971 hasta 1978⁸⁶. Entre 1979 y 1983 los golpes militares y sucesivas elecciones presidenciales se repitieron en forma alternada, con el apoyo del partido político Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). A partir de esa fecha se inició un proceso de elecciones que, incluso, llevó a la presidencia al exdictador Bánzer Suárez en 1997, quien renunció en 2002 por razones de salud. Es en este contexto, en 1997 se crea con rango constitucional la Defensoría del Pueblo.

Dentro de su mandato, se precisó que esta institución debía velar por el respeto de la naturaleza multiétnica y pluricultural del país, así como promover y vigilar los derechos de la mujer, los policías y los militares.

En los últimos tiempos la figura del Defensor en América Latina se ha visto fortalecida debido a su participación directa como mediador. Así vemos, por ejemplo, la intervención del ombudsperson de Bolivia⁸⁷ en el diálogo sobre la coca y el desarrollo integral en el trópico de Cochabamba.

El Defensor del Pueblo de Bolivia, con base en el mandato expreso que le confiere la ley de recomendar al Poder Ejecutivo la suscripción de tratados internacionales sobre derechos humanos, y al Poder Legislativo su aprobación, desarrolló acciones que permitieron que ratificara los siguientes tratados internacionales: Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad⁸⁸, Convención Interamericana para Prevenir y

⁸⁶ En Nicaragua se denomina Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

⁸⁷ En el 2001 la Defensoría del Pueblo de Bolivia participó conjuntamente con la Iglesia Católica y la Asamblea Nacional de Derechos Humanos en los procesos de facilitación y mediación entre organizaciones sociales y autoridades gubernamentales, para buscar una solución al conflicto de aguas y el impacto de los conflictos causados por la erradicación del cultivo de la coca en el departamento de Cochabamba. Ver: Informe de la Defensoría del Pueblo de 2001.

⁸⁸ Ley 2344 del 26 de abril de 2002.

Sancionar la Tortura⁸⁹, Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte⁹⁰, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹¹.

Además, señalar sobre la facultad de presentar o sugerir ante órganos legislativos proyectos de ley para proteger derechos humanos, en algunos casos, la ley faculta a los Defensores del Pueblo a presentar proyectos o anteproyectos de ley. Por ejemplo, en Bolivia⁹² el ombudsperson puede proponer modificaciones a decretos, leyes y resoluciones no judiciales.

La Defensoría del Pueblo de Bolivia inició gestiones para lograr que el parlamento de su país adoptara la desaparición forzada de personas como un delito penal, conforme a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. La Defensoría desarrolló una estrategia a partir de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenara a Bolivia, como medida reparatoria en el caso Trujillo Oroza⁹³, la tipificación de este delito. Parte de la estrategia incluyó la presentación de una petición por parte de la Defensoría ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Renato Ticona Estrada y otros c/ Bolivia), en agosto de 2004, donde solicitó como una de las medidas reparatorias que el Estado tipificara el delito de desaparición forzada. Finalmente, en el marco del proceso de adecuación normativa al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, liderado por el Defensor del Pueblo, también trabajó en la tipificación

⁸⁹ Ley 3454 del 27 de julio de 2006.

⁹⁰ Ley 3447 de 21 de junio de 2006.

⁹¹ Ley 3293 de 12 de diciembre de 2005.

⁹² Haciendo uso de esta atribución solo en el año 2002, *la Defensora del Pueblo propuso doce leyes o enmiendas de normas que vulneraban o afectaban derechos fundamentales en temas diversos, como derechos humanos de las personas con VIH/SIDA y la reforma constitucional del Régimen Agrario y Campesino. Vid., V Informe Anual al Congreso Nacional, 2002.*

⁹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Trujillo Oroza contra Bolivia*, sentencia sobre el fondo, 26 de enero de 2000.

de este delito. El 18 de enero de 2006, el Presidente de la República promulgó la Ley 3326 que tipifica el delito de desaparición forzada de personas.

Sobre el seguimiento a la sentencia de la Corte, el Defensor del Pueblo de Bolivia, a solicitud de la familia Solón Romero (madre y hermanos de José Carlos Trujillo Oroza)⁹⁴ realizó varias gestiones ante la Corte Suprema de Justicia, principalmente para que el proceso penal contra los presuntos responsables de la desaparición forzada de esta persona fuera conducido con apego a las reglas de debido proceso; además, la Defensoría llevó adelante gestiones para que se tipificara en la legislación penal el delito de desaparición forzada de personas, que fue una de las medidas reparatorias ordenadas por la Corte a Bolivia.

De conformidad con el artículo 222 de la Constitución Política del Estado de Bolivia, las atribuciones que tiene la Defensoría del Pueblo son las siguientes:

1. Interponer las acciones de Inconstitucionalidad, de Libertad, de Amparo Constitucional, de Protección de Privacidad, Popular, de Cumplimiento y el recurso directo de nulidad, sin necesidad de mandato.
2. Presentar proyectos de ley y proponer modificaciones a leyes, decretos y resoluciones no judiciales en materia de su competencia.
3. Investigar, de oficio o a solicitud de parte, los actos u omisiones que impliquen violación de los derechos, individuales y colectivos, que se establecen en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales, e instar al Ministerio Público al inicio de las acciones legales que correspondan.

⁹⁴ Ídem.

4. Solicitar a las autoridades y servidores públicos información respecto a las investigaciones que realice la Defensoría del Pueblo, sin que puedan oponer reserva alguna.
5. Formular recomendaciones, recordatorios de deberes legales, y sugerencias para la inmediata adopción de correctivos y medidas a todos los órganos e instituciones del Estado, y emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a dichas formulaciones.
6. Acceder libremente a los centros de detención e internación, sin que pueda oponerse objeción alguna.
7. Ejercer sus funciones sin interrupción de ninguna naturaleza, aun en caso de declaratoria de estado de excepción.
8. Asistir con prontitud y sin discriminación a las personas que soliciten sus servicios.
9. Elaborar los reglamentos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Como podemos percatarnos, dentro de las funciones que tiene la Defensoría del Pueblo, se encuentra la señalada con el numeral 3, las cuales tendrán por resolución: una recomendación, recordatorio de deberes legales, sugerencias para la inmediata adopción de correctivos y medidas, así como la censura pública a los actos contrarios a estas resoluciones, como lo señala el numeral 5 del citado artículo.

Si nos percatamos de dichas funciones, estas, no tienen gran diferencia con el ombudsperson mexicano, sin embargo, lo que se destaca de Bolivia es que su sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos recae en la legitimación activa que la defensoría del pueblo tiene como atribución que le dota la propia constitución federal para instar los procedimientos jurisdiccionales de protección de derechos humanos que prevé su carta magna.

Por otro lado, resulta importante destacar la facultad que tiene el Defensor del Pueblo Boliviano de Interponer las acciones de Inconstitucionalidad, de Libertad, de Amparo Constitucional, de Protección de Privacidad, Popular, de Cumplimiento y el recurso directo de nulidad, sin necesidad de mandato, lo cual, a consideración de la suscrita, resulta de gran importancia, pues recordemos que estos procedimientos son primordiales para la defensa de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y Leyes de Bolivia.

Lo importante de lo señalado en el párrafo que antecede radica en que, a diferencia de México, el Defensor del pueblo de Bolivia cuenta con la legitimación para promover las acciones referidas, lo que para la suscrita, significa un gran avance para el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, pues ello, permitirá que las autoridades se vean en la necesidad de una manera más rápida las solicitudes que presente la Defensoría, lo que beneficia por mucho la protección de los derechos humanos de las personas a las que le han sido vulnerados.

En este entendido, lo que se pretende con este análisis, es dar a entender que el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos con el sistema de protección jurisdiccional de derechos humanos del Estado de Bolivia no están peleados entre sí, y las facultades que le otorga la constitución no le resta en absoluto la autonomía de la que se vale para continuar trabajando en pro de los derechos humanos, ello, encaminado a seguir sustentando que la tesis que se plantea en el presente trabajo de investigación tampoco ocasionaría que la Comisión Nacional de Derechos Humanos pierda autonomía, sino que, la propia autonomía de la que se habló en el capítulo 1, le permitiría valerse de ella, para crear un medio que le permita al igual que a los estados señalados en el presente capítulo, se valgan del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que este dé seguimiento puntual a las recomendaciones que esta Comisión emite a las autoridades responsables de vulnerar derechos humanos.

Aunado a lo anterior, precisar que el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades responsables es derivado del compromiso que estas tienen y quienes bajo un compromiso institucional y la buena práctica han implementado dar cumplimiento de manera voluntaria de estas determinaciones que les emite el ombudsperson, situación que en México aún no se practica, por ello, no se han logrado obtener los resultados esperados, recordemos que aquí la práctica que se tiene, consiste en aceptar las recomendaciones, sin embargo, su cumplimiento no ha alcanzado la mayoría deseable tal como ha quedado señalado en el primer capítulo de la presente investigación, lo cual, requiere de un trabajo sólido por parte de las autoridades respecto a las obligaciones constitucionales de respeto, promoción, divulgación y protección de los derechos humanos.

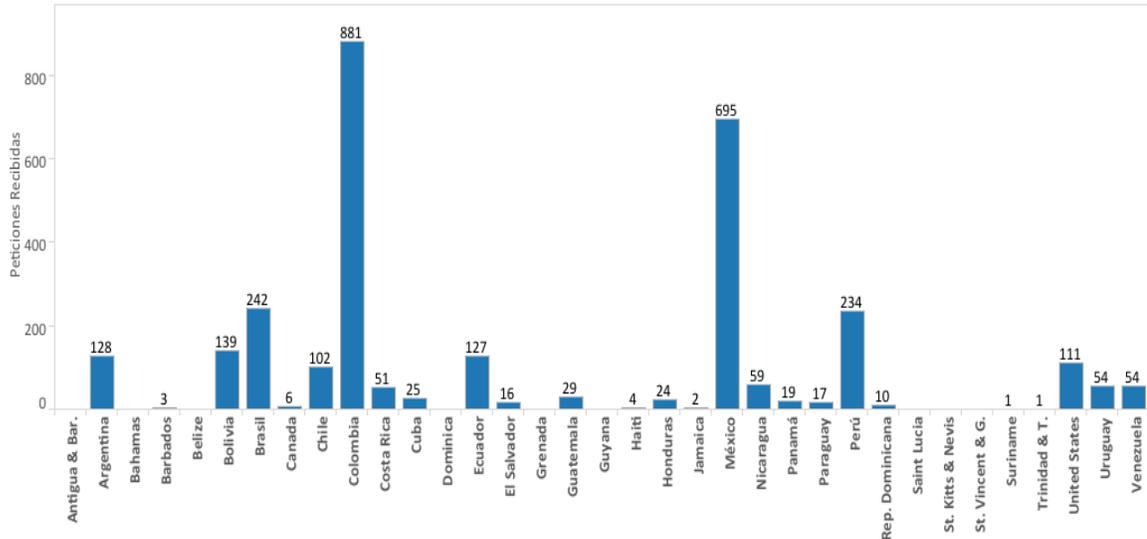
Recordemos que en el capítulo primero vimos que, en México, el problema no está en que las autoridades acepten las recomendaciones que le son emitidas, sino su cumplimiento, lo cual incide de manera directa en que los derechos humanos violentados no sean restituidos o en su caso, que estos no se vuelvan a violentar.

Derivado de lo anterior, es que surge la necesidad de proponer la modificación de la norma, a efecto de que se cree un procedimiento para que las recomendaciones sean vinculantes, para que las autoridades que la Comisión señale como responsables de vulnerar derechos humanos, inicien a trabajar por una buena práctica para dar cumplimiento al cien por ciento a estas recomendaciones, teniendo presente, que esto, será una tarea que llevara tiempo.

En este entendido, hay que reiterar que Bolivia, al contar con autoridades que tienen una actitud positiva ante el cumplimiento de sus recomendaciones, ha permitido que en el año 2021 tenga solo 26 peticiones por parte de Corte Interamericana de Derechos Humanos, contra las 516 peticiones de México, o en el año 2020, solo 22

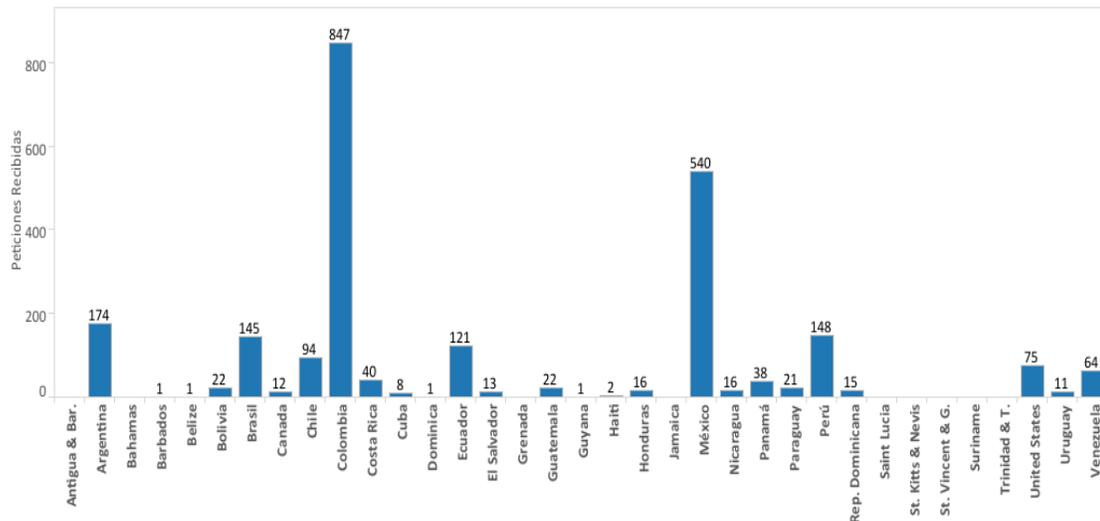
y en México 540, finalmente en 2019, 139 contra las 695 de México, tal como se refiere en las siguientes tablas.⁹⁵

2019: Peticiones recibidas



Fuente: CIDH, Estadísticas comparativas de países 2019, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>, (15 de agosto de 2022).

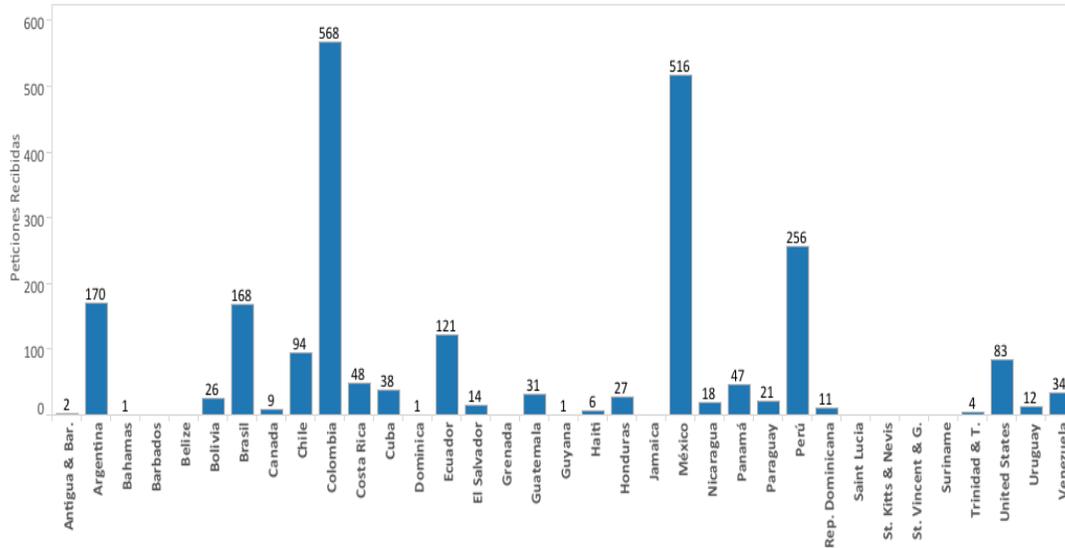
2020: Peticiones recibidas



⁹⁵ Estadísticas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, años 2019, 2020 y 2021, consultada en <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>, (última visita: 26 de agosto de 2022).

Fuente: CIDH, Estadísticas comparativas de países 2019, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>, (15 de agosto de 2022).

2021: Peticiones recibidas



Fuente: CIDH, Estadísticas comparativas de países 2019, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>, (15 de agosto de 2022).

De lo anterior, resulta evidente que en Bolivia se tienen menores números, aunque podría decirse que ello deriva de que su población es mucho menor que la de México, también podemos comparar que pese a que en Colombia hay menos población que en México, sus peticiones son mucho mayor en los tres años que tomamos como referencia, en ese sentido, este argumento referente a la población, no debe tomarse como sustento para pasar por desapercibidas las cifras que tiene México en comparación con el país que en este capítulo referimos.

No olvidemos que cuando el ombudsperson emite una resolución, su actividad no termina con ese acto, pues, si bien carece de facultades jurisdiccionales: investiga, concluye, recomienda y provoca por su fuerza moral y por la misma investidura que la Constitución y la ley le confiere, que haya variaciones y modificaciones en las situaciones o supuestos de hecho, que ha conocido a partir de su intervención.

Cuando el ombudsperson emite una resolución responsabilizando a la autoridad, funcionario o agente estatal, tal resolución al ser debidamente fundada y motivada jurídicamente lleva una finalidad correctora, para que se restituyan derechos, se modifique situaciones violatorias a derechos humanos, o para que se adopten medidas preventivas.

3.3 Ombudsperson en Paraguay

Finalmente, señalar que en Paraguay, el Defensor del Pueblo es el que representa al Ombudsperson en el país, y tiene como principales funciones la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios. En ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva.⁹⁶

La que suscribe, considera oportuno revisar el ejemplo de Paraguay en materia de protección de derechos humanos en virtud de que el índice de violaciones a derechos humanos sigue bajo a la fecha, tal como se demostrará.

Ahora bien, las facultades que tiene el Defensor del Pueblo en Paraguay, son las siguientes:⁹⁷

1. Recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos por violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales y en las leyes, aun cuando tales violaciones sean cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales;

⁹⁶ Artículo 276 de la Constitución de la República de Paraguay, 1192, disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_anexo3.pdf, (Última visita: 8 de septiembre de 2022).

⁹⁷ Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Defesaría del Pueblo, Ley No 631, disponible en <https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/PA2%20Ley%20organica.pdf>, (Última visita: 12 de septiembre de 2022).

2. Requerir de las autoridades, en sus diversos niveles, incluyendo las de los órganos judiciales, Ministerio Público, policiales y los de seguridad en general, información para el ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna. Podrá acceder a los locales en los cuales estime conveniente hacerlo o donde se denuncie la Comisión de tales hechos. Si fuere necesario, recabará del Juez competente la orden de allanamiento y registro de domicilio correspondiente, pudiendo utilizar el auxilio de la fuerza pública;
3. Emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos;
4. Informar anualmente de sus gestiones a las Cámaras del Congreso;
5. Elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos, que a su juicio requieran pronta atención pública;
6. Denunciar ante el Ministerio Público las violaciones de derechos humanos cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales, así como las de personas particulares;
7. Interponer Hábeas Corpus y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que les asiste a los particulares;
8. Actuar de oficio o a petición de parte para la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios;
9. Promover las acciones tendientes a la protección de los intereses difusos;

10. Ejecutar proyectos y programas para divulgar y promover el conocimiento y la práctica de los derechos humanos y sus mecanismos de protección, por sí o con la participación de otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales;
11. Sugerir la modificación de normas o procedimientos implementados en los órganos del Estado o de las conductas de sus funcionarios, cuando éstas violaren los derechos de las personas. Podrá también hacerlo con el propósito de mejorar los servicios de la administración y el funcionamiento de los órganos del Estado.
12. Elaborar los siguientes informes:
 - a) Informe anual en él se dará cuenta del número y tipo de las denuncias recibidas, las que hubieran sido rechazadas y sus causas, las investigadas y el resultado de las mismas, los nombres de las autoridades o funcionarios que no hubieren justificado adecuadamente los comportamientos que le fueran cuestionados o que hubieren obstaculizado la actuación de la Defensoría del Pueblo. Este informe se presentará a las Cámaras del Congreso al inicio de cada período anual de sesiones;
 - b) Informe especial a cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando lo considere necesario o fuere requerido, atendiendo a la gravedad y la urgencia del caso;
 - c) informe individual presentado a los recurrentes, a fin de comunicar el resultado de la actuación solicitada; y,
 - d) informe de divulgación sobre la situación de los derechos humanos.

13. Nombrar y remover al personal a su cargo, de conformidad con el Reglamento Interno, dentro de los límites presupuestarios.

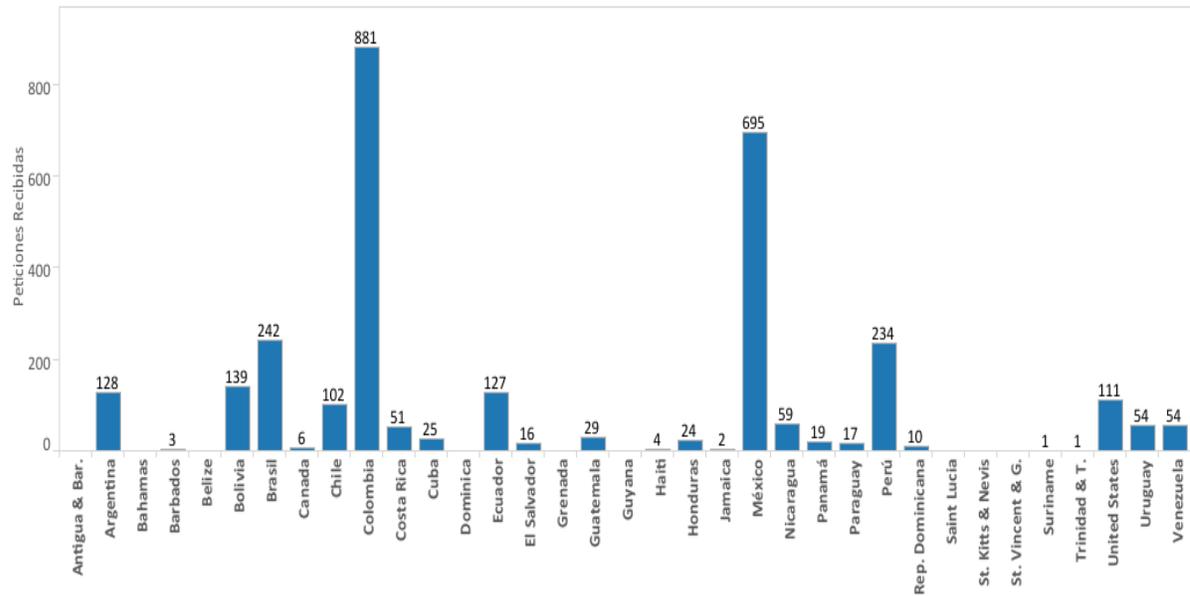
De dichas atribuciones, a diferencia de las que tiene el Ombudsperson de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de nuestro país, radica en que esté en términos del numeral 7, está facultado a interponer Hábeas Corpus y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que les asiste a los particulares, es decir, puede instar procedimientos jurisdiccionales de protección de derechos humanos previstos en su Constitución Federal.

El Hábeas Corpus y el juicio de Amparo, como lo vimos, son procedimientos que el Defensor del Pueblo puede interponer sin necesidad de mandato, lo cual, nos muestra que el sistema de protección no jurisdiccional con el jurisdiccional en el Estado paraguayo solo tiene como finalidad defender en lo mayor posible los derechos humanos reconocidos en su carta magna. En este sentido, lo importante a destacar a consideración de la suscrita es que la Defensoría del Pueblo tenga la atribución de promover los medios de defensa referidos.

Además, considerar como se hizo en el apartado correspondiente a Bolivia, que al igual que este país, Paraguay, también vive una realidad más cercana a la que se vive en nuestro país, y que tomar en consideración estos ejemplos podrían darnos un panorama de lo que pasaría si se implementara la interacción del sistema no jurisdiccional con el jurisdiccional en nuestro país.

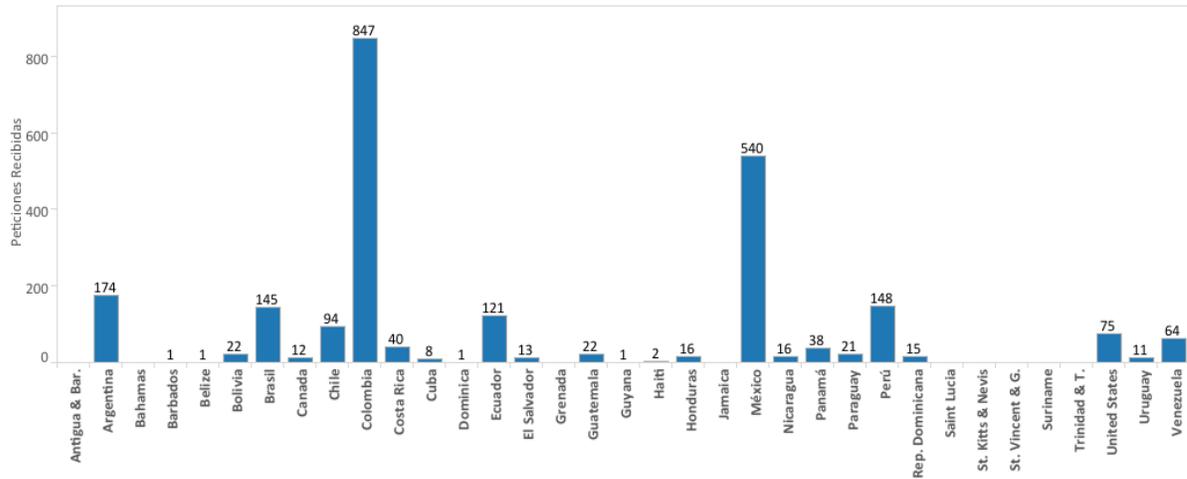
Ahora bien, conviene señalar que el país cuente con estas características en sus sistemas de protección no jurisdiccional, tiene gran efectividad, en el sustento de que, en el año 2019, tuvo solamente 17 peticiones por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, contra las 695 peticiones de México, en el año 2020, 21 y en México 540 o en el año 2021, 21 contra las 516 de nuestro país, tal como lo muestran las siguientes gráficas.

2019: Peticiones recibidas



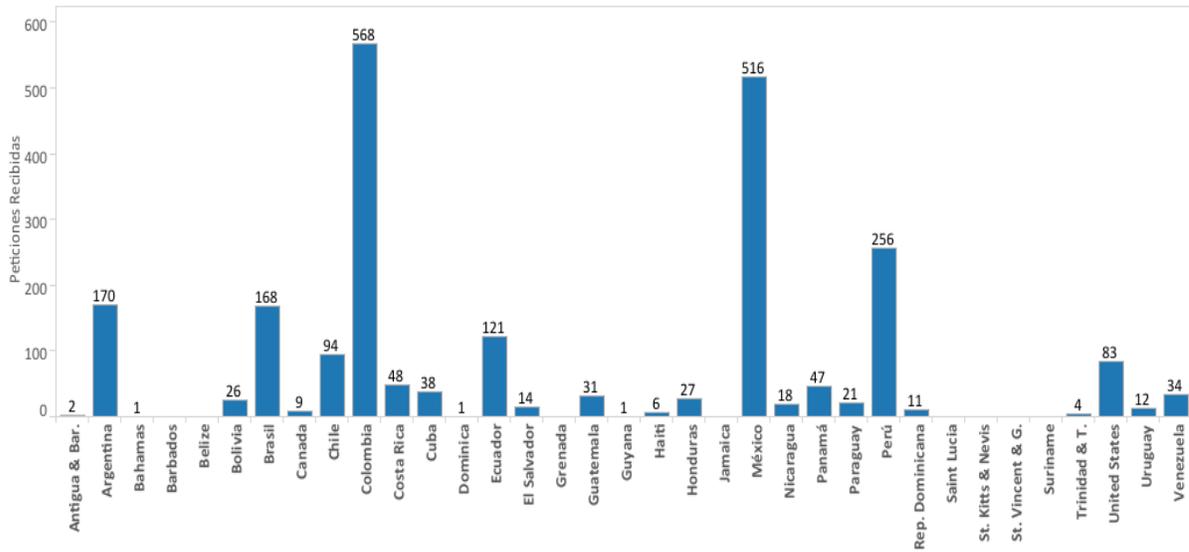
Fuente: CIDH, Estadísticas comparativas de países 2019, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>, (12 de septiembre de 2022).

2020: Peticiones recibidas



Fuente: CIDH, Estadísticas comparativas de países 2019, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>, (12 de septiembre de 2022).

2021: Peticiones recibidas



Fuente: CIDH, Estadísticas comparativas de países 2019, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>, (12 de septiembre de 2022).

Si bien es cierto que, con los datos referidos podrían refutar la información con los números, en atención a que la población es mucho menos en el país que se estudia a comparación con México, como lo es el Bolivia, lo cierto es que en materia de derechos humanos no cabe este argumento para pasar por alto el alto índice de violaciones a derechos humanos que hay en México.

4. Cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Ya hemos analizado a lo largo del presente trabajo de investigación la importancia que tienen las recomendaciones que emite la Comisión y la prioridad que el estado mexicano debe tener respecto de ellas, así como uno de los beneficios que se obtendrían si se propone darles un seguimiento puntual (evitar que se continúen vulnerando derechos humanos).

Derivado de lo anterior, surge la necesidad por parte de la suscrita de plantear una propuesta que consiste en implementar un procedimiento de vinculatoriedad en el que, a solicitud de la parte quejosa, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos instara cuando la autoridad responsable se niegue a aceptar la recomendación, propuesta que tiene por finalidad vincular al Organismo Público de Protección de Derechos Humanos con el Poder Judicial de la Federación, de manera específica, con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión incrementen su efectividad.

Recordemos que las recomendaciones son la determinación de mayor trascendencia por parte de la Comisión, y su aceptación no tendría que ser opción para las autoridades que conculcan derechos humanos, teniendo presente que su aceptación por parte de estas autoridades les generaría una responsabilidad y su cumplimiento demostrarían el compromiso que tienen frente a todas y todos los mexicanos, contribuyendo de manera directa al cumplimiento del objetivo del organismo constitucional autónomo.

Sabemos que todas las autoridades, a partir de la reforma de junio de 2011, están obligadas a respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos y de manera específica, las autoridades a las que el ombudsperson les dirige una recomendación a atender dicha resolución y en caso de incumplimiento, su obligación radicaría en fundar y motivar su negativa y hacerla pública.

En este entendido, debemos tener claro que la Comisión debe tener como objetivo prioritario, una vez que se determinó la violación a los derechos humanos, el cumplimiento de las recomendaciones para que las personas tengan acceso a la reparación y con ello a la justicia, tal como lo establecen las leyes nacionales e internacionales en la que el estado mexicano es parte.

Finalmente, el cumplimiento de las mismas enfrenta demoras que evitan que las violaciones a los derechos humanos que dieron origen a tales pronunciamientos

sean debidamente resarcidas; los responsables sancionados; las afectaciones causadas a las víctimas reparadas, y se adopten medidas para evitar su repetición.

Una vez que se ha tenido presente lo planteado en los capítulos que anteceden, sobre lo que es la Comisión Nacional de derechos humanos, los sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de derechos humanos, se procederá hacer un análisis que nos lleve a plantear la propuesta que se ha venido comentando en este trabajo de investigación.

4.1 La obligatoriedad que tienen hoy día las recomendaciones emitidas por la CNDH

Ya se ha referido en diversas ocasiones que las recomendaciones son las determinaciones que emite la Comisión sobre las quejas que le son presentadas por posible violación a derechos humanos, las cuales, deben ser públicas y no tener 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.⁹⁸

Si bien, vemos que las recomendaciones no tienen un carácter vinculante, el apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, 46 la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 265 Bis, del Reglamento del Senado, refieren a un medio de presión política a favor de la Comisión con la finalidad de que dichas recomendaciones sean cumplidas por parte de las autoridades, señalándolo en los siguientes términos:

⁹⁸ Artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 102:

...

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

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Artículo 46.- La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes

de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, se procederá conforme a lo siguiente:

- a) La autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.
- b) La Comisión Nacional determinará, previa consulta con los órganos legislativos referidos en el inciso anterior, en su caso, si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas, son suficientes, y hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o servidor público y, en su caso, a sus superiores jerárquicos, para los efectos del siguiente inciso.
- c) Las autoridades o servidores públicos, a quienes se les hubiese notificado la insuficiencia de la fundamentación y motivación de la negativa, informarán dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del escrito referido en el inciso que antecede, si persisten o no en la posición de no aceptar o no cumplir la recomendación.
- d) Si persiste la negativa, la Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables.

Reglamento del Senado de la República.

Artículo 265 Bis

1. Para las comparecencias de las autoridades o servidores públicos a los que hace referencia el segundo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estará a lo siguiente:

I. Una vez que ingrese al lugar destinado para sesionar el servidor público compareciente, la Presidenta o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y la que corresponda del Senado procederá a tomarle protesta correspondiente de decir verdad y le hará saber las responsabilidades de los servidores públicos que incurran en falsedad.

II. Posteriormente la Presidenta o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos le otorgará el uso de la voz para que exponga de manera fundada y motivada su negativa para no dar cumplimiento a la recomendación que le emitió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

III. Posteriormente hará uso de la palabra un legislador por cada uno de los Grupos Parlamentarios representados en la Comisión. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de legisladores de cada Grupo Parlamentario y cada una de ellas no excederá de diez minutos.

IV. En el caso de que existan cuestionamientos o interpelaciones al servidor público compareciente, el Presidente de la Comisión le

preguntará si desea responder a la misma en ese momento o al final de su intervención.

V. A continuación, los legisladores podrán formular sus preguntas de manera directa al servidor público compareciente. Al final de cada una de ellas, el servidor público citado hará uso de la palabra para dar respuesta a cada una de ellas.

VI. Una vez finalizados los cuestionamientos el servidor público compareciente emitirá un mensaje final, acto seguido la Presidenta o el Presidente de la Comisión hará uso de la palabra para un mensaje final sobre el tema para el que fue citado el servidor público.

Si bien, vemos que tenemos un medio que podría considerarse como “de presión política”, este a la fecha ha resultado poco eficaz, en atención a que los números de cumplimientos de las recomendaciones por parte de las autoridades, no es el que se desea, en este entendido, lo anterior, es un argumento más que lleva a la suscrita a reforzar la idea de proponer un procedimiento vinculatorio, que más que la presión política, obligue y dote de compromiso a las autoridades a efecto de cumplir la recomendación con cada uno de los puntos recomendatorios que la integran.

Lo anterior, permitirá lograr el objetivo que en reiteradas ocasiones se ha señalado, la reparación del daño ocasionado por la vulneración a los derechos humanos y la prevención de futuras violaciones. En este sentido, se procede a desarrollar la propuesta sobre la vinculatoriedad de las recomendaciones.

4.2 Propuesta sobre el procedimiento de la vinculatoriedad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Como ya se ha analizado, la propuesta para implementar la vinculatoriedad de las recomendaciones que emite la Comisión cuando se han vulnerado derechos humanos, deriva de la identificación de la falta de compromiso por parte de las autoridades a las que le son dirigidas, en atención a que estas se abstienen de cumplimentarlas o bien, porque no atienden todos los puntos recomendatorios, esto, a consideración de la suscrita, por su falta de vinculatoriedad.

Lo anterior, es un argumento que frecuentemente es señalado por defensores de derechos humanos y profesionales, por ello, la suscrita interesada en que esta situación cambie, anteponiendo el respeto por los derechos humanos de las personas, propone la posibilidad de hacer vinculatorias las recomendaciones de la Comisión, pues ello podría ser factor importante que permita aumentar su eficacia y en consecuencia, que este organismo constitucional autónomo tenga mayor confiabilidad en la promoción, respeto, garantía y protección de los derechos humanos.

En este sentido, la propuesta permitirá que el procedimiento seguido ante la Comisión, sea pieza clave para que las autoridades a las que se les dirija una recomendación, ya no tengan la posibilidad de rechazarla o incumplirla sin tener ningún tipo de responsabilidad o consecuencia jurídica, recordemos que el origen del problema sobre la ineficacia que se aborda es debido a que se les permite a dichas autoridades aceptar o rechazarlas, y aunque podríamos pensar que estas recomendaciones no tendrían por qué tener un carácter vinculante, pues el solo hecho de saber que se emiten con la finalidad de salvaguardar por los derechos que han sido vulnerados, debería ser motivo suficiente para que por propia voluntad las cumplieran, sin embargo, no es así, ya que a diferencia de otros países, como los referidos en el apartado anterior, a México aún le falta compromiso institucional.

Por lo anterior, se estima que continuar con el procedimiento que hasta hoy día tiene la Comisión, implicaría que las autoridades continúen incumpliendo con la obligación que emana del artículo primero constitucional para prevenir, investigar,

sancionar y reparar los derechos humanos, en este entendido, y una vez que se ha planteado lo que la suscrita considera el problema principal sobre la ineficacia de las recomendaciones, proceda a señalar lo que considera es la solución a la problemática.

No olvidemos que las recomendaciones, una vez aceptadas, son obligatorias,⁹⁹ sin embargo, no existe un medio para que se obligue a la autoridad a cumplirla, esta carencia se resume en la falta de imperatividad y en consecuencia, en la inexistencia de una sanción para las autoridades que incumplan con su obligación, por ello, se considera que hace falta que al sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos se le dote de fuerza vinculante a efecto de obligar a las autoridades responsables de cumplir con todos los puntos recomendatorios.

La modificación que se propone como ya se señaló en el primer apartado del presente capítulo, consiste en implementar un “procedimiento de vinculatoriedad” en el que, a solicitud de la parte quejosa, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos instara cuando la autoridad responsable se niegue a aceptar la recomendación o cuando pasado el plazo de 15 días, el cual podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo requiera, a consideración de la Segunda Sala de la corte (por ser está a quien le compete conocer de asuntos en materia administrativa), no demuestre el cumplimiento total de los puntos recomendatorios de conformidad con lo que señale la Comisión.

El procedimiento que se pretende implementar consiste esencialmente en que una vez que se actualice alguno de los dos supuestos referidos en el párrafo que antecede, de oficio o a solicitud de la persona quejosa, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos remita a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁰⁰ las constancias del expediente, copia de la recomendación y de ser el

⁹⁹ Artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

¹⁰⁰ Acuerdo General Plenario 5/2013. Toda vez que las distribuciones y criterios competenciales se encuentran regulados por acuerdo general, dichas distribuciones y criterios pueden cambiar si el acuerdo llegase a ser revocado o modificado.

caso, la respuesta que tuvo la autoridad responsable, lo anterior, con la finalidad de que el órgano jurisdiccional esté en posibilidades de notificarle a la autoridad responsable del procedimiento que se ha iniciado, y así, se proceda a citarle a comparecer para que tenga oportunidad de justificar su negativa, su falta de cumplimiento o imposibilidad para acreditarlo.

La comparecencia antes referida podrá ser cumplimentada de manera escrita u oral a elección de la autoridad responsable, esta tendrá que ser desahogada en la fecha señalada en el auto de radicación indicada por la Segunda Sala, en dicha comparecencia la autoridad responsable manifestará el motivo de su actuación ante la recomendación, para que después de ello, proceda a rendir alegatos sobre el procedimiento de vinculatoriedad.

Desahogada la comparecencia en comento, la Segunda Sala analizará la recomendación en cuestión, así como la respuesta y comparecencia de la autoridad responsable, a fin de determinar si esta ha cumplido con la resolución en cuestión. Finalmente, el órgano jurisdiccional resolverá y si determina que la autoridad responsable acreditó que atendió por completo la recomendación, la Segunda Sala emitirá una resolución de cumplimiento total que dará por concluido el seguimiento y en consecuencia el procedimiento a la recomendación.

En caso contrario, es decir, si el órgano jurisdiccional determina que la autoridad no ha cumplido por completo la recomendación, este primero emitirá un requerimiento de cumplimiento a fin de que la autoridad responsable dentro de los 15 días hábiles posteriores a la notificación, o el término que estime pertinente la Segunda Sala, modifique su rechazo y acredite el cumplimiento total de la recomendación; o en su caso, presente los medios de prueba correspondientes que demuestren que ya ha cumplido con el total de los puntos recomendatorios. Si la autoridad responsable no cumple con lo instruido en el requerimiento de cumplimiento, el órgano jurisdiccional iniciará procedimiento de responsabilidad de conformidad con la ley, y en caso de que la recomendación se emita por violaciones

graves a derechos humanos, también lo consignará al Juez Penal en turno para que sea sancionado de acuerdo con las penas que se integran a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La propuesta anterior, con la intención de hacer que las autoridades responsables al saber que existe un procedimiento que sanciona su omisión del cumplimiento de la recomendación que se ha emitido en su contra, vaya creando una cultura de compromiso que permita que se acate lo establecido con el artículo 1 constitucional, recordemos que pese a que las autoridades tienen cierta responsabilidad constitucional, todavía falta mucho por hacer para lograr que el respeto por los derechos humanos hoy día sean una realidad, y la propuesta planteada a continuación, a consideración de la suscrita, podría ayudar en el cometido.

4.2.1 Propuesta sobre reforma a la ley

Derivado del planteamiento que se señaló en el apartado que antecede, la suscrita considera pertinente señalar una propuesta de reforma de los preceptos legales que necesariamente lo requieren para que se proceda a llevar a cabo el procedimiento vinculatorio de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Artículo 102 constitucional

| Dice | Propuesta | Comentario |
|---|---|---|
| <p>Artículo 102: Apartado B El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias,</p> | <p>Artículo 102: Apartado B El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que</p> | <p>Es necesario comenzar con la propuesta de reforma al presente artículo, ya que de manera específica es el que regula el proceso de</p> |

| | | |
|--|--|---|
| <p>establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p> <p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean</p> | <p>ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p> <p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas y vinculantes, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos.</p> <p>Cuando las recomendaciones emitidas por los organismos de derechos humanos de las entidades federativas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o</p> | <p>queja llevado ante la Comisión,</p> <p>La reforma constitucional lograría crear el impacto que se necesita para crear en las autoridades un compromiso verdadero de cumplir con las recomendaciones que emite la Comisión en su contra por violar derechos humanos y evitar ir al procedimiento de vinculatoriedad señalado.</p> |
|--|--|---|

| | | |
|---|---|--|
| <p>aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.</p> <p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se</p> | <p>servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la legislatura de la entidad federativa, según corresponda, podrá 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.</p> <p>Ahora bien, cuando las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, estos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos instará de oficio o a petición del quejoso el</p> | |
|---|---|--|

| | | |
|---|---|--|
| <p>denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir</p> | <p>procedimiento de vinculatoriedad que será llevado ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo señalado en las leyes de la materia.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.</p> <p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.</p> | |
|---|---|--|

| | | |
|--|--|--|
| <p>para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así</p> | <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente, serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del</p> | |
|--|--|--|

| | | |
|---|---|--|
| <p>como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</p> | <p>párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</p> | |
|---|---|--|

Artículo 105 constitucional

| Dice | Propuesta | Comentario |
|---|--|--|
| <p>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos</p> | <p>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley</p> | <p>El artículo 105 constitucional, otorga las competencias exclusivas a la</p> |

| | | |
|--|---|--|
| <p>que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>....</p> <p>II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:</p> <p>...</p> | <p>reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>....</p> <p>II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:</p> <p>...</p> <p>III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Apelación o</p> | <p>Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ello, si la propuesta va en caminata a asigne a la Segunda Sala el conocimiento y resolución del procedimiento de vinculatoriedad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será necesario, anexar una fracción que precise esta función.</p> |
|--|---|--|

| | | |
|--|--|--|
| <p>III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Apelación o del Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejera o Consejero Jurídico del Gobierno, así como de la o el Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de los Juzgados de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> | <p>del Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejera o Consejero Jurídico del Gobierno, así como de la o el Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de los Juzgados de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>IV. De los procedimientos de vinculatoriedad instados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</p> | |
|--|--|--|

Artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

| Dice | Propuesta | Comentario |
|---|---|--|
| <p>Artículo 46.- La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para</p> | <p>Artículo 46.- La recomendación será pública y de conformidad con el artículo 102</p> | <p>Con la propuesta de implementar el procedimiento de vinculatoriedad, es</p> |

| | | |
|--|--|---|
| <p>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.</p> <p>En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.</p> | <p>constitucional, esta podrá llegar a tener el carácter imperativo, para el caso de que proceda el procedimiento de vinculatoriedad correspondiente.</p> <p>Una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. El plazo para comprobar el cumplimiento de la recomendación podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.</p> | <p>necesario precisar las consecuencias jurídicas que se tendrán cuando se incumplan las determinaciones que se emitan dentro de dicho procedimiento.</p> <p>Lo anterior, lleva a la suscrita proponer la implementación de un “artículo 46 Bis”, que contenga las sanciones que deban aplicarse cuando sea procedente.</p> |
|--|--|---|

| | | |
|--|---|--|
| <p>Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, se procederá conforme a lo siguiente:</p> <p>a) La autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p> <p>b) La Comisión Nacional determinará, previa consulta con los órganos legislativos referidos en el inciso anterior, en su caso, si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o</p> | <p>Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, se procederá conforme a lo siguiente:</p> <p>a) La autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa o de ser el caso, la falta de cumplimiento.</p> <p>b) Oficiosamente o a petición del quejoso, la Comisión, mediante la correspondiente solicitud de vinculatoriedad, remitirá las constancias que integran el total del expediente a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que proceda a su conocimiento.</p> <p>c) La Segunda Sala, una vez que asigne número de expediente al asunto, procederá a llamar a la autoridad responsable a</p> | |
|--|---|--|

| | | |
|---|---|--|
| <p>cumplir las recomendaciones emitidas, son suficientes, y hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o servidor público y, en su caso, a sus superiores jerárquicos, para los efectos del siguiente inciso.</p> | <p>efecto de que esta manifieste lo que a su derecho convenga respecto de la omisión al cumplimiento de la recomendación que emitió la Comisión en su contra, por haber vulnerado derechos humanos.</p> | |
| <p>c) Las autoridades o servidores públicos, a quienes se les hubiese notificado la insuficiencia de la fundamentación y motivación de la negativa, informarán dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del escrito referido en el inciso que antecede, si persisten o no en la posición de no aceptar o no cumplir la recomendación.</p> | <p>d) Una vez que compareció el servidor público en su carácter de autoridad responsable, la Segunda Sala acordará, para el caso de incumplimiento total o parcial:</p> | |
| <p>d) Si persiste la negativa, la Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la</p> | <p>I.- Resolución de cumplimiento que contendrá los términos para acatamiento de la recomendación, con el apercibimiento que de en caso de no cumplirla, se le impondrá las sanciones señaladas en el artículo 46 Bis del presente ordenamiento jurídico.</p> | |

| | | |
|--|---|--|
| <p>autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables.</p> | <p>II.- Para el caso de que la autoridad responsable a la fecha de su comparecencia ya haya cumplimentado la recomendación de manera total, la Segunda Sala emitirá resolución de cumplimiento, en los términos señalados en el inciso e) del presente artículo.</p> <p>e) Una vez que la Segunda Sala emita la resolución de cumplimiento total, el procedimiento de vinculatoriedad se tendrá por concluido, sin perjuicio de que el quejoso pueda hacer valer sus derechos ante otras instancias.</p> <p>f) En caso de que se emita un acuerdo de requerimiento de cumplimiento, porque la autoridad responsable no ha cumplido total o parcialmente la recomendación, la Segunda Sala ordenará el</p> | |
|--|---|--|

| | | |
|--|--|--|
| | <p>cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorio.</p> <p>Para dar cumplimiento a lo anterior, la Sala otorgará un término de 15 días naturales, el cual podrá ser ampliado de conformidad con la naturaleza de la recomendación y a consideración de la propia Sala.</p> <p>En estos casos, será la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos quien dará seguimiento a dicho cumplimiento.</p> <p>g) Una vez cumplido el plazo señalado en el inciso que antecede, la autoridad responsable emitirá las constancias a la Comisión Nacional y la Segunda Sala, a efecto de dar por concluido el procedimiento de vinculatoriedad.</p> <p>h) En caso de que la autoridad no haya dado</p> | |
|--|--|--|

| | | |
|--|--|--|
| | <p>cumplimiento a la recomendación, la Comisión procederá hacer de conocimiento a la Sala esta situación a efecto de hacer efectivo el apercibimiento señalado en el numeral I del presente artículo.</p> <p>Artículo 46 BIS</p> <p>Una vez que concluyó el procedimiento de vinculatoriedad y la autoridad responsable incumplió con la resolución emitida por la Sala, esta, se encargará de dar vista al órgano interno de control de la dependencia a la que se encuentre adscrito el servidor público, a efecto de que se inicie procedimiento de responsabilidad administrativa.</p> <p>Para la imposición de las sanciones, se observarán las siguientes reglas:</p> | |
|--|--|--|

| | | |
|--|---|--|
| | <p>I. La suspensión o la destitución del puesto de los Servidores Públicos serán impuestas por el Tribunal y ejecutadas por el titular o servidor público competente del ente público correspondiente; y</p> <p>II. La inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o Comisión en el servicio público, esta, será impuesta por el Tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada.</p> <p>Para el caso de que la Sala emita una resolución derivada de violaciones graves a derechos humanos, se procederá a consignar a la autoridad responsable al Juez Penal en turno para que sea sancionado de acuerdo con las penas que se integraran a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</p> | |
|--|---|--|

Artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

| Dice | Propuesta | Comentario |
|---|--|---|
| <p>Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:</p> <p>I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por las y los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>II. De cualquier recurso derivado de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se hubiera ejercido la</p> | <p>Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:</p> <p>I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por las y los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>II. De cualquier recurso derivado de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se hubiera ejercido la facultad</p> | <p>En relación con el comentario señalado en el apartado de propuesta del artículo 105 constitucional, este precepto legal, de igual manera requiere de una fracción que delegue de manera específica la función de conocer del procedimiento de vinculatoriedad, instado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.</p> <p>Lo anterior, con la intención de tener presente que la Sala será quien conocerá de dicho procedimiento, en caso de que sea procedente.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p>facultad de atracción, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> | <p>de atracción, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> | |
| <p>III. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;</p> | <p>III. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;</p> | |
| | <p>IV. Del recurso de revisión en amparo directo, en</p> | |

| | | |
|---|---|--|
| <p>IV. Del recurso de revisión en amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;</p> <p>V. De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de</p> | <p>contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;</p> <p>V. De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo de la fracción V del artículo 107 de la</p> | |
|---|---|--|

| | | |
|---|--|--|
| <p>la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>VI. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidenta o presidente;</p> <p>VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los plenos Regionales o los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones;</p> <p>VIII. De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional, y</p> <p>IX. Las demás que expresamente les encomiende la ley.</p> | <p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>VI. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidenta o presidente;</p> <p>VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los plenos Regionales o los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones;</p> <p>VIII. De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional.</p> <p>IX. De los procedimientos de vinculatoriedad instados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y</p> <p>X. Las demás que expresamente les encomiende la ley.</p> | |
|---|--|--|

La propuesta que la suscrita propone, es con la única intención de que los derechos humanos sean una realidad en México, valiéndonos de los medios que tenemos para hacerlo posible, en caso particular, tomar en consideración la viabilidad de que colaboren ambos sistemas de protección de derechos humanos, jurisdiccional y no jurisdiccional. Lo anterior, puede ser una posibilidad que si bien, podría pensarse, sería errónea o poco viable, vale la pena ver los casos en los que han utilizado ambos medios, como lo fue el reconocido caso de "Rosendo Radilla Pacheco", que fue llevado entre la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La intención de hacer referencia del caso "Rosendo Padilla Pacheco", es dimensionar las consecuencias que esto tuvo, por una parte, se obtuvo lo que hasta ahora, es considerada la reforma más importante en materia de derechos humanos en México, debido a todos los cambios de paradigma implicados, es decir, se tuvo como fin favorecer la protección de los derechos humanos de las personas, también se dieron reformas a instrumentos jurídicos como lo fue al código de justicia militar, para que los casos de violaciones a derechos humanos en los que estén involucrados civiles sean resueltos en jurisdicción civil, y no en militar, además, impulsó la adecuada tipificación del delito de desaparición forzada de personas.¹⁰¹

Lo descrito, es un ejemplo de que el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos al valerse del sistema de protección jurisdiccional puede traer grandes cambios. Si bien, lo anterior es un caso en el marco internacional, ello no deja de servir de referencia para que se aplique en el sistema de protección de derechos humanos a nivel nacional, además de que, tratándose de la materia de derechos humanos, no debemos dejar de lado los antecedentes que se tienen y los instrumentos con los que se cuentan para poder aplicarlos en el estado mexicano.

¹⁰¹ Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, caso Rosendo Radilla, consultado en <https://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/rosendo-radilla-pacheco/>, (Última visita: 10 de octubre de 2022).

Ahora bien, sabemos de qué la Comisión es una institución encargada de la protección de los derechos humanos, por ello, tiene la obligación de estar constantemente actualizando y perfeccionando su labor, con la finalidad de traer avances a través de reformas constitucionales, y que estas se encuentren armonizadas con los parámetros de organismos internacionales, pues recordemos que el estado mexicano es parte de diversos instrumentos que contienen las obligaciones que el estado debe cumplir a efecto de contribuir al respeto y salvaguarda de los derechos humanos de las personas, en este entendido, lo expuesto justifica una vez más la propuesta de la suscrita.

Por otro lado, la suscrita considera que implementar la propuesta planteada en el presente trabajo de investigación, contribuirá de manera significativa a que el organismo constitucional autónomo cumpla con sus obligaciones y continúe atendiendo las quejas, siguiendo con el parámetro de no utilizar formalismos jurídicos.

Recordemos que la propuesta no pretende quitar la naturaleza jurídica con la que cuenta la Comisión, únicamente busca que las determinaciones que emite se cumplan y ello haga que el trabajo de la Comisión sea más eficiente, se contribuya a que las autoridades trabajen por una buena práctica para cumplirlas y aumentar su propia eficacia, por tanto, el procedimiento seguirá siendo accesible a todas y todos lo que deseen acudir a este sistema de protección de derechos humanos, siguiendo la Comisión contando con la autonomía que tiene hasta hoy día, así como que la confiabilidad en la institución se cada vez mayor por parte de personas.

Por último, precisar que la vinculatoriedad de las recomendaciones no desnaturalizaría la finalidad del ombudsperson, ya que este, desde el inicio hasta el final, será quien llevara el procedimiento, sin ningún tipo de injerencia de los poderes del estado.

En pocas palabras y atención a que los resultados de cumplimiento de las recomendaciones no han sido los más favorables, la suscrita opto por proponer valerse del poder judicial para que las autoridades se vean en la necesidad de cumplir las determinaciones, considerando que ello solo acarrearía consecuencias positivas a las personas a las que se le han vulnerado sus derechos humanos, en este entendido, debemos dejar claro que lo último que se pretende con lo que fue la propuesta, es que la Comisión pase a ser un tribunal con fuerza coercitiva.

II. Conclusiones

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es la institución encargada de velar por los derechos humanos en México, misma, que cuenta con una serie de atribuciones reconocidas en la Constitución Federal y en su propia ley, atribuciones que le permitirán llegar al objetivo soñado, el pleno respeto por los derechos humanos de las personas.

Una vez que se analizaron los diferentes apartados que integran la presente investigación, se procede a señalar los aspectos más relevantes a consideración de la suscrita:

1. El Ombudsperson en nuestro país se basó en el modelo sueco, el cual fue determinante para la creación de nuestra Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este organismo es el principal encargado de llevar a cabo la protección no jurisdiccional de derechos humanos en el país.

2. En México, la protección jurisdiccional de los derechos humanos se encuentra a cargo de los tribunales federales. Las garantías con las que cuentan los gobernados para acudir ante el órgano jurisdiccional en caso de una violación a sus derechos humanos, entre otras, son el juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad, los cuales a diferencia del mecanismo no jurisdiccional, estos tienen fuerza coercitiva para el cumplimiento de las resoluciones de dichos procedimientos, lo cual ha resultado positivo, en atención a que con ello, se ha logrado garantizar que las autoridades responsables acaten dichas resoluciones.

De los procedimientos de queja e impugnación seguidos ante este organismo se puede advertir que la Comisión ha sido diseñada para mantenerse al alcance de las personas, ya que la ausencia de formalismos y la diversidad de modalidades para instarla, hacen posible que cualquier persona pueda acudir ante este organismo

cuando se enfrenta a la violación de sus derechos humanos. Pese a lo anterior, resulta importante destacar negativamente que las resoluciones derivadas de dichos procedimientos carecen de vinculatoriedad, es decir, no existe mecanismo por virtud del cual sea posible obligar efectivamente a la autoridad responsable a su acatamiento, siendo esto en mi consideración, un problema que debe atenderse urgentemente.

3. Tras comprobar que la falta de vinculatoriedad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la causa de la poca efectividad de este organismo en su tarea de proteger directamente los derechos humanos, me di a la tarea de investigar sobre posibles soluciones a esta problemática. Como resultado de esta búsqueda pude localizar diversos mecanismos implementados en organismos de protección homólogos a la Comisión Nacional, que han logrado elevar su efectividad en la tutela de derechos fundamentales a partir de diferentes herramientas tendientes a la vinculatoriedad.

Analizando el derecho comparado, pude encontrar en Finlandia, Bolivia y Paraguay sistemas de protección no jurisdiccional de los derechos humanos que ejemplifican, como es que a través de la coadyuvancia entre los sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional, un país puede lograr disminuir de manera considerable los índices de violaciones a derechos humanos, demostrando que es necesario superar cualquier barrera teórica siempre que esta represente un obstáculo para la progresividad en la protección de los derechos fundamentales.

4. El informe de 2021 de la Comisión, ha confirmado la ineficacia de la protección federal no jurisdiccional de los derechos humanos en México, pues de las 3,636 recomendaciones emitidas desde el año 1990 hasta el 1 de julio de 2019, únicamente 2,051 (56.41%) recomendaciones fueron aceptadas y cumplidas totalmente con pruebas de ello, dejando un total de 1,585 (43.59%) recomendaciones en un estado diverso presumiblemente de incumplimiento, lo cual se sostiene como inadmisibles cuando de derechos humanos se trata.

Bajo esta idea y por todo lo desarrollado en esta investigación, considero por completo viable en todo sentido el mecanismo que se propone con el fin de poder volver vinculantes las recomendaciones de la Comisión Nacional cuando sea necesario, pues este procedimiento de coadyuvancia entre los órganos protectores de derechos humanos tendiente a eliminar la impunidad derivada de la falta de fuerza coercitiva.

En este entendido, considero que la propuesta realizada es viable, en atención a que la protección de los derechos humanos es necesaria en México.

III. Fuentes de información consultadas

Fuentes bibliográficas.

AGAPITO SERRANO, Rafael de, *libertad y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1989.

BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo, 20a. ed.*, México, Porrúa, 1983.

CÁMARA Arroyo, Sergio y Luna Cervantes, Eduardo, *Mejores prácticas del Ombudsman en Iberoamérica*. Madrid: Dykinson, S.L., 2012.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. *et al.* (Coord.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, t. V, vol. 2.

CASTAÑEDA HERNÁNDEZ, Mireya, *el derecho internacional de los derechos humanos y su recepción nacional*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Segunda edición, México 2015.

CASTAÑEDA HERNÁNDEZ, Mireya, *el principio pro-persona ante la ponderación de derechos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Primera Edición, Ciudad de México 2017.

CASTAÑEDA HERNÁNDEZ, Mireya, *la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México 2015.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO, “*Algunas precisiones sobre violación de los derechos Humanos en Colombia*”, Serie Texto de Divulgación, No. 2.

MADRAZO, Jorge, *El ombudsman criollo*. CNDH, México.

NARRO LOBO, Joaquín (Coord.), *Autonomía de los organismos públicos de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *Descentralización o autonomía municipal*, México, Índice, 1982.

PECES-BARBA, Gregorio. *La dignidad de la persona desde la filosofía del derecho*, Cuadernos "Bartolomé de las Casas", Madrid: Dykinson. 2003.

PIZA, Rodolfo, citado por Navarrete, Narciso; *Los Derechos Humanos al alcance de todos*, 2° ed, México, edt. Diana, 1992.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México., edt. Porrúa IIJ-UNAM, 2005, T. III.

SOTO, Armando (Coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Caso Tabasco: procedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar constituciones locales*, México, SCJN, 2005.

URBINA, Javier, *CNDH: órgano constitucional autónomo*, Centro de Investigaciones Jurídicas Políticas, de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, 2019.

Instrumentos jurídicos consultados.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2021, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Constitución de Finlandia, disponible en <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/es19990731.pdf>

Constitución de Finlandia, disponible en <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/es19990731.pdf>

Constitución de la República de Paraguay, 1992, consultado en https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_anexo3.pdf.

Constitución de la República de Paraguay, 1192, disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_anexo3.pdf

Declaración Universal de Derechos Humanos, *Asamblea General de la ONU*, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948, consultable en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%200.pdf>

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 20 de mayo de 2021, disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

Ley 2344 de 26 de abril de 2002, disponible en <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-2344.xhtml>

Ley 3454 de julio de 2006, disponible en <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3454.xhtml#:~:text=DECRETA%3A,12%20de%20septiembre%20de%201985>.

Ley 3447 de 21 de junio de 2006, disponible en <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3447.html>

Ley 3293 de 12 de diciembre de 2005, disponible en <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3293.html>

Primer párrafo de la Sección 10 del Capítulo 1 de la Ley del defensor del pueblo parlamentario, legislación de Finlandia, disponible en <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/laki-eduskunnan-oikeusasiamiehesta>

Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/ReglamentoCNDH2013.pdf>

Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley No 631, disponible en <https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/PA2%20Ley%20organica.pdf>

Consultas digitales

Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, caso Rosendo Radilla, consultado en <https://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/rosendo-radilla-pacheco/>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Antecedentes de la CNDH, disponible en <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh>

Comisión Nacional de Búsqueda, Personas desaparecidas y no localizadas, consultable en <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el día de los derechos humanos, la CNDH reconoce avances normativos y su falta de materialización, así como la necesidad de erradicar violencia, inseguridad, impunidad, corrupción, desigualdad y pobreza, disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2016/Com_2016_316.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-01/IA_2021.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Acción de inconstitucionalidad, consultado en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50070>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en <https://www.cndh.org.mx/cndh/preguntas-frecuentes>

Human Rights Watch, información disponible en <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/380709>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la figura el ombudsman, guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios, 2006, consultado en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf>

Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), información disponible en <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/violacion-de-los-derechos-humanos>

Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, México, disponible en <https://hchr.org.mx/comunicados/los-principios-de-paris-20->

[anos-guiando-el-trabajo-de-las-instituciones-nacionales-de-derechos-humanos/](#)

Organización de las Naciones Unidas, ¿Qué son los Derechos humanos?, consultable en <https://www.un.org/es/global-issues/human-rights#:~:text=El%20derecho%20internacional%20de%20los,individuos%20o%20de%20los%20grupos>

Documentos oficiales

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trujillo Oroza contra Bolivia, sentencia sobre el fondo, 26 de enero de 2000.

Estadísticas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, años 2019, 2020 y 2021, consultada en <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>

Tesis del Poder Judicial de la Federación

Tesis P./J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871.

Tesis P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1647.

Tesis P./J. 71/2000, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, *Novena Época, t. XIII*, agosto de 2000. P. 965. CD-ROM, IUS: 191,381.